

Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional



La experiencia del Programa España-FAO
para América Latina y el Caribe



Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional



La experiencia del Programa España-FAO
para América Latina y el Caribe

Equipo de redacción

Luiz Carlos Beduschi
Pablo Faret
Carmelo Gallardo
Luis Lobo
Cristian Moscoso
Ricardo Rapallo
Caroline Stevens

Edición general

Pablo Faret
Caroline Stevens

Diseño, composición y diagramación

Pablo Maldonado

Esta publicación fue posible gracias a la valiosa colaboración de: *Ana Regina Segura*, Jefa del Área de Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria y Nutrición, Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera, AECID; *Alberto López-Asenjo*, Consejero Principal Equipo de Enlace con Donantes y Movilización de Recursos, TCSR División de Cooperación Sur-Sur y Movilización de Recursos, AECID; *Ignacio Trueba*, Asesor Especial de la FAO para España; *Juan José Toha*, Oficial de Comunicaciones de FAO para América Latina y El Caribe; y *Francisco Morey*, Consultor en Comunicaciones y Redes Sociales del proyecto de “Apoyo a la Iniciativa 2025”.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-308065-6 (edición impresa)

E-ISBN 978-92-5-308066-3 (PDF)

© FAO, 2014

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Agradecimientos

Nuestros más sinceros agradecimientos a todas las contrapartes de gobierno, autoridades locales y técnicos de los diferentes servicios públicos por comprender y apostar por el difícil camino de la articulación.

A los directivos y profesionales de AECID y FAO por creer en un enfoque político para el fortalecimiento de los procesos nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, el que ha sido y continuará siendo crucial para alcanzar mayores impactos en la lucha contra el hambre.

A todos los técnicos de campo de FAO en la región, servidores anónimos que día a día recorren el territorio poniendo su mejor y mayor esfuerzo por contribuir al fortalecimiento de capacidades para el combate del hambre.

Y con especial cariño, a todos los agricultores y agricultoras, jefes de hogar, líderes comunitarios y familias con las que se tuvo la fortuna de trabajar palmo a palmo en el territorio, y quienes han sido desde siempre la llave fundamental de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
PRESENTACIÓN	11
LISTA DE ABREVIACIONES, ACRÓNIMOS Y SIGLAS	12
INTRODUCCIÓN <i>Luis Lobo</i>	15
 PARTE 1: ANÁLISIS Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	 21
 1. CONTEXTO REGIONAL: LAS TRAMPAS DE LA LUCHA CONTRA LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL <i>Luis Lobo</i>	 23
1.1. Contexto regional del año 2008: Las trampas que enfrentan las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional	23
1.2. El proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” y la oportunidad de acompañar a las nuevas políticas públicas de los países	29
1.3. La seguridad alimentaria y nutricional obliga al diseño de políticas públicas diferentes	31
 2. UN MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Luiz Carlos Beduschi, Pablo Faret y Luis Lobo</i>	 37
2.1. El ciclo de las políticas públicas y el avance de la seguridad alimentaria y nutricional en la región	37
2.2. De la formación del problema a la formación de políticas públicas de SAN: los desafíos de construir la agenda	39
2.3. Las tres dimensiones de la política pública: la FAO como emprendedor político de la seguridad alimentaria y nutricional en múltiples niveles	42

2.4. Los desafíos de los Estados de América Latina y el Caribe para implementar políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional de alta complejidad _____ 47

2.5. La construcción de compromiso político con la seguridad alimentaria y nutricional _____ 52

3. LA APUESTA DE LA FAO POR EL ENFOQUE TERRITORIAL PARTICIPATIVO PARA LA PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL _____ 57

Luis Lobo y Luiz Carlos Beduschi

3.1. Orígenes del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural _____ 58

3.2. Un enfoque territorial para promover la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe _____ 59

4. DE LA ACCIÓN SECTORIAL A LAS ESTRATEGIA ARTICULADORAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA SAN _____ 69

Luis Lobo, Pablo Faret y Luiz Carlos Beduschi

4.1. Desde la administración local a las estrategias articuladoras territoriales: una innovación regional que va más allá de la retórica _____ 72

4.2. Un Enfoque Territorial Participativo para fortalecer las estrategias articuladoras _____ 75

**PARTE 2:
EXPERIENCIAS DE TRABAJO INTERSECTORIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICA DE SAN EN LA REGIÓN _____ 79**

5. EL MODELO DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO “ESTRATEGIA CONTRA EL HAMBRE Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL” _____ 81

Luis Lobo

5.1. Estrategias de intervención en la asistencia en políticas públicas: Una realidad diferente que necesita nuevos enfoques _____ 81

5.2. El caso del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” _____ 84

6. LA INICIATIVA AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE 2025 COMO AGENDA DE POLÍTICAS Y MARCO DE INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS. EL CASO DE SU PROYECTO DE APOYO. _____ 95

Ricardo Rapallo y Pablo Faret

6.1. Sobre la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 y el apoyo de FAO	95
6.2. La peculiaridad del proyecto de “Apoyo a la Iniciativa 2025”: El aprendizaje y la mejora continua como estrategia de institucionalización	98
6.3. El desafío de la programación de actividades a través de mecanismos eficientes y eficaces	100
6.4. Lecciones aprendidas durante la gestión del proyecto de “Apoyo a la Iniciativa 2025”	101
7. SE HACE CAMINO AL ANDAR: LA EXPERIENCIA DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA) EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN CENTROAMÉRICA	104
<i>Carmelo Gallardo</i>	
7.1. Los programas PESA de Centroamérica	105
7.2. ¿Ser o Tener?	106
7.3. ¿Desde la demanda o desde la oferta?	108
7.4. ¿Qué están logrando las leyes y políticas para la SAN?	108
7.5. Apunte final: Cooperación y SAN en los territorios rurales de Centroamérica	109
8. LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN POR RESULTADOS Y SU APOORTE A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN	111
<i>Cristian Moscoso y Caroline Stevens</i>	
8.1. Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación por Resultados de las Estrategias Territoriales Articuladas en SAN: la experiencia de Ecuador, Paraguay Perú	112
9. LA COMUNICACIÓN COMO INSTRUMENTO DE INCIDENCIA POLÍTICA Y APOYO A LAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN	116
<i>Caroline Stevens</i>	
9.1. Elementos de contexto para una aproximación comunicacional a la incidencia política	116

9.2. La Estrategia de Comunicación para el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”	118
---	-----

9.3. Comunidad Virtual de Aprendizaje	120
---------------------------------------	-----

PARTE 3:	
¿QUÉ APRENDIMOS	123

10. EL VALOR DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	125
--	------------

BIBLIOGRAFÍA	132
---------------------	------------

ANEXO	139
--------------	------------

1. Sistematización y aprendizaje organizacional: ¿sistematizar para qué, para quién y cómo?	139
<i>Luiz Carlos Beduschi y Caroline Stevens</i>	

1.1. Marco conceptual para la Sistematización	140
---	-----

1.2. ¿Cómo llevamos a la práctica el Marco Conceptual?	143
--	-----

ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS	146
--	------------

PRÓLOGO

La Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo ponen este libro a disposición de la comunidad internacional y el conjunto de actores nacionales y locales implicados en la lucha contra el hambre, con la esperanza de contribuir a la reflexión sobre la forma de cooperar con los países y mostrar el potencial transformador de incorporar explícitamente las variables políticas y territoriales en el apoyo de los procesos nacionales de política pública.

La lucha contra el hambre y la malnutrición suponen un gran desafío para los gobiernos de América Latina y el Caribe y la cooperación internacional, en términos de hacer efectivos sus esfuerzos conjuntos para lograr la seguridad alimentaria y garantizar el derecho a la alimentación.

Los resultados de las últimas dos décadas son auspiciosos, ya que América Latina y el Caribe es la región que mayores avances ha realizado en la lucha contra el hambre: más de 18 millones de hombres, mujeres, niñas y niños han superado la subalimentación desde 1990.

El éxito demostrado por la región prueba que la erradicación del hambre y la malnutrición es una meta posible. Lograrla requiere superar las viejas fórmulas sectoriales y parciales que no consideran a la política y al territorio como aspectos fundamentales del desarrollo humano, y avanzar hacia modelos colaborativos que aborden tanto las situaciones urgentes de inseguridad alimentaria, como las causas estructurales que perpetúan la pobreza y el hambre en nuestra región.

Para avanzar en este camino, la Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) han llevado a cabo un exitoso Programa de Cooperación, a través de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025 (*Iniciativa 2025*).

Esta colaboración incluye un conjunto de proyectos especializados entre los cuales destacan el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica (1999-2013); el Proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe 2025 (2006-2013) y el proyecto regional Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil (2009-2013).

La Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe ha impulsado un enfoque para la seguridad alimentaria fundado en el compromiso político al más alto nivel de parte de los gobiernos junto con el trabajo cercano con los actores de la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones de base. Esto responde a la convicción de que la construcción de compromisos de Estado con el derecho a la alimentación requiere necesariamente de diálogo y deliberaciones en todos los niveles, apoyados por esfuerzos institucionales sostenibles.

Los exitosos mecanismos de incidencia política y fortalecimiento institucional desarrollados por la FAO y la Cooperación Española en el marco de la *Iniciativa 2025* han servido como inspiración para el nuevo Plan a Mediano Plazo 2014-2017 de la FAO a nivel mundial.

La Cooperación Española ha apoyado desde sus inicios a la *Iniciativa 2025* con una aportación global del 80% de sus fondos. Este apoyo se basa en la decisión de la AECID de innovar en los procesos de incidencia política y alineación programática desde sus mismas definiciones estratégicas, establecidas y perfeccionadas continuamente durante la última década en las distintas versiones de su Plan Director de Cooperación. Su ejemplo demuestra que los acuerdos internacionales en materia de cooperación y asistencia al desarrollo, como los principios emanados de los Foros de París, Francia; Accra, Ghana; y Busan en la República de Corea del Sur, son un marco adecuado para mejorar la efectividad y rendición de cuentas de cada proceso.

El presente documento es uno de los productos de un proceso más amplio de reflexión, en el cual han participado, en diferente medida, tanto los profesionales y técnicos de los proyectos, como las principales contrapartes en los países. Emerge de un proceso estructurado y periódico de monitoreo y evaluación implementado para los proyectos del Programa de Cooperación España-FAO en la región, que busca revelar de forma explícita los aprendizajes derivados del apoyo y fortalecimiento del entramado de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional pre-existentes.

Estamos convencidos de que el fortalecimiento de las capacidades nacionales mediante mecanismos innovadores y flexibles puede ser un factor fundamental en las decisiones públicas que buscan lograr la meta de erradicar el hambre por completo en todos los países de la región.

Raúl Benítez

Representante Regional de la FAO
para América Latina y el Caribe

Gonzalo Robles

Secretario General de Cooperación
Internacional y Vicepresidente de la
Agencia Española de Cooperación
Internacional para el Desarrollo

PRESENTACIÓN

Esta publicación busca compartir lo aprendido con el trabajo desarrollado por la Cooperación Española en América Latina y el Caribe al facilitar y potenciar la adopción de estrategias de intervención que fomenten la participación, la articulación multisectorial y que, por sobre todo, estén alineadas con las políticas públicas de los países que abordan la problemática de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (*Iniciativa 2025*). Para ello, pone a disposición del lector la experiencia del proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” como eje principal de sistematización del trabajo en terreno, además de los descripción de los casos de los proyectos de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” y “PESA Centroamérica” en refuerzo de un enfoque renovado para el apoyo a políticas de SAN en la región mediante el emprendimiento político y la gestión territorial participativa.

El presente documento consta de tres partes estructurales. La primera de ellas, *“Análisis y conceptualización de los procesos de apoyo a las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América latina y el Caribe”* hace una revisión histórica y conceptual del desarrollo de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en la región de los últimos 20 años, describiendo tanto sus desafíos estructurales (capítulo 1), como la importancia de abordar estos desafíos mediante un enfoque territorial participativo y la articulación de estrategias intersectoriales (capítulos 3 y 4). Esta sección presenta además un marco conceptual para el análisis de políticas públicas de SAN (capítulo 2), bajo el cual es posible examinar los procesos nacionales de política pública, su apoyo por parte de la cooperación internacional y las lecciones aprendidas.

La segunda parte, *“Experiencias de trabajo intersectorial para el fortalecimiento de las políticas pública de SAN en la región”*, aborda con detalle las experiencias diseñadas e implementadas con miras a evidenciar los fundamentos conceptuales expuestos en la primera sección. Para ello, se vale de cinco capítulos individualizados según temática, donde se presentan las experiencias del proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” (capítulo 5), el proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” (capítulo 6) y el trabajo del “PESA Centroamérica” (capítulo 7). Asimismo se comentan las experiencias en materia de Monitoreo y Evaluación por Resultados (capítulo 8) y de Comunicación para la incidencia política (capítulo 9).

La tercera parte y final está dedicada a resumir los aprendizajes obtenidos de la experiencia de Cooperación Internacional en SAN de la Alianza España-FAO de acuerdo a los desafíos de futuro y el marco analítico propuesto.

LISTA DE ABREVIACIONES, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AECID	: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	: Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	: Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	: Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	: Comunidad del Caribe
CELAC	: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMA	: Cumbre Mundial sobre la Alimentación
CONSEA	: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Brasil)
COPISA (Ecuador)	: Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria
CpD	: Comunicación para el Desarrollo
CRECER	: Estrategia Nacional de Intervención Articulada de Lucha contra la Pobreza y la Desnutrición Crónica Infantil (Perú)
CSA	: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
CSS	: Cooperación Sur-Sur
CVA	: Comunidad Virtual de Aprendizaje
DRI	: Desarrollo Rural Integrado
DTR	: Desarrollo Territorial Rural
EAN	: Estrategia Acción Nutrición (Ecuador)
ETP	: Enfoque Territorial Participativo
FAO Agricultura	: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FONCODES	: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Perú)
FIDA	: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GBR	: Gestión Basada en Resultados

GRULAC	: Grupo de América Latina y el Caribe ante las Naciones Unidas
GT 2025	: Grupo de Trabajo de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025
HANCI	: Índice de Compromiso con el Hambre y la Nutrición (Instituto de Estudios del Desarrollo, Reino Unido)
ICEAN	: Información, Comunicación y Educación Alimentaria y Nutricional
IICA	: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Iniciativa 2025	: Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre el 2025
INTI	: Estrategia de Intervención Nutricional Territorial Integral (Ecuador)
LORSA	: Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (Ecuador)
M&E	: Monitoreo y Evaluación
MAP	: Marco de Asociación País (AECID)
MCDS	: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (Ecuador)
MERCOSUR	: Mercado Común del Sur
MPP	: Marco de Prioridades por País (FAO)
OEA	: Organización de los Estados Americanos
OCDE	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECS	: Organización de Estados del Caribe Oriental
ODM	: Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	: Organización Mundial de la Salud
OTC	: Oficinas Técnicas de Cooperación (AECID)
PAC	: Plan de Acción Concertado
PAL	: Plan de Acción Local
PAR	: Planes Articulados Regionales
PARLATINO	: Parlamento Latinoamericano
PCSAN	: Perfil de Capacidades para la Seguridad Alimentaria y Nutricional
PESA	: Programas Especiales de Seguridad Alimentaria

PIDESC	: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PLANAL	: Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria (Paraguay)
PMA	: Programa Mundial de Alimentos
PNUD	: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	: Plan Operativo Anual
PPA	: Programa de Producción de Alimentos (Paraguay)
PSIMER	: Plataforma de Monitoreo Evaluativo por Resultados de Proyectos
SAN	: Seguridad alimentaria y nutricional
SICA	: Sistema de la Integración Centroamericana
SIMER	: Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados
SINPET	: Sistema de Planificación Estratégica Territorial (Guatemala)
ST CIAS	: Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (Perú)
UNASUR	: Unión de Naciones Suramericanas

INTRODUCCIÓN

Luis Lobo

El problema de la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición se ha convertido en un problema político más que técnico. En su discusión, adquieren cada día más pertinencia aspectos como el compromiso político, la gobernanza ampliada, la legislación y normativa, los contenidos adecuados de las políticas, el monitoreo y evaluación, y los procesos políticos involucrados.

La cooperación para el desarrollo no ha estado exenta de este cambio y ha comenzado a acercarse rápidamente a las políticas públicas y sus procesos de construcción. Basta revisar los acuerdos de las últimas cumbres sobre cómo mejorar la eficiencia y la eficacia en la ayuda, a través de los cuales se reconoce el papel protagónico que tienen los países y sus políticas en la solución de los problemas del desarrollo, obligando a la necesidad del alineamiento de las acciones de la cooperación con las políticas públicas.

El concepto “socios del desarrollo”, surge justamente de esta problemática, definiendo el nuevo papel que puede tener la cooperación internacional, la que debe velar por asegurar algunos principios básicos que incluyan: el liderazgo y la apropiación de las estrategias de desarrollo por los países receptores de la ayuda; la creación de asociaciones entre los agentes del desarrollo que sean integradoras y estén basadas en la confianza mutua; y, por último, la transparencia y la responsabilidad compartida entre estos agentes.

Otro aspecto relacionado con este tema es la preocupación cada día más intensa por el adecuado uso de los recursos de cooperación, los que en los últimos años han comenzado a escasear. Esto lleva a los organismos multilaterales a buscar estrategias que optimicen dichos recursos “haciendo más con menos”, priorizando las acciones de mayor incidencia frente a costosas intervenciones en el campo que, en el contexto tradicional de la duración de los proyectos (3 a 4 años), no siempre tienen una adecuada sostenibilidad de los logros organizacionales, impactos alcanzados y construcción de capacidades. En este marco, las políticas públicas se convierten en un soporte esencial para este tipo de acciones, buscando identificar los agentes de cambio y las ventanas de oportunidad que permiten un mayor impacto de la cooperación y aprovechamiento de los recursos; todo ello en un contexto donde la sociedad exige, cada vez más a sus políticos y gestores públicos ser responsables y co-ejecutores de los cambios que están demandando.

Además de las modificaciones en el contexto de la cooperación al desarrollo, también se han producidos movimientos en América Latina y el Caribe. Esta región, que cuenta con una gran diversidad de procesos y situaciones, tiene también en la actualidad democracias más consolidadas, una mayor participación de la sociedad civil e instituciones con mayores capacidades, donde aspectos sociales relacionados con la lucha contra el hambre como la pobreza, la desigualdad, el desempleo y la salud entre otros, son fenómenos diagnosticados como de responsabilidad o injerencia pública.

Además, se ha pasado de una etapa marcada por la escasez de recursos fiscales en las décadas de 1980 y 1990, con grandes rezagos sociales, institucionales y una mayor volatilidad del crecimiento, a una etapa más favorable para el desarrollo de programas sociales y productivos en un marco de mayor estabilidad.

Nuevos retos en el ámbito de la cooperación técnica en políticas públicas SAN

Navegar en el mar de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en el marco de los estados democráticos de América Latina y el Caribe es un proceso complejo que exige cada vez más una mayor comprensión, además de generar nuevos retos para la cooperación internacional y para la FAO, entre ellos se destacan:

La duración de la intervención: Este ha sido uno de los temas reiterativos en los análisis de los procesos de cooperación en los últimos años, pero se hace aún más pertinente debido a la naturaleza de las políticas públicas en el ámbito de la SAN, con sus diferentes dimensiones, ya que se trata de procesos muy dinámicos y de mediano y largo plazo. Por lo tanto, un aspecto clave es tener una apropiada estrategia temporal de acción que asegure una intervención del trabajo de asistencia técnica prolongada en el tiempo, y unos instrumentos adecuados que puedan dar respuesta a ésta.

Así, proyectos con una duración limitada (3 o 4 años) son cada vez menos eficaces si no se enmarcan en programas con un enfoque más amplio para la integración de diferentes instrumentos y proyectos en el mediano y largo plazo.

La necesidad de instrumentos de programación y ejecución de la cooperación con los países que permitan flexibilidad y la capitalización de las ventanas de oportunidad que surgen: Estos son aspectos a considerar en el trabajo de asistencia en políticas asociado con la intervención en el marco de ventanas de oportunidad de políticas, como se comentará a lo largo del libro. Esta situación que ha llevado -cada vez más- al desarrollo de nuevos instrumentos de programación a nivel de país por parte de las agencias de cooperación, y que incorporan la lectura del contexto institucional y político. Ejemplo de ello son los “Marcos de Asociación País” que la Cooperación Española ha desarrollado con los países¹ en estos últimos años.

En el caso de la FAO, la flexibilización y revisión de instrumentos corporativos de programación a nivel país han sido incorporados en los últimos años como Marcos de Prioridades por País (MPP), siendo un aspecto que está siendo considerado en el contexto de la implementación del nuevo marco estratégico de la FAO², lo que supone una señal más de la necesidad de una mejor comprensión de los procesos políticos y de la adecuación de los instrumentos.

1 Según el Manual para el establecimiento de los Marcos de Asociación País (MAP), se trata del “instrumento de planificación estratégica geográfica que lleva a la práctica la misión de la Cooperación Española [de] acompañar los procesos de desarrollo de las personas, colectivos y sociedades para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos, en asociación con los otros agentes [...] para luchar contra la pobreza de forma coherente, integral y eficaz”.

2 En el marco de su proceso de reforma y descentralización y con el objetivo de mejorar el apoyo a los Estados Miembros en sus esfuerzos por avanzar hacia sociedades que estén libres del hambre y sean sostenibles, la FAO ha establecido un nuevo Plan a Plazo Medio para 2014-2017. Este nuevo marco estratégico establece 5 objetivos prioritarios que conforman el trabajo estructural de la organización.

Cuadro N° 1. Programa España FAO: Fortaleciendo la eficiencia, la eficacia y la articulación a los esfuerzos de los países alrededor de la *Iniciativa 2025*

En el año 2009, y ante la solicitud de la Cooperación Española de dar una mayor coherencia y dotar de un enfoque de programa al trabajo del Fondo España-FAO, comienza un trabajo de discusión entre los proyectos del Fondo y otros proyectos apoyados por España en la región, entre ellos, los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESAs) en Centroamérica, sobre el funcionamiento y la articulación de dichas iniciativas con miras a establecer criterios operativos y técnicos que estuvieran más relacionadas con la idea de un cluster de proyectos alrededor de las prioridades regionales definidas en la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. La Iniciativa 2025 de los países se constituye así en el marco estratégico de estos proyectos.

Producto de esta discusión es que, con la venia del entonces Director de la Oficina Regional de FAO para América

Latina y el Caribe, José Graziano Da Silva, se promueve un documento estratégico que estableció las bases para una nueva estructura de labor conjunta, que contempló la focalización temática y geográfica de las líneas de trabajo, ayudando a evitar la dispersión de los recursos, fomentando las articulaciones, aprovechando las sinergias y promoviendo una mejora de la eficiencia de los procesos de cooperación.

Esta visión estratégica permitió y facilitó que este cluster de proyectos pudiera dar un paso más para avanzar -hacia fines de 2011- en la construcción del Programa España-FAO, cuyo ejercicio ha permitido avanzar en una articulación creciente de los distintos proyectos donde también han sido incluidos los PESA de Centroamérica en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre de los países.

En este punto, también es necesario resaltar el proceso de revisión sobre el uso del “proyecto convencional de cooperación” en intervenciones que -en el caso de la FAO- son concebidas como proyectos nacionales de una duración de 3 o 4 años. En la región este proceso de reflexión llevó a que se generaran nuevos tipos de proyectos de carácter regional que incluían componentes nacionales. Se trata de un primer acercamiento a un enfoque más amplio que busca aprovechar las fortalezas de una visión regional, utilizando las innovaciones administrativas como los *Baby Projects*³, para fortalecer la gestión y el logro de los resultados. Esto último fue destacado en el año 2011 por la misión de evaluación externa del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, señalando que “*el hecho de incidir en ámbitos de carácter*

3 Que constituyen grandes componentes de acción temática o funcional, con financiamiento propio, pero insertados en el funcionamiento de proyectos más amplios, de modo de capitalizar coherencias y similitudes programáticas y estratégicas y evitar la duplicación de esfuerzos.

*nacional y en otros de carácter más regional añade complejidad al proyecto, pero constituye una interesante innovación en el diseño*⁴. Fruto de los buenos resultados de este proceso de cooperación adelantado por la FAO, dicha experiencia ha sido utilizada como modelo para otras iniciativas regionales.

Finalmente, en el desarrollo de nuevos instrumentos relacionados con el fortalecimiento de acciones más estratégicas, amplias, flexibles, y de mediano y largo plazo, surge la necesidad de adoptar un enfoque de **programa en la acción**, aspecto que requiere todavía de una estrategia de mejora continua para su conceptualización, institucionalización y pertinencia operativa. Ejemplo de ello ha sido el esfuerzo constante por adoptar y perfeccionar este enfoque en el marco del Programa España-FAO⁵ o el reciente Programa Brasil-FAO.

Necesidad de lecturas permanentes centrándose en el proceso político: El concepto de ventanas de oportunidad asociado a análisis de las políticas públicas, exige realizar permanente y sistemáticamente lecturas prospectivas y de contingencia política, que aseguren un adecuado entendimiento de las dinámicas presentes en el campo de acción de las políticas públicas, en donde la caracterización de los actores involucrados, sus paradigmas e intereses, así como las teorías de cambio involucradas y los procesos de aprendizaje social adquieren un rol fundamental. En este proceso, un aspecto clave es el monitoreo de las acciones e instrumentos que se implementan, el que debe permitir realizar lecturas en el marco de equipos ampliados (locales y regionales). El monitoreo no sólo es relevante para un adecuado aprendizaje y ajuste de las acciones, sino que sobre todo para un adecuada identificación y caracterización de las ventanas de oportunidad.

Esto también hace necesarias las lecturas desde “abajo hacia arriba”, incrementándose la pertinencia de contar con equipos locales con capacidades adecuadas para comprender los procesos políticos y el contexto institucional. En el caso de la FAO, las representaciones nacionales tienen cada día un papel más importante en su rol de emprendedores políticas, para la cual se necesitan, un marco conceptual que permita entender los procesos políticos asociados a la SAN, además de nuevas capacidades y herramientas para su labor de asistencia técnica en este campo.

También es necesario contar con instrumentos que favorezcan una discusión ampliada, como son los proyectos regionales con componentes nacionales en el marco de un enfoque de programa más estratégico, que permita dar una mayor coherencia a las

4 Las componentes nacionales son una agrupación de productos de un proyecto de cooperación que responden a un criterio geográfico, mientras que las componentes regionales hacen lo propio con productos según su carácter temático, reforzando aspectos transversales de las componentes nacionales pero desde un marcado punto de vista regional. En el caso del proyecto regional “Estrategia contra el Hambre y la Desnutrición Crónica Infantil”, se constata la creación de dinámicas de intercambio y el aprovechamiento de experiencias entre los 3 países gracias a las componentes regionales de los proyectos regionales en apoyo a la *Iniciativa 2025* y PESA Centroamérica. Ello es extremadamente importante no solo para la creación de nuevos contenidos para las políticas públicas (*políticas*) a través de la interacción de actores de diferentes países, sino que también para la discusión sobre los arreglos institucionales más pertinentes para hacer frente a los desafíos que el Proyecto se propone enfrentar. Informe de Evaluación externa del “Programa Regional para reforzar los impactos de las políticas públicas en la erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil”. 2011.

5 El Programa España-FAO es una alianza de cooperación entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Programa de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que busca fortalecer la labor de asistencia técnica de la FAO a los países y mejorar la eficiencia-eficacia de los procesos de cooperación en apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe de los países de la región.

acciones, esto ayuda a articular dichos procesos de lectura nacional y regional como han comentado diferentes misiones de evaluación de proyectos⁶.

Por último, es necesario destacar cómo el nuevo marco estratégico 2014-2017 de la FAO provee una gran oportunidad para alinear las acciones regionales y nacionales alrededor de sus 5 nuevos Objetivos Estratégicos. Para estos efectos, se plantea que el éxito en el logro del Objetivo Estratégico 1 “Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición”, dependerá de una combinación adecuada de los siguientes elementos: el fortalecimiento del compromiso político para la erradicación del hambre; el apoyo a los procesos de gobernanza y articulación de políticas; el asesoramiento y la coordinación para el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia con el respaldo de la información necesaria y análisis adecuados; y el desarrollo de capacidades en los países.

Incorporar en los procesos de asistencia técnica los importantes avances en la región en el desarrollo de políticas públicas de SAN: En una región donde los países buscan principalmente referentes regionales, manifestando en diferentes espacios la necesidad de buscar soluciones cada vez más adaptadas a las realidades de América Latina y el Caribe, y donde las capacidades son cada vez más amplias, permitiendo la generación de diferentes y variadas soluciones institucionales y de políticas frente a la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, la necesidad de incorporar en los procesos de cooperación técnica la experiencia de otros países de la región, tanto desde el punto de vista de contenidos como de los procesos políticos desarrollados, se hace aún más pertinente, generándose una oportunidad para que la FAO se constituya en un animador y un facilitador de la cooperación Sur-Sur.

La singularidad de las políticas públicas de SAN en América Latina y el Caribe: Esto determina el tipo de acciones, enfoques y estrategias de la cooperación. Estas políticas tienen características especiales por las siguientes razones: (i) el carácter multisectorial de las políticas SAN; (ii) las políticas SAN interpelan en lo inmediato a la manera en que una sociedad concibe el papel del Estado y del mercado en la generación de derechos y bienestar, así como la ciudadanía entendida en un sentido amplio y, en definitiva, las discusiones en torno al “bien común” o los derechos humanos -entre ellos el derecho a la alimentación- como fin último de la política; (iii) porque la discusión de todo dispositivo de acción pública tiene implicancias redistributivas y fiscales que interpelan los intereses materiales, políticos y simbólicos de numerosos actores; y (iv) porque en el contexto latinoamericano donde coexisten democracia y desigualdad, la política social, y en concreto las políticas SAN, desempeñan un papel central en la legitimación de regímenes cuya solidez y capacidad de acción pública es en muchos casos limitada (Maldonado y Palma, 2013).

La necesidad de articular y alinear las acciones globales, regionales, nacionales y locales: Las políticas públicas responden cada vez más a procesos más amplios y globales. Además, existen dinámicas transnacionales, regionales y globales que desempeñan un papel importante, ya sea mediante redes, o espacios ampliados como los organismos de

⁶ Misión de evaluación conjunta de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), FAO y los Gobiernos de Ecuador, Paraguay y Perú al proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, 2011 y la “Evaluación independiente de un conjunto de proyectos de la FAO en América Latina en el marco del Programa España-FAO”, 2012.

integración subregional y regional, en las que los actores discuten, redefinen o difunden modelos de acción pública en un sector, así como la circulación de matrices cognitivas susceptibles de modificar el ordenamiento o jerarquía de los sectores de política pública en un contexto nacional (Maldonado y Palma, 2013).

Trabajar con diferentes actores, algunos de ellos nuevos para la FAO (nuevos ministerios más allá de los ministerios de agricultura, la sociedad civil o los parlamentarios): Los proyectos que se mencionan en el presente documento, han sido claves a la hora de abrir el camino para el trabajo con nuevos actores, sobre todo en cuanto a la definición del rol de estos actores en los cambios de enfoque y el papel de la FAO como facilitador (¡aunque todavía hay mucho por aprender!). La incorporación de nuevos actores tiene su base en el enfoque de ventanas de oportunidad, reconociendo su papel determinante en la definición de los problemas, en la caracterización de soluciones y en el desarrollo del proceso político para llevarlas a cabo.

Todo ello plantea la necesidad de reflexionar sobre las estrategias, instrumentos y capacidades de los organismos de cooperación (tanto institucionales como de sus recursos humanos) para hacer frente a estos retos, donde las culturas organizacionales construidas a lo largo de los años que han priorizado visiones más tecnicistas ignorando las variables políticas pueden suponer importantes aéreas de resistencia a los desafíos que se ponen de manifiesto en este documento. En el caso de la FAO, el marco estratégico 2014-2017 y sus funciones básicas suponen una importante oportunidad para enfrentar este reto.

En este sentido, una de las ventajas comparativas de FAO para trabajar en políticas públicas desde este enfoque más integral, es su propia fortaleza técnica, que le permite aportar contenidos técnicos adecuados para los procesos políticos e identificar y apoyar a actores estratégicos en la región. Estos aspectos influyen decisivamente tanto en el valor de una política para resolver eficientemente la situación que quiere enfrentar, como en la capacidad de definir problemas políticos alrededor de la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, y posicionarlos en las agendas políticas de los países y los organismos de integración regional.

Finalmente, se debe resaltar que un elemento importante en el desarrollo de la nueva estrategia de intervención de la FAO en la región durante estos últimos años –expresada en los resultados que se muestran en este libro– son fruto de la conducción y liderazgo de la Dirección de la Oficina Regional de la FAO durante el periodo 2007-2012, a cargo del Sr. Graziano Da Silva, quien incorporó la experiencia brasileña sobre la lucha contra el hambre, y fomentó una alianza con la Cooperación Española para generar cambios importantes en el marco de la estrategia de intervención de los grandes proyectos regionales que trabajaron en políticas públicas SAN, los que promovieron nuevos instrumentos y enfoques, así como también el propio concepto de programa (Programa España-FAO). Esto ha permitido incorporar una visión más estratégica y de mediano plazo a la acción de FAO en el marco de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre de los países.

PARTE 1:

ANÁLISIS Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



1. CONTEXTO REGIONAL: LAS TRAMPAS DE LA LUCHA CONTRA LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL

Luis Lobo

1.1 Contexto regional del año 2008: Las trampas que enfrentan las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional

En el año 2008 el problema central en varios países de la región era la persistencia de elevados indicadores de pobreza extrema, subnutrición y desnutrición crónica infantil, los que comprometían los compromisos asumidos para el logro del ODM-1. En el caso de la desnutrición crónica infantil, diversos trabajos e investigaciones hacen referencia a que no solo se trata de un problema ético o de salud pública, sino también de un problema económico, ya que se ve comprometida intelectual y físicamente la capacidad potencial de construcción de riqueza de todo de la sociedad en su conjunto (Martínez y Fernández, 2009).

Buena parte de las causas de estos problemas se encuentran en la falta de convergencia, focalización y articulación de las políticas y programas públicos y privados para enfrentar este tipo de retos multisectoriales, lo que deriva de una muy desigual distribución del ingreso de los activos (capital, humanos, tierra, agua, etc.), y el escaso acceso los principales servicios, entre ellos la educación y la salud (Paraje, 2009).

En el año 2008 una gran paradoja amenazaba la lucha contra la desnutrición crónica infantil en estos países: **A pesar de un importante aumento del gasto público social y niveles positivos de crecimiento económico durante la década de los 2000, la región aún presentaba importantes deudas en los resultados finales de desarrollo, lo que reflejaba la incapacidad generalizada de realizar una gestión pública estratégica y eficiente en el ámbito de la políticas sociales y productivas.**

Esta paradoja podía explicarse por diferentes “trampas” que afectaban a las políticas públicas relacionadas con la forma de afrontar el problema que amenazaban a los países en su logro de los resultados comprometidos en el ODM-1. Estas “trampas” han sido evidenciadas por diferentes autores e instituciones nacionales e internacionales, y han pretendido ser afrontadas y refutadas a partir de la experiencia desarrollada por varios proyectos de intervención liderados por la FAO, y en particular, por el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, el que centró su atención en la desmejorada situación de pobreza extrema e inseguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones de **Ecuador, Perú y Paraguay**. Por ello, se propone para comenzar a desplegar nuestro marco analítico un análisis de una serie de “trampas” en las que usualmente cae la política pública para la seguridad alimentaria y nutricional (especialmente en el contexto de la década del 2000). Estas trampas son:

Cuadro N° 2. Conceptos de uso común en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Pobreza extrema: Es el estado más severo de pobreza. Cuando las personas no pueden satisfacer varias de las necesidades básicas para vivir como alimento, agua potable, techo, sanidad, y cuidado de la salud. Para determinar la población afectada por la pobreza extrema, el Banco Mundial define la pobreza extrema como personas viviendo con menos de USD 1,25 al día.

Subnutrición: Inseguridad alimentaria crónica, en que la ingestión de alimentos no cubre las necesidades energéticas básicas de forma continua. La FAO mide el hambre como el número de personas que no consumen el mínimo de la energía diaria necesaria, que es la cantidad de calorías necesarias para una actividad ligera y un peso aceptable mínimo para la estatura de la persona.

Malnutrición: Estado patológico resultante, por lo general, de la insuficiencia o el exceso de uno o varios nutrientes o de una mala asimilación de los alimentos.

Desnutrición: Estado patológico resultante de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales o de una mala asimilación de los alimentos.

Desnutrición aguda (wasting): Deficiencia de peso para altura (P/A). Delgadez extrema o emaciación. Resulta de una pérdida de peso asociada con periodos recientes de hambruna o enfermedad que se desarrolla muy rápidamente y es limitada en el tiempo.

Desnutrición crónica (stunting): Retardo de altura para la edad (A/E); asociada normalmente a situaciones de pobreza y relacionada con dificultades de aprendizaje y de menor desempeño económico.

Desnutrición global (underweight): Deficiencia de peso para la edad. Insuficiencia ponderal. Es un índice compuesto de los dos anteriores ($P/A \times A/E = P/E$) adecuado para seguir la evolución nutricional de niños y niñas.

- **La trampa de los indicadores globales que esconden las crudas realidades territoriales:** En el marco de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y de las políticas territoriales que los países habían desarrollado (incluidos los procesos de descentralización adelantados desde los años 90 en diferentes países de la región), la heterogeneidad del desarrollo económico y social de los territorios de América Latina y el Caribe era –y sigue siendo– uno de los principales retos a enfrentar. Esta heterogeneidad se manifiesta en las distintas escalas regionales e intermedias que existen en los países, y en la enorme concentración de la generación de la riqueza en pocos lugares, lo que significa, por ejemplo, que a fines de la década más del 57% del Producto Interno Bruto (PIB) latinoamericano se generaba en no más del 9 % del territorio⁷.

7 CEPAL, 2011. Versión Preliminar “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe”.

A modo de ejemplo, al analizar algunas regiones de los países andinos, los índices de pobreza y desnutrición en ciertas provincias y comunas variaban enormemente en relación a sus promedios nacionales. Un ejemplo de ello es lo que sucedía en Perú. En este país, los índices nacionales de pobreza y desnutrición eran en el año 2008 de 37,3 y 27,8 % respectivamente⁸, sin embargo, a nivel territorial, en algunos distritos estos valores se podían duplicar o triplicar en los casos más graves. Situaciones similares se daban en el Ecuador y Paraguay.

La trampa de tener como referencia permanente a índices globales impide entender de una forma realista el problema de la desnutrición crónica infantil y su dimensión territorial, lo que puede conducir a diseñar políticas ineficientes que no llegarán adecuadamente a los territorios, que es el lugar, al final, en el cual los programas y políticas se “juegan” su éxito y sus resultados. La reconstrucción de capacidades en las estrategias de combate al hambre exige relevar la importancia de la variable espacial, debiendo afrontar intersectorialmente el desafío de vincular con políticas integrales a la familia (y el ciclo de vida de cada uno de sus miembros) con el desarrollo del territorio (Cunill, 2005:4).

- **La trampa tecnocrática:** En esta, la lucha contra la desnutrición crónica infantil se ve como un problema esencialmente técnico, donde los sectores involucrados proponen medidas técnicas para solucionarlo, aislando del control político y social a los directivos y técnicos que cuentan con una responsabilidad –exclusiva y excluyente– de proveer soluciones. En esta trampa se observa con mucha claridad la tendencia a suplantar el poder político en su rol de toma de decisiones, en vez de apoyarle con su asesoramiento.

Frente a este enfoque, las evidencias han demostrado que el problema de la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición es principalmente político (CSA, 2009; De Schutter, 2012). Esta forma de ver el problema pone de relevancia la necesidad de un compromiso político amplio, que asegure un marco institucional adecuado, recursos para los programas, una adecuada articulación de las acciones y el cumplimiento a la exigencia permanente de rendición de cuentas. El compromiso político también facilita la implementación de acciones más articuladas y la generación de nuevos espacios para la gobernanza inclusiva de estos procesos, lo que conlleva la participación de nuevos actores alrededor de la búsqueda de soluciones, dejando de ser un reto exclusivo de un determinado gobierno para convertirse en el desafío de toda una sociedad cohesionada con la idea de institucionalizar compromisos y políticas de Estado. Esto último, lleva a la necesidad de alimentar el proceso político involucrado con evidencias e información sobre los avances logrados, pues la deliberación sobre el rumbo y los principios estratégicos es esencialmente política deliberativa, pero las acciones para alcanzar dichos objetivos están lejos de desvincularse de los aun y siempre necesarios espacios y roles técnicos.

Tal como se verá en el capítulo 2 de este libro, un enfoque político para articular las políticas públicas de SAN también plantea (necesaria y obligatoriamente) tratar estos retos bajo la mirada de enfoques más universales como es el derecho a la alimentación

8 Datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú
http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=266&Itemid=100236&lang=es

y el marco general de derechos humanos⁹ para el desarrollo, el que es analizado y adoptado con cada vez mayor interés en las principales discusiones políticas y sociales sobre las problemáticas locales, nacionales, regionales y mundiales.

- **La trampa de las políticas sociales sectoriales.** En el año 2008, la existencia de una fuerte institucionalidad orientada a la búsqueda de una solución sectorial a un problema multicausal, había sido la tónica de la región en las últimas décadas. En este devenir, toda la responsabilidad para tratar los problemas relacionados con la desnutrición crónica infantil recae principalmente en carteras sectoriales de salud y desarrollo social, actuando marcadamente de una forma desarticulada con otras políticas o programas, o con otros sectores que importantes para la solución del problema (agricultura, infraestructuras, entre otros).

Esta trampa lleva a una acción estatal sobre problemáticas complejas en muchas ocasiones con líneas de acciones paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias. Todo esto encuentra su origen tanto en la lógica político-organizacional que otorga cuasi monopolios de acción temática a áreas ministeriales especializadas de manera discreta y angosta, como en la lógica de formación disciplinaria de los expertos y profesionales que las ocupan (Acuña, 2010).

De esta forma, y a pesar que durante los últimos años previos a la intervención de los proyectos del Programa España-FAO la mayoría de los países habían realizado ampliaciones temáticas a sus agendas de acción y gasto público, además de implementar diversos programas de fomento productivo y desarrollo social en las áreas rurales, tanto los funcionarios de alto nivel de los gobiernos como los representantes de la sociedad civil compartían un amplio **desencanto con los resultados alcanzados**. Las políticas y programas, en esa percepción, no lograron los impactos deseados, en términos de reducción de pobreza, desnutrición crónica infantil, ni tampoco la dinamización de los territorios más desfavorecidos, donde se concentraba la mayor parte de los déficits sociales que estas políticas intentan enfrentar.

Frente a la forma tradicional de enfrentar estos problemas mediante el desarrollo de políticas sectoriales de educación y salud pública (por ejemplo), diferentes corrientes y organismos internacionales han manifestado, desde visiones más conceptuales y políticas, la necesidad de políticas públicas que reconocieran la multicausalidad del problema, que fomentaran la articulación de ellas en los territorios, y que alinearan esfuerzos públicos y privados de diferentes sectores. En fin último de este enfoque es la comprensión y fortalecimiento de las ventajas de los territorios como parte de la solución, asegurando un adecuado proceso de rendición de cuentas y la participación del conjunto de la sociedad, generando de esta forma procesos inclusivos que reconocen el potencial aporte de estas personas (UNICEF, 2008).

⁹ Se trata de un enfoque que ha impregnado el trabajo de la FAO en el logro de la SAN. Desde 1948, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce concretamente al derecho de la alimentación: *"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"*. Este enfoque fue revisado y reforzado en 1966 en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el que en su artículo 11 señala que: *"Los Estados Partes en el PIDESC tienen la obligación de respetar, promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, así como de tomar las medidas oportunas para lograr progresivamente su plena realización"*. Finalmente, en el año 2004, el Consejo de la FAO aprobó las Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional basado en el PIDESC.

En este contexto, el nuevo marco estratégico de la FAO es un ejemplo de una visión más integral para enfrentar la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, pues recoge en sus 5 objetivos estratégicos una visión integral y multisectorial del problema, al tiempo que reconoce la necesidad de una mayor articulación entre las agencias de cooperación.

- **La trampa de la focalización:** La natural focalización de las políticas sociales para la lucha contra la pobreza, y en concreto contra la desnutrición crónica infantil en las poblaciones vulnerables, incluyendo los programas de protección social, implicó un cambio del ciudadano como receptor del derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico (Andrenacci y Repetto, 2006). Esto llevó a una especialización de las políticas sociales y de sus instituciones en la labor de asistencia a estos grupos, así como una conceptualización limitada del problema, enfocando sus esfuerzos sobre la atención de las necesidades básicas de estas poblaciones en desmedro de las causas más profundas de la pobreza y la exclusión. Tal como comenta Amartya Sen, este tipo de enfoque hacia que lo gobiernos vean las personas a las que se destina las políticas focalizadas sólo como pacientes para los cuales deben hacerse las cosas y no como agentes cuyas preferencias y acciones son esenciales para el desarrollo (Sen, 2003).

Esta forma de enfocar la lucha contra la desnutrición crónica infantil dificulta una visión de salida de estos programas sociales e inclusión de la sociedad de la población vulnerable mediante el fortalecimiento de sus medios de vida, aspecto que ya se mencionaba desde el año 2006 en diferentes reuniones de expertos y seminarios sobre políticas y programas de protección social¹⁰. Todo estos análisis llevaron a definir la necesidad de una estrategia que combine el corto y el mediano plazo, vale decir, vincular las acciones para satisfacer las necesidades inmediatas de las poblaciones vulnerables con las acciones para un aumento de la resistencia a largo plazo (Naciones Unidas, 2010). Esto requiere la articulación de los actores públicos y privados con la sociedad civil para el desarrollo de procesos inclusivos dentro las sociedades, capitalizando en el caso de las zonas rurales el gran potencial para la resolución de estos problemas que presentan los pequeños productores, los circuitos de producción y consumo a nivel local y la recuperación de cultivos tradicionales. Todos estos son aspectos que desempeñan un papel importante en la reducción del hambre con una visión de medio y largo plazo en un esquema de doble vía para la atención de necesidades y la creación de capacidades (Stamoulis y Zezza, 2003).

- **La trampa del crecimiento económico:** Previo a la crisis económica mundial de 2007-2009, el contexto de crecimiento de la región había permitido a un gran número de países fortalecer su capacidad fiscal. Esta mayor capacidad fiscal permitió desarrollar políticas innovadoras en el campo de la protección social como los programas de transferencias condicionadas, pero alejaba la discusión sobre medidas más estructurales bajo el supuesto de que el propio crecimiento económico y estas políticas

¹⁰ El Proyecto de "Apoyo a la *Iniciativa 2025*" junto a otras agencias internacionales como el PMA, PNUD, CEPAL y la FAO, han realizado desde 2006 siete seminarios internacionales sobre programas de transferencias condicionadas y sistemas de protección social. En ellos han participado representantes de gobierno de distintos países, expertos internacionales de la Academia y de Agencias de Cooperación Internacional. Estos encuentros se realizan anualmente en la Oficina Regional de la FAO en Santiago de Chile y han sido una excelente oportunidad para llevar a cabo el intercambio de experiencias y discusiones encaminadas a reducir el hambre y la desnutrición infantil entre otros efectos sociales adversos de la región. <http://www.rlc.fao.org/es/proyectoiniciativa/lineas-de-trabajo/politicas-publicas/programas-de-transferencias-condicionadas/>

sociales específicas y focalizadas por sí solas permitirían lograr estos retos. En cualquier caso, junto con el comportamiento pro-cíclico del gasto social, los sistemas tributarios de la región no solo presentaban desafíos de recaudación, sino que también retos en cuanto a su estructura, pues dependen excesivamente de impuestos indirectos en su financiamiento, evitando la discusión y la práctica de reformas estructurales que eviten la reproducción tributaria de las desigualdades. En definitiva, el aumento del gasto social durante la década del 2000 no había implicado necesariamente la construcción de sistemas integrales de protección ni la recuperación de principios y valores orientadores del gasto en el marco de una “política”.

Cuadro N° 3. Programas apoyados en los países por el proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” (2009-2012)

Ecuador: Estrategia de Intervención Nutricional Territorial Integral (INTI) que en el año 2011 se transformó en la Estrategia Acción Nutrición (EAN), bajo la orientación del Ministerio Coordinador del Desarrollo Social. Tiene como objetivo mejorar la situación nutricional de la población con énfasis en los grupos de atención prioritaria (niños y niñas menores de 5 años, madres embarazadas y en período de lactancia) para prevenir la desnutrición desde la concepción en el vientre materno, la infancia, las edades pre-escolares y escolares, es decir, las etapas críticas del ciclo de vida.

Paraguay: Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Paraguay (PLANAL). Como Política de Estado, planteaba lograr en el año 2025 que todas las personas que viven en el Paraguay tuvieran en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias, conforme a sus preferencias y pautas culturales, a fin de llevar una vida activa y sana. El Plan, si bien beneficiaba a toda la población que vive en el país, consideraba a los pueblos originarios y

a las poblaciones urbanas y rurales en condiciones de vulnerabilidad como grupos meta principales.

Perú: Estrategia Nacional para la articulación institucional de los gobiernos Nacional, Regional y Local, vinculados a la desnutrición crónica infantil (CRECER) (2007-2012). A partir del 2012 se apoyó la nueva estrategia “CRECER para Incluir” del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social.

La Estrategia Nacional “CRECER” fue una estrategia de intervención articulada de las entidades públicas que conforman el Gobierno Nacional, Regional y Local, y las entidades privadas, la cooperación internacional y la sociedad civil en general, para promover, facilitar y gestionar procesos de articulación y complementariedad desde una mirada integral y sinérgica. Esta estrategia de intervención estaba siendo implementada a nivel nacional, en los distritos con mayor presencia de los quintiles 1, 2 y 3 del índice de pobreza, con énfasis en los distritos de la sierra rural y en los distritos con mayor concentración de desnutrición crónica infantil de zonas urbanas.

Tal como se verá en el capítulo 2, la superación de las “trampas” de las políticas públicas de seguridad alimentaria, requiere de nuevos enfoques para demostrar desde la praxis la necesidad de un cambio amplio en las diferentes dimensiones de las políticas relacionadas con la SAN. En ese sentido, a partir del año 2003 diferentes países de la región comenzaron a implementar iniciativas, de acuerdo a un enfoque que intentaba enfrentar estas trampas como el caso brasileño con políticas integrales como *Fome Zero* (Hambre Cero) y el caso peruano con la estrategia CRECER (2007). Estas políticas implicaban nuevas estrategias y herramientas que buscaron enfrentar la lucha contra el hambre con un enfoque multisectorial y con la participación activa de la sociedad civil, teniendo como eje central en el caso brasileño, una fuerte articulación entre las políticas estructurales como la descentralización económica, el aumento de la producción y la generación de empleo, entre otras, y las políticas compensatorias, en un principio, como intervenciones de emergencia y el fortalecimiento de los sistemas de protección social, especialmente a través de los denominados programas de transferencias condicionadas (Graziano Da Silva, Del Grossi y Galvão de França, 2012).

Junto con esto, también había una tradición de proyectos regionales de la FAO, financiados en gran parte por la Cooperación Española, que llevaban un tiempo adelantando importantes procesos de apoyo a políticas públicas, como los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) de Centroamérica (1999-2013), principalmente reflexionando sobre el papel de los territorios en el proceso de diseño implementación y evaluación de políticas SAN, y el proyecto de “Apoyo a la Iniciativa 2025” (2006-2013), el que estaba dando sus primeros pasos para apoyar a la *Iniciativa* con el objeto de posicionar en las agendas políticas de los países de la región el tema de la SAN. Estos proyectos se convirtieron en naturales aliados en todo este proceso de reflexión que se presenta en este documento.

1.2. El proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” y la oportunidad de acompañar a las nuevas políticas públicas de los países

En el contexto del año 2008, la FAO, con el apoyo de Cooperación Española, inicio un procesos de análisis y consultas con Ecuador, Paraguay, Perú y otros países de la región para conformar una propuesta de intervención en apoyo del combate a la desnutrición crónica infantil, el que terminó con la conformación, desde el año 2009, del proyecto Regional “Programa Regional para reforzar los impactos de las políticas públicas en la erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil”. Este proyecto tuvo un ámbito de ejecución regional y desde su diseño formó parte de una estrategia integral de apoyo de la FAO a la *Iniciativa 2025*¹¹.

El objetivo de este proyecto era apoyar a los países, con prioridad en Ecuador, Perú y Paraguay, en la mejora del impacto de sus políticas públicas de SAN y en concreto, de la lucha contra la desnutrición crónica infantil en sus diferentes dimensiones, a través del reforzamiento de capacidades institucionales, el apoyo en el desarrollo de sus instrumentos y contenidos, y el fortalecimiento de sus procesos políticos en para facilitar una acción

11 Ver <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/>

pública multisectorial a nivel de territorios priorizados. Junto con esto, se implementaron componentes de capacitación, tanto de funcionarios públicos como de miembros de la sociedad civil, en la gestión de políticas y programas a nivel nacional y territorial.

Para desarrollar este reto el proyecto tuvo que diseñar nuevas estrategias de intervención y una estructura con componentes regionales y nacionales que pudiera abarcar la complejidad de las políticas públicas y de sus retos, siempre bajo la premisa que era necesario un proceso continuo de diálogo, abierto a cambios y al aprendizaje, en donde aspectos como el alineamiento a las políticas públicas y los procesos de monitoreo evaluativo en el marco de la gestión basada en resultados fueron fundamentales.

En este sentido, es necesario destacar la voluntad innovadora de la Cooperación española, que con el apoyo de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en cada país, supo en todo momento comprender la naturaleza del trabajo y apoyar los ajustes y el desarrollo del proyecto, bajo un proceso de monitoreo y comunicación continuo que permitió, en conjunto con los equipos nacionales y regionales del proyecto, realizar una lectura situacional permanente de los procesos de apoyo, intentando responder a preguntas como:

- ¿Cómo se avanza en el cumplimiento de las actividades y que significan estos avances en el logro de los resultados del proyecto?
- ¿Qué acciones hay que cambiar o ajustar en el plan de trabajo del proyecto de acuerdo a la nueva situación de las políticas públicas en el país?
- ¿Qué aprendizajes están surgiendo en los procesos llevados a cabo para fortalecer las políticas públicas?
- ¿Cómo se mejora la labor de asistencia técnica en la ejecución de políticas públicas de SAN a través de los proyectos?

Cuadro N° 4. Características comunes de las políticas apoyadas por el proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”

Las políticas o programas relacionados con la SAN y que fueron apoyadas por el proyecto regional tienen en general los siguientes aspectos comunes:

- Eran políticas que tenían un enfoque multisectorial y de articulación generalmente bajo la coordinación u orientación de organismos de coordinación nacional con grado de ministerio.
- Se trataban de políticas o programas nuevos que nos eran conocidos por los ministerios con los que interactúan, acostumbrados a una visión sectorial del problema social.
- Se trata de programas o iniciativas que tenían dificultades para implantarse en el terreno.
- En general consistían en nuevos programas que tenían un enfoque territorial y que buscaban la participación de los destinatarios, pero sin herramientas metodológicas e institucionales para su implementación, el seguimiento y la evaluación de sus resultados.
- Convivieron en su desarrollo con otras políticas sociales y productivas de carácter sectorial, a las que debían por su mandato articular y no duplicar.

- ¿Qué efecto tiene este tipo de estrategia de intervención en la eficiencia y efectividad de la cooperación?
- ¿Qué elementos diferenciadores tiene la labor de cooperación técnica en el mejoramiento de las políticas públicas de SAN?

1.3. La seguridad alimentaria y nutricional obliga al diseño de políticas públicas diferentes

La formulación e implementación de políticas públicas, como se verá en el capítulo 2, referido al marco conceptual propuesto en este documento, es un proceso complejo y dinámico.

Pese a que en la mayor parte de los países de la región existe formalmente un régimen de derechos humanos ratificado y vigente, el cual provee un marco conceptual explícito de contenidos y principios que podría orientar la formación de políticas públicas más expansivas e inclusivas en el territorio, los decisores políticos y técnicos no han sido capaces de adoptar un enfoque de derechos humanos, así como tampoco la ciudadanía ha sido capaz de ejercer una contraloría social real sobre las políticas de SAN. A raíz de esta situación, el proceso de discusión y formación de políticas ha quedado en el campo de influencia de los actores políticos y sociales dominantes y legitimados, con tiempos de maduración largos, e involucrando necesariamente procesos sociales y ajustes permanentes.

Los tiempos de cambio y transformación en el marco de cada proceso son diferenciados según los países de acuerdo a la realidad institucional de cada uno de ellos. Además, en los últimos años se ha dado una tendencia cada vez mayor a implicar a los actores sociales destinatarios de estas políticas, haciéndoles más partícipes de todo el ciclo de la política pública, sobre todo del proceso de seguimiento y evaluación de la misma.

En el caso de las políticas públicas relacionadas con el logro de la SAN, estos procesos se vuelven aún más complejos, debido a la necesidad de romper con la estática histórica con más y mejores procesos políticos, requisito fundamental para asegurar su pertinencia, legitimidad y sostenibilidad. Los elementos diferenciadores, vinculados con las “trampas” reseñadas previamente, son:

- El logro de la SAN es un problema político y no netamente técnico o de recursos. Esto es más evidente en una región como América Latina y el Caribe, que es productora neta de alimentos, en la cual los principales problemas para el logro de la SAN se centra en su dimensión de acceso (FAO, 2012a). En ese sentido, se tornan claves para la SAN aspectos como el compromiso político y su articulación en más y mejores marcos institucionales, políticas y programas, sistemas de información y esquemas de gobernanza inclusiva, lo que facilita transitar desde “políticas de gobierno” a “políticas de Estado”.
- La competencia existente en el ámbito de la construcción de las agendas políticas de los países entre la SAN con otros problemas que enfrentan las sociedades de la región. Cuando prevalecen otros temas, la SAN ha sido tradicionalmente relegada

a ministerios de agricultura, los que en general, no cuentan con el peso político necesario para convocar con efectividad a acciones amplias e intersectoriales, lo que deriva en la encapsulación de sus estrategias que, debido al peso de sus mandatos, historia y capacidades, se concentra en la provisión de bienes meramente productivos.

Sin embargo, la SAN durante estos últimos años se ha posicionado en la mayor parte de las agendas políticas de los países de la región, en este proceso, la crisis de los precios de los alimentos del año 2008 fue un hito importante que facilitó y reforzó esta tendencia. El análisis de todo este proceso seguido en la región alrededor de la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición ha puesto de manifiesto la necesidad de tener una incidencia constante en los procesos políticos relacionados con la SAN tanto en los ámbitos locales, nacionales como también en los regionales.

- La naturaleza propia del problema del hambre y la malnutrición, siendo una temática multiactoral, con diferentes dimensiones¹² y que necesita ser abordado de una forma multisectorial mediante acciones de corto plazo y largo plazo (el enfoque de doble vía) desde un enfoque de derechos y territorial.
- La aplicación de enfoques universales como el derecho a la alimentación adecuada obliga a los Estados a: i) identificar y caracterizar los grupos más necesitados y vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional, ii) Llevar a cabo una evaluación completa del estado actual del derecho a la alimentación; iii) Formular políticas, estrategias y planes de acción para la seguridad alimentaria y nutricional; iv) Asignar obligaciones y responsabilidades institucionales; v) Establecer un marco legal y legislativo; vi) Monitorear procesos y el progreso de la realización del derecho a la alimentación; y vii) Asegurar mecanismos adecuados de reclamación y vigilancia de los derechos; entre otros.
- La inclusión de nuevos conceptos y enfoques dentro de las políticas públicas de SAN de la región como el de soberanía alimentaria, que ha sido recogido en constituciones y leyes de algunos países de la región¹³ y por organismos de cooperación técnica. Sin ir más lejos, la 32ª Conferencia Regional de FAO para América Latina y el Caribe acordó, en el año 2012, iniciar un proceso de debate y reflexión sobre el concepto de Soberanía Alimentaria en la región.

12 Se trata de es un concepto dinámico, pues ha variado con el tiempo, haciéndose cada vez más completo. También tiene distintas definiciones de trabajo, acuñadas y promovidas por instituciones o países. Existe una definición global, oficializada unánimemente por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) durante la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996). La definición adoptada indica que existe seguridad alimentaria "Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa".

13 Actualmente este concepto, con diferentes acepciones, ha sido incluido en Constituciones, legislaciones y planes de desarrollo de la región. Estos son los casos del Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y Nicaragua.

- Las políticas de SAN vinculan diferentes niveles de diálogo: locales, nacionales, regionales (organismos de integración regional) y globales, como es el caso del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial¹⁴. Esto hace que el tema sea permanentemente discutido en los diferentes niveles y con diferentes actores, estableciéndose relaciones entre los diferentes niveles que determinan en muchas ocasiones los enfoques, instrumentos y orientaciones de las políticas públicas SAN nacionales.

Cuadro N° 5. La Seguridad Alimentaria y Nutricional en los organismos de integración regional

América Latina y el Caribe fue la primera en proponerse erradicar el hambre antes del año 2025 a través de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre. El compromiso de la región con la SAN en el más alto nivel político se refleja además en los distintos organismos de integración regional.

A nivel regional, tanto OEA en el 42° periodo de sesiones de su Asamblea General (Cochabamba, 2012), como CELAC en la I Cumbre de (Santiago de Chile, 2013) y la Cumbre de Ministros de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza (Caracas, 2013) y la Ley Marco de Parlatino sobre Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria (Diciembre, 2012), son una muestra clara del impulso que ha tenido durante la última década la SAN a nivel nacional y subregional.

En Sudamérica, el MERCOSUR aprobó en el 2011 el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), cuyo primer eje de acción es “erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales”. Destaca además el Plan de Acción 2012-2014 del Consejo de Desarrollo Social

de UNASUR, el que entre sus cinco ejes contempla la seguridad alimentaria y la lucha contra la malnutrición, y los Principios Orientadores, la Agenda Estratégica y el Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de la Comunidad Andina.

En Centroamérica, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ha elaborado una Política Agrícola Centroamericana (PACA) 2008-2017, una Estrategia Regional Agro-Ambiental y de Salud 2009-2024 (ERAS) y una Agenda Estratégica Social (2008), cuyo eje transversal es el Desarrollo Infantil Temprano.

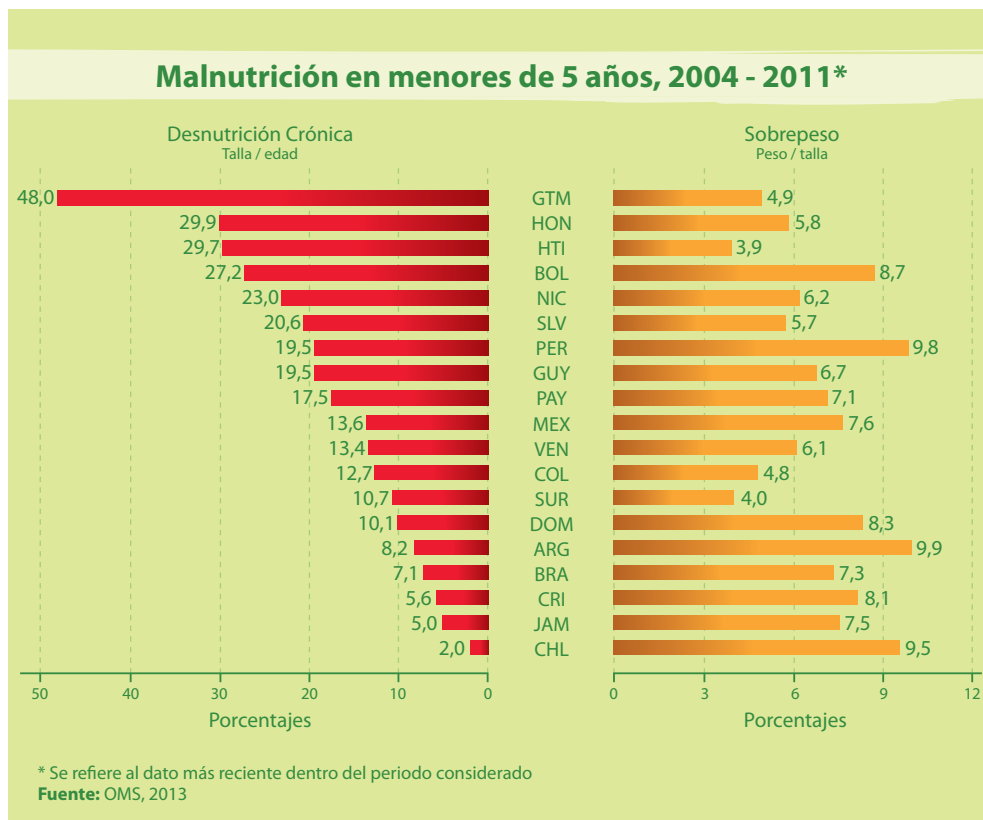
Por su parte, en el Caribe destaca el Marco de Política Agrícola y Plan Estratégico de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) (2003, revisada en el 2010). De igual forma, la Comunidad del Caribe (CARICOM) ha establecido en el año 2010 su Política de Seguridad Alimentaria y Nutrición y un Plan de Acción (2011) para su implementación en el período 2012-2026.

¹⁴ El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) se creó en 1974 como órgano intergubernamental destinado a servir de foro para revisar las políticas de seguridad alimentaria y realizar el seguimiento de estas. En 2009, el Comité experimentó un proceso de reforma con vistas a lograr que las opiniones de otras partes interesadas se tuvieran en cuenta en el debate mundial sobre la seguridad alimentaria y la nutrición. El objetivo último del CSA reformado es constituir la principal plataforma internacional e intergubernamental inclusiva para que todas las partes interesadas trabajen de forma coordinada con miras a garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todos. El CSA fue reformado a fin de hacer frente a las crisis a corto plazo pero también a cuestiones estructurales a largo plazo. El Comité proporciona informes anuales al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

- Lo innovadoras de la misma y la poca tradición en la gestión de políticas innovadoras y multisectoriales, lo que puede generar retrasos en la aceptación política para sus sostenibilidad y dificultades en su implementación debido a la lenta acumulación de capitales humanos y organizacionales capaces de una gestión SAN efectiva. En años recientes, la seguridad alimentaria y nutricional ha empezado a tomar un mayor protagonismo en la formulación de políticas de los países y, es sin duda la estrategia *Fome Zero* de Brasil, la experiencia que más ha motivado a los países de la región a seguir esta vía. Es así como durante la última década se ha comenzado a promover políticas y programas que hacen explícito el concepto de nutrición, el que es posteriormente ampliado al concepto Seguridad Alimentaria y Nutricional (Graziano Da Silva, Ortega y Faiguenbaum, 2008). En estos últimos años, esta tendencia se ha visto fortalecida, por casos como el lanzamiento a principios del año 2013 de la “Cruzada Nacional contra el Hambre” de México; la implementación de una política para la erradicación de la pobreza extrema en Brasil (*Brasil Sem Miséria*); la estrategia avanzada del Programa Hambre Cero en Guatemala; el fortalecimiento de la estrategia nacional de abastecimiento de alimentos en Venezuela; la creación de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Perú; el establecimiento de la Política Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Comunidad del Caribe; y la adopción del Desafío Hambre Cero de las Naciones Unidas por parte de Antigua y Barbuda, el que buscando erradicar el hambre y la pobreza extrema del país en solo dos años.
- En algunos países de baja capacidad fiscal, muchas las iniciativas relacionadas con la SAN han sido financiadas por recursos externos, ya sea a través de él apoyo de agencias de cooperación internacional o de organismo internacionales de financiamiento externo, lo que ha implicado en muchas ocasiones aceptar el enfoque de estos organismos impuesto de forma vertical. Estos recursos son generalmente dirigidos a un sector concreto, adoleciendo muchas veces de una visión integral fortalecida por procesos de mejora continua. Sin embargo, esta visión más integral ha estado permeando en estas instituciones, un ejemplo de esto fue el programa articulado de nutrición en Perú, a partir de 2007.
- Las políticas SAN tienen que estar a la altura del dinamismo de las manifestaciones del problema en las sociedades, cambiando la definición del problema político y los contenidos de las políticas. Así, aparece un nuevo problema asociado y no menor en relación a la SAN, que es el aumento regional del sobrepeso y la obesidad. Hoy, América Latina y el Caribe convive con la llamada “doble carga de la malnutrición”, lo que significa que sin haber superado aún el hambre, muchos países enfrentan tasas importantes de sobrepeso (FAO, 2012a).

Es por estos elementos que la implementación de programas y políticas sobre estas temáticas exige también un marco normativo y una institucionalidad específica, nuevos instrumentos de información para la inclusión de contenidos específicos, herramientas de planificación y gestión intersectorial y, finalmente, el desarrollo de procesos políticos, incluyendo el proceso de rendición de cuentas, que permitan dar un sentido para el gobierno y la sociedad de los cambios y logros que se van alcanzando y fortalecer su posicionamiento dentro de las sociedades como problema relevante.

Gráfico N°1. América Latina (19 países): La doble carga de la malnutrición infantil (% de menores de 5 años)



Todo esto plantea también importantes retos para la Cooperación Internacional y su labor de asistencia técnica, pues en un ambiente regional donde la implementación de las intervenciones públicas para la seguridad alimentaria y nutricional aun depende en menor o mayor medida de la movilización de recursos externos, los apoyos prestados por la Cooperación Internacional no solo deben ser adecuados desde el punto de vista de los diagnósticos y herramientas técnicas, sino que también deben tener una visión moderna y flexible sobre la naturaleza de los procesos políticos implicados, de modo de verdaderamente apoyar la creación y/o el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la implementación de políticas sostenibles.

La intersectorialidad e integralidad de las acciones necesarias para fortalecer la lucha contra el hambre a nivel nacional y territorial exige necesariamente de verdaderos "programas" de apoyo por parte de la Cooperación Internacional, superando en primer lugar, los reduccionismos tecnicistas que ignoran las verdaderas prioridades y necesidades de los gobiernos y, en segundo lugar, trascendiendo las lógicas de proyectos sectoriales y centrados en sí mismos.

2. UN MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS DE PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Luiz Carlos Beduschi, Pablo Faret y Luis Lobo

Como se ha adelantado en las páginas precedentes, el “Programa Regional para reforzar los impactos de las políticas públicas en la erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil” transporta en sí un enfoque innovador para la cooperación internacional para el desarrollo, en cuanto busca fortalecer simultáneamente las capacidades institucionales, el desarrollo de instrumentos y contenidos, los procesos políticos intersectoriales, y las capacidades de la sociedad civil para la gestión de políticas y programas en el territorio. Valorar los aportes de éste y otros proyectos del Programa España-FAO a la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) regional exige un marco conceptual de políticas públicas con enfoque territorial, lo que permitirá a los actores de FAO, la cooperación internacional y los gobiernos, analizar y evaluar los aprendizajes derivados de las experiencias de promoción y apoyo de políticas SAN sistematizadas en este documento.

En este capítulo se propone un marco conceptual para el análisis específico de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en el contexto regional de principios del siglo XXI, y se plantean antecedentes clave para asegurar una asistencia técnica efectiva en políticas mediante el fortalecimiento de capacidades y la construcción de compromisos políticos. En concreto, se propone un marco conceptual basado en cinco elementos: i) el ciclo de políticas públicas; ii) las ventanas de oportunidad en políticas públicas; iii) las dimensiones de la política pública; iv) los desafíos de los Estados de América Latina y el Caribe para implementar políticas de alta complejidad; y iv) la construcción de compromisos políticos para la SAN.

2.1. El ciclo de las políticas públicas y el avance de la seguridad alimentaria y nutricional en la región

Desde sus inicios en el siglo XX, el estudio diferenciado de las políticas públicas como cuerpo analítico independiente y separado de los reduccionismos economicistas o meramente politicistas se ha caracterizado por concebir a la política pública como un “proceso”. Los modelos de formación de políticas públicas han evolucionado desde la identificación de un proceso vertical y secuencial donde las decisiones fluyen desde arriba hacia abajo (Lasswell, 1962), hacia modelos que ponen de relieve los procesos de

definición de la agenda pública (Kingdon, 1984), modelos de corte iterativo que implican la re-elaboración de los problemas y la agenda pública a partir de los resultados de las políticas precedentes (Hoppe, Van de Graaf y Vand Dijk, 1985), modelos basados en la interacción de los actores (Grindle y Thomas; 1991) y modelos basados en la síntesis de la iteración y la interacción para la gerencia social de políticas y programas (Molina, 2002).

Con todo, los tomadores de decisión de los gobiernos nacionales, gobiernos locales y la cooperación internacional para el desarrollo deben ser conscientes de una noción general de “política pública”, entendida como un conjunto articulado de decisiones orientadas a la resolución de un problema o para la realización de un objetivo considerado de interés público.

El estudio de las políticas públicas, por lo tanto, tiene que ver con preguntas como: “¿qué hacen (o qué no hacen) los gobiernos? ¿Por qué lo hacen? ¿Qué diferencias ello implica? ¿Quiénes ganan? ¿Qué ganan? y ¿Por qué ganan?” (Dye, 1984; Lasswell, 1936). Dicho de otra forma, se trata de investigar cómo, por qué y cuáles son los efectos de determinados cursos de acción (o no acción) adoptados por los gobiernos. Esto último, desde una visión moderna e integradora de los avances teóricos más recientes, implica la consideración del ciclo de políticas como un **proceso** en el que intervienen múltiples actores de forma interactiva y se producen re-elaboraciones en las distintas fases del ciclo de políticas a partir de la acción de los actores y los resultados intermedios y finales de los paquetes de soluciones propuestos.

La figura N° 1 muestra esquemáticamente el “ciclo de las políticas públicas”, que fue utilizado para identificar con más precisión las fases en que las acciones de asistencia técnica realizadas por diferentes proyectos del Programa España-FAO fueron desarrolladas.

Figura N° 1. El ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia, síntesis teórica.

En materia de seguridad alimentaria y nutricional, durante la década del 2000 los países de la región mostraban distintos grados de avance en el ciclo de políticas públicas en rango comprendido entre las fases de **formulación del problema** e **implementación** de la política pública, identificándose tres grandes grupos de países: i) países que no habían incluido de forma contundente la problemática de la SAN y la pobreza en la **agenda pública**; ii) países que ya habían incluido la SAN y la pobreza en la agenda pública para la **formulación** y **decisión** de políticas, encontrándose estos en una fase intermedia de organización y racionalización de recursos públicos para **implementar** políticas nacionales; y iii) países que han logrado incluir a la SAN como problema público, diseñar e implementar políticas nacionales y afrontar desafíos de consolidación de la **implementación** y **evaluación** en el marco de la gestión pública por resultados, como era el estado de Brasil y su estrategia *Fome Zero* iniciada en el año 2003.

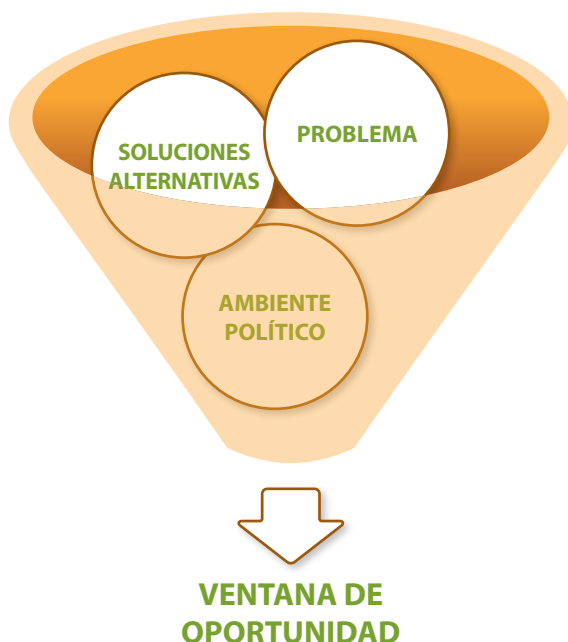
Para el año 2008 –año en que el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” inicia sus actividades– países como Argentina (2003), Brasil (2006) y Venezuela (2008) ya contaban con un alto grado de formalización de **formulaciones y decisiones** de política pública a través de leyes orgánicas de SAN que desencadenaban recursos públicos para hacer frente a desafíos de implementación, en paralelo a países que recién comenzaban a elaborar la inseguridad alimentaria y nutricional como un **problema público** que debía ser incluido en la **agenda** a raíz de los efectos de la crisis económica de 2007-2009.

Por su parte, Ecuador, Paraguay y Perú se encontraban en el grupo intermedio de países en el que se evidenciaban distintos grados de formalización de las **decisiones** de política pública en SAN, e importantes desafíos para su **implementación** efectiva en los territorios. Es así, como en Ecuador, en el año 2009 se promulga la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA R.O. 583) y se inicia la Intervención Nutricional Territorial Integral (INTI) –actual Estrategia Acción Nutrición– como una respuesta articulada desde las carteras del sector social; en el caso de Paraguay, en el año 2009 el gobierno formula el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Paraguay (PLANAL), contemplando agregar nuevos programas en agricultura familiar, economía indígena y producción en conjunto con el fortalecimiento de tres programas pre-existentes en nutrición, protección social y educación. Finalmente, en el caso de Perú, el gobierno establece en el año 2007 la Estrategia Nacional de Intervención Articulada de Lucha contra la Pobreza y la Desnutrición Crónica Infantil del Perú (CRECER), la que buscaba un amplio grado de articulación en el territorio de los componentes de transferencias condicionadas, aseguramiento de atención en salud y nutrición de niños y mujeres embarazadas, junto con el fortalecimiento de los servicios sanitarios y de educación.

2.2. De la formación del problema a la formación de políticas públicas de SAN: los desafíos de construir la agenda

Para Kingdon (1984), una política pública emerge de la convergencia de múltiples flujos: i) flujo de la formulación del problema; ii) flujo de las alternativas de solución al problema; y iii) flujo político, en el que hay un ambiente político favorable. Cuando estos flujos convergen, se abre una “ventana de oportunidades” para la política pública.

Figura N° 2. Ventana de Oportunidad de Kingdon:
Convergencia de Flujos Múltiples



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Kingdon (1984)

La cuestión respecto a los factores que permiten la convergencia de los flujos y la consecuente apertura de la ventana de oportunidad para una política pública específica es compleja y hasta cierto punto, aun intrigante. Los problemas pueden ser construidos dentro o fuera del gobierno, y el manejo de estadísticas, informaciones e indicadores tiene gran influencia en la **construcción social del problema**. Del mismo modo, las comparaciones con otros países también suelen influenciar a los tomadores de decisión y la sociedad en general, por lo que los enfoques que van más allá de los límites nacionales son bastante útiles. Esto último hace acrecienta la importancia fundamental de los organismos de integración subregional y los procesos de cooperación Sur-Sur.

Por otro lado, la misma formulación del problema también está marcada por disputas políticas que tienen que ver con los diferentes intereses y perspectivas de los distintos actores sociales involucrados en los procesos políticos. Reconocer las asimetrías de poder entre los distintos grupos de interés es fundamental para construir un cuadro más realista del contexto político en el que se desarrollan las disputas sobre los temas que lograrán entrar en la **agenda de decisiones del gobierno**.

También se debe considerar que aun cuando una determinada situación se torna socialmente un problema, hay que mantenerlo en la agenda, pues otros problemas pueden disputar su puesto en el orden de prioridades de los gobiernos. La sociedad puede "acostumbrarse" al problema, en especial cuando existe hace mucho tiempo y/o se manifiesta con alta magnitud (hambre crónica, altas tasas de desempleo, racismo, etc.) o las crisis que facilitaron la entrada del problema en la agenda pueden terminar o disminuir

(como suele pasar con determinadas regiones que viven momentos de crisis agudas de hambre, atraen la atención mundial, y cuando los indicadores mejoran un poco, vuelven a la invisibilidad).

Desde el punto de vista del **flujo de las soluciones políticas**, también existe un alto grado de imprevisibilidad. Los académicos, asesores políticos, administradores, *think thanks*, y distintos grupos de interés están permanentemente creando ideas, soluciones y propuestas que son debatidas, combinadas, experimentadas, intercambiadas y evaluadas. En esta verdadera “competencia”, aquellas ideas “más aptas” ganarán la selección, sea porque son más viables técnicamente, sea porque están más en línea con los valores de la sociedad en un determinado contexto, porque son más coherentes con la cultura y paradigmas de los tomadores de decisiones, o simplemente porque tienen más receptividad política en la opinión pública y el gobierno.

Lo que vale subrayar es que, para la mayor parte de los problemas, hay un conjunto amplio de soluciones alternativas puestas a disposición de los tomadores de decisiones y la elección de una o de otra dependerá de la capacidad que tienen los formuladores de convencer a sus audiencias. De ahí la importancia de tener a disposición un repositorio de buenas prácticas que se construye en procesos de sistematización como el que se presenta acá.

Por su parte, el **flujo del ambiente político** puede ser influenciado por una multiplicidad de factores, entre los que se pueden mencionar a los eventos mediatizados, crisis socio-ambientales, coaliciones de ocasión, elecciones y el clima político general. Como el ambiente político suele ser inestable, la habilidad de “leer el ambiente”, por un lado, y la capacidad de influenciar los cambios que favorecen la puesta en marcha de las soluciones políticas son uno de los activos más importantes para las organizaciones involucradas en los procesos políticos. Este aspecto pone de relevancia al monitoreo de las acciones y resultados incluyendo un constante análisis en el contexto institucional y político del país y los territorios.

Cuadro N° 6. Plataforma de sistematización de experiencias

Desde el año 2012, el programa de campo de la Oficina Regional de FAO ha recogido para su desarrollo una iniciativa del Programa España-FAO para la sistematización de experiencias cuyo desarrollo ha significado el fortalecimiento a la implementación de políticas públicas en SAN a través de proyectos en los territorios.

Para ello, se ha establecido una plataforma de acceso público para la consulta organizada y sintética de experiencias impulsadas por el gobierno y apoyadas por FAO en los territorios, destacando tanto su valor en el ciclo y las dimensiones de la política pública, como los aprendizajes técnicos y organizacionales. Esto no solo permite visibilizar el trabajo de FAO y los gobiernos en materia de seguridad alimentaria y nutricional en los territorios, sino que también fortalece la rendición de cuentas, fomenta el alineamiento estratégico y la eficiencia de las intervenciones, fortalece la articulación y armonización de procesos y mejora el monitoreo evaluativo desde una perspectiva integral.

Para mayor información, consultar: <http://www.rlc.fao.org/es/proyectos/plataforma-experiencias-territoriales/>

Aunque son variados los motivos que hacen que un tema logre insertarse en la agenda política, un aspecto clave tiene que ver con el rol que desempeñan los **“emprendedores políticos”¹⁵ en la transformación de un problema en un contenido importante de la agenda de los gobiernos. Un problema se considera público cuando parte significativa de la sociedad considera que el gobierno tiene que poner atención en ello. El proceso de formación de agenda (*agenda setting*) depende, por lo tanto, de que determinados actores sociales construyan socialmente los problemas, elaboren alternativas de soluciones a los problemas y contribuyan en la creación de un ambiente favorable para que el gobierno de hecho tome en consideración el problema en su priorización.**

La FAO puede desempeñarse como emprendedor político en el proceso de construcción de las políticas públicas de SAN en América Latina. El emprendedor político está bien posicionado cuando la ventana de oportunidad se abre, es decir: tiene soluciones disponibles para los problemas; tiene identificado y caracterizados ejemplos de proceso similares en otros países; puede movilizar personas influyentes en los temas o promover el contacto con otras organizaciones o pares de los países; puede generar espacios de discusión neutrales convocando a un número mayor de actores; pone a disposición las soluciones y convence los tomadores de decisión de la pertinencia de sus propuestas; y está disponible para ayudar a formular la política pública en sus múltiples dimensiones.

2.3. Las tres dimensiones de la política pública: la FAO como emprendedor político de la seguridad alimentaria y nutricional en múltiples niveles

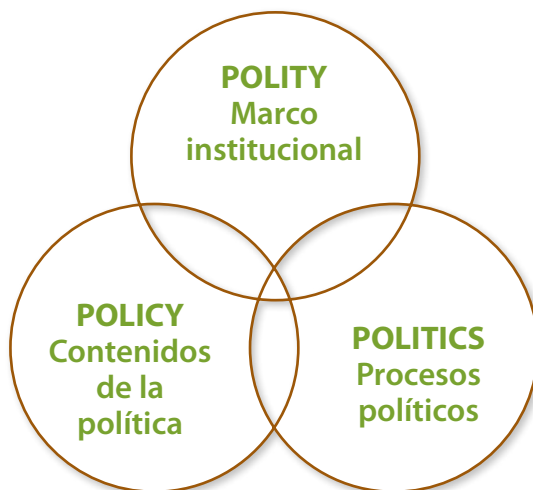
Tradicionalmente, el estudio y análisis de las políticas públicas como cuerpo teórico específico ha debido hacerse cargo del desafío de conciliar el desarrollo independiente de sus múltiples dimensiones. En efecto, las ciencias sociales en general han sido incapaces de conciliar adecuadamente el análisis y desarrollo de la oferta programática destinada a producir soluciones técnicas a los problemas públicos sobre los que se toman decisiones, el régimen institucional bajo las que éstas operan y, por sobre todo, los procesos políticos llevados a cabo por una multiplicidad de actores sociales y políticos, los que están crecientemente informados y en posición de mediatizar contenidos.

En América Latina, la falta de términos específicos para referirse en el idioma español a las dimensiones de la política pública de forma diferenciada a la mera utilización del término “política” ha provocado en cierta forma la invisibilización de las especificidades propias de cada dimensión y ha contribuido a generar un tratamiento desintegrado de cada dimensión en distintos campos de conocimiento y tradiciones epistémicas (Gómez Cárdenas, 2011). Sin embargo, recogiendo distintas tradiciones, en el idioma inglés se reconocen tres términos diferenciados para la “política” que permite su reconocimiento en dimensiones que pueden analizarse de forma articulada: ***policy, polity y politics***.

15 Término acuñado en el estudio de las políticas públicas por John W. Kingdon (1984) para definir al tipo de agente social que busca transformaciones relevantes en el ámbito político capitalizando ventanas de oportunidad.

Por un lado, las **policies** recogen la tradición anglosajona iniciada por Lasswell (1936), cuyo desarrollo se vincula a la idea del “gobierno en acción” mediante procedimientos que buscan articular de forma virtuosa el conocimiento técnico con las intervenciones en un proceso de decisión lineal. Es ésta la dimensión más comúnmente asociada al desarrollo de “políticas públicas”. En segundo lugar, la **polity** se nutre de la tradición francesa de política pública, en la que se enfatiza la idea de “el Estado en acción” mediante regímenes institucionales que median la relación entre ciudadanía y Estado y generan las condiciones de posibilidad de las respuestas técnicas. Finalmente, recogiendo algunos elementos de los estudiosos de políticas públicas de América Latina (Gómez Cárdenas, 2011:5) –aunque también, agregamos, encontrando similitudes con las teorías de acción y poder de la ciencia política norteamericana clásica–, la **politics** se refiere a la intervención de múltiples individuos y grupos con recursos disímiles de poder en un contexto de conflicto y negociación para generar la “reacción” del aparato público mediante la toma de decisiones o, en otras palabras, la actividad política como tal.

Figura N° 3. Las tres dimensiones de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

Como queda claro en la figura, las tres dimensiones están orgánicamente relacionadas, cada una de ellas influenciando las otras. El marco político-institucional (*polity*) que se construye en cada país influencia el diseño y el alcance de las políticas públicas (*policies*) elaboradas; al mismo tiempo que las políticas públicas implementadas pueden influenciar los balances de poder, rompiendo equilibrios y permitiendo la inclusión o diversificación de actores sociales en los procesos políticos (*politics*), los que vuelven, a su vez, a retroalimentar el ciclo de políticas públicas desde la construcción del problema e influyen el diseño institucional que moldea la propia política mediante correlaciones de fuerza.

De ahí la importancia de un **abordaje integrado y coherente** de las tres dimensiones de las políticas públicas para que el tema que se plantea como de importancia pública – en nuestro caso, la seguridad alimentaria y nutricional– pueda efectivamente insertarse en el flujo de decisión política. A nivel regional, las tres dimensiones de la política pública poseen referentes concretos que pueden ser mencionados a continuación:

Policy (contenidos de la política): Con diversos enfoques y grados de heterogeneidad, durante las últimas dos décadas las políticas en seguridad alimentaria y nutricional de los países de la región han ampliado su campo de acción hacia las carteras sociales y enfatizado el rol de la agricultura familiar como estrategia de producción. Con todo, la intersectorialidad de las *policies* de SAN en la actualidad enfrentan importantes desafíos de articulación de ámbitos tan diversos como la protección social, la regulación de los mercados agroalimentarios, la infraestructura sanitaria, las políticas de salud y nutrición, la calidad e inocuidad de los alimentos, la estrategias de producción basadas en la agricultura familiar, el cambio climático, cadenas de comercio, entre otros.

Polity (marco institucional): En este aspecto América Latina y el Caribe ha destacado en el contexto internacional durante las últimas dos décadas. En primer lugar, destaca la protección –explícita e implícita– del derecho humano a la alimentación en las Constituciones Políticas de 15 de los 33 países de la región (De Schutter, 2012). Por otro lado, destaca la sanción de leyes orgánicas seguridad y soberanía alimentaria en 7 países de la región, estableciendo funciones y responsabilidades específicas para la implementación de *policies* por medio de la racionalización de la administración pública¹⁶. En tercer lugar, los países de la región también han avanzado progresivamente en la sanción de leyes sectoriales que afectan a la SAN (como en el caso de la discusión de 7 leyes sectoriales claves en el Ecuador a partir de la aprobación de la LORSA en el año 2009), así como también el establecimiento de instancias formales de participación de la sociedad civil y coordinación interestatal en el seno de organismos de integración regional y subregional.

En suma, se debe destacar el desarrollo en diferentes países de la región de nuevos contenidos de políticas que supusieron verdaderas innovaciones en la construcción e implementación de políticas, planes y programas de SAN desde un abordaje multisectorial para la consecución de una creciente transparencia y eficiencia. Estos programas fueron objeto de la asistencia técnica por parte de variados proyectos de FAO, algunos de ellos son presentados en este documento.

Politics (procesos políticos): En esta dimensión de política pública la región también ha comenzado a generar avances, principalmente a través de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 y la constante movilización de la sociedad civil por mayores niveles de inclusión ciudadana y participación en las decisiones de política pública referentes a su seguridad alimentaria y nutricional. En concreto, destaca la acción de 15 Frentes Parlamentarios contra el Hambre a nivel nacional, la creciente inclusión de la SAN en la agenda política de los organismos de integración regional (FAO, 2012a:116-118), los movimientos vinculados a la seguridad y soberanía alimentaria, y el rol tradicional de los partidos políticos y los expertos en el marco de los flujos de ambiente y soluciones políticas.

Durante los últimos años, **la FAO** ha ido adquiriendo de forma creciente la *expertise* y capacidades necesarias para desempeñarse como emprendedor político en cada una de las dimensiones de la política pública de SAN. Aunque se trata de un proceso en desarrollo y en constante mejora continua, en contraste a la tradicional asistencia técnica en el ámbito de las *policies*, la FAO ha generado experiencias exitosas de movilización de compromisos

16 En este punto, como ejemplo de alto impacto, destaca la sanción en diciembre de 2012 de la Ley Marco del Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria en la Asamblea del PARLATINO.

en el campo de la *politics*, tal como su rol de Secretaría Técnica en Apoyo a la *Iniciativa* 2025, el impulso de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre y su trabajo de incidencia con actores gubernamentales y la sociedad civil a partir de la emergencia de **ventanas de oportunidad** en el contexto del apoyo técnico a los países de la región. También destaca el posicionamiento político de diferentes políticas o programas nacionales que por su interés en el logro de la seguridad alimentaria y nutricional se han convertido en ejemplos para la región (como lo son los programas Acción Nutrición en Ecuador y el Programa Crecer para incluir en Perú). Finalmente, una adecuada lectura de los momentos políticos en conjunto con la planificación ordenada de las prioridades y tiempos de trabajo de la distintas unidades y oficinas de la organización, han derivado en el apoyo técnico a marcos jurídicos e institucionales en el marco de la cimentación de una *polity* tendiente a la construcción de compromisos de Estado sostenibles con el derecho a la alimentación.

Todo esto último ha sido refrendado y consolidado con la revisión del marco estratégico de FAO a nivel mundial desde una enfoque amplio e integrador, destacándose especialmente el diseño del nuevo Objetivo Estratégico 1: “Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición”, el que apunta a crear las condiciones necesarias en todos los niveles de toma de decisiones, en cooperación con los actores principales, mediante: “i) el fortalecimiento de la voluntad y del compromiso político, con el respaldo de una gobernanza y de mecanismos de rendición de cuentas apropiados; y ii) una acción más decidida en aquellas esferas que tienen el mayor efecto posible en la mejora de la seguridad alimentaria y el estado nutricional de la población” (FAO, 2013a:24).

En este contexto, para asegurar la efectividad de la (nueva) FAO como “emprendedor político”, se debe considerar –en un marco de ventana de oportunidades– los caminos y formas que adquieren los procesos de decisión política. Más allá de entender a la decisión política como un proceso estrictamente racional entre un conjunto de opciones técnicas disponibles para generar valor público, o desde una perspectiva de racionalidad limitada (*bounded rationality*) (Simon, 1982) o desde enfoques que enfatizan el “azar” debido a la falta de claridad de las preferencias y objetivos personales y organizacionales (Cohen, March y Olsen; 1972), se hace necesario adoptar un **modelo analítico incremental** (Lindblom, 1979).

Para Charles Lindblom, las **decisiones políticas requieren negociación**, pues la capacidad de llegar a decisiones estratégicas puede ser obstaculizada por posiciones de carácter estático y rígido, provocando que los procesos decisorios acontezcan paso a paso sobre la base de errores y aciertos. Así, en procesos incrementales, es necesario probar y ajustar las alternativas y gestionar los eventuales efectos negativos. Igualmente, no se deben esperar cambios radicales, pues las fuerzas inerciales estarán presentes y se harán sentir en los flujos de ambiente y decisión, especialmente considerando la compleja trama de actores y relaciones presentes en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel local, nacional y mundial.

Los procesos incrementales son por definición graduales, demandan una constante negociación y reiterados ajustes, por lo que tienen el potencial de estimular el aprendizaje político. **La utilización de una opción de política pública en este modelo interpretativo es mucho más el resultado de los consensos posibles que de un análisis puramente racional.**

En el contexto de este proceso de sistematización, hay significativas evidencias que permiten afirmar que la lucha contra el hambre desde las políticas públicas se está dando con un carácter marcadamente incremental. No se trata, todavía, de un cambio radical en las instituciones y en las políticas públicas; sin embargo, es posible verificar que los cambios están en marcha. De ahí la importancia de reconstruir e interpretar los caminos de las decisiones políticas que fueron tomadas en cada una de las experiencias sistematizadas. Por ello, se sugiere la siguiente hipótesis sobre el rol de la FAO:

La FAO puede desempeñar un triple rol como emprendedor político de la SAN: por un lado, actuar como uno más de los actores sociales interesados en promover políticas públicas de SAN en la región; por otro lado, desempeñarse como verdadero facilitador frente a diferentes actores sociales, muchas veces con intereses claramente divergentes, de modo de facilitar la construcción de los posibles consensos alrededor de compromisos públicos que conlleven la implementación de políticas de SAN. En tercer lugar, debido al avance de la región en estos temas, la FAO puede ayudar a fortalecer la incidencia políticas, comportándose como un canalizador del intercambio de experiencias entre países donde sean los pares de los gobiernos y actores relevantes los que incidan con su práctica y conocimiento en el desarrollo y posicionamiento de acciones públicas concretas políticas, facilitando los procesos de cooperación Sur-Sur.

Para asumir el desafío dado por el triple rol que debe jugar la FAO como emprendedor político, se hace necesaria la **combinación de competencias técnicas, habilidades sociales y la capacidad de convocar a otros actores regionales**. Las competencias técnicas están relacionadas al manejo de los contenidos de las políticas, es decir, desde la experiencia acumulada por un organismo como la FAO, sus profesionales deben tener las condiciones de posicionarse claramente sobre cuáles son las opciones de política que, a su juicio, son las más interesantes para determinado contexto. Las habilidades sociales¹⁷ tienen que ver con la capacidad de inducir a otros actores sociales a cooperar en los esfuerzos de erradicación del hambre en la región en cualquiera de las tres dimensiones de las políticas públicas. Finalmente la capacidad de convocar actores regionales tiene relación con el fortalecimiento de los procesos de cooperación Sur-Sur, aprovechando la relación de la FAO con los organismos de integración regional y otras agencias especializadas, además del conocimiento profundo de los diferentes procesos relacionados con el diseño, implementación y evaluación de políticas SAN fruto de su larga trayectoria en cooperación técnica en la región.

¹⁷ Para profundizar sobre la idea de habilidades sociales, consultar Fligstein (2001).

2.4. Los desafíos de los Estados de América Latina y el Caribe para implementar políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional de alta complejidad

Ya superada la primera década del siglo XXI, América Latina y el Caribe se inserta en el concierto mundial como una región con regímenes democráticos extendidos en términos formales, pero incompletos desde el punto de vista de una ciudadanía integral, pues no han sido completamente eficaces en la erradicación del hambre y la pobreza. Así, en el marco de procesos de consolidación, las democracias formales corren el riesgo de perder relevancia ante sociedades que dudan cada vez más de su capacidad para representar los intereses sociales y generar espacios públicos para la participación, el diálogo y la deliberación política efectiva (Calderón, 2004:205). La pérdida de relevancia de las democracias formales puede generar en el mediano y largo plazo la descomposición de las instituciones estatales y las estructuras de acción colectiva, claves para la lucha contra el hambre.

En este contexto, los países de la región se encuentran inmersos en dos grandes problemáticas sin soluciones claras en el corto plazo:

- **Modernización parcializada del Estado:** Especialmente en las décadas de 1980 y 1990, el Estado latinoamericano atravesó por importantes procesos de ajuste estructural y modernización pre-eminente de la esfera económica por sobre la esfera social. Si bien a nivel de la administración pública, esta modernización contribuyó a la integración de principios y técnicas de valor –ausentes hasta ese entonces de la gestión estatal– en la práctica, la mayor parte de la región experimentó una ola de privatizaciones de servicios y descentralizaciones truncas por medio de mecanismos de mercado o cuasi-mercados de competencia pública, generando: i) la individualización de los servicios sociales y productivos, descentrando las responsabilidades del Estado; y ii) el reemplazo de “políticas públicas” por “proyectos” en la medida que se reduce el campo de decisiones sobre las que el Estado puede o no puede actuar (Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar; 2006).
- **El debilitamiento de la *polis*:** La reconstrucción de la relación entre la sociedad y el Estado requiere de prácticas estatales concebidas **tanto con inteligencia técnica como por inteligencia política**. A principios del siglo XXI, la *politics* ha perdido su capacidad reivindicativa y gestora de “proyectos societales”, quedando reducida a su mera especificidad técnica o profesional en el campo de las *policies*. De esta forma, el debate sobre el rol de la política y el Estado se encapsuló preeminentemente (y con excepciones) hacia la mera discusión sobre los instrumentos y la buena gestión de recursos humanos, materiales y tecnológicos (Zurbruggen, 2007); no obstante, si bien debemos reconocer la gran importancia de contar con una gestión pública eficiente, no se debe confundir la administración cotidiana del aparato estatal con las estrategias de conducción política que guían el desarrollo, las que no están ligadas única y directamente con la eficiencia administrativa, sino con la calidad y eficacia general de cada sistema político. Es por esto que se hace necesario un énfasis especial en la reconstrucción de la contienda y el diálogo político y, en el momento de implementar políticas de seguridad alimentaria y nutricional formadas deliberativamente, tener la capacidad de adaptar tácticamente los instrumentos técnicos a la dinámica de la realidad (Arellano Gault, 2007).

Estas dos grandes tendencias generan interrupciones en los niveles de eficacia de las políticas públicas, especialmente considerando campos de alta complejidad como la seguridad alimentaria y nutricional, la que no solo requiere de contundentes respuestas técnicas, sino que también de un alto consenso social y político basado en el diálogo para implementar estrategias legítimas y sostenibles en las tres dimensiones de las políticas públicas y su ciclo (FAO, 2013a; Maldonado y Palma, 2013). De esta manera –y con notables grados de heterogeneidad– las condiciones de posibilidad de un pacto social para la garantía del derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe está limitado por un el Estado que puede ser caracterizado como “débil” (en sus capacidades de gestión), y “angosto” y “fragmentado” (en cuanto no es lo suficientemente amplio para generar la inclusión ciudadana de forma igualitaria y de canalizar demandas sociales) (O’Donnell, 2007).

Esta situación contrasta con las características de las experiencias más exitosas de combate a la pobreza y la desigualdad a nivel mundial. En efecto, un reciente estudio de alcance global realizado por el Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, 2011), señala que la eficacia social de los regímenes democráticos formales solo se ha logrado en los casos en que el Estado ha sido capaz de movilizar y asignar recursos de forma activa; regular a los actores cuyas decisiones afectan el bienestar público; establecer pactos sociales para el manejo de los procesos de desarrollo; y financiar y proporcionar servicios sociales adecuados.

En función de lo anterior, a continuación proponemos tres grandes desafíos para la gestión estatal de políticas públicas complejas de SAN: i) la incorporación de un enfoque “de abajo hacia arriba”; ii) el fortalecimiento transversal del monitoreo y la evaluación; y iii) armonizar la institucionalidad pública con los estándares del enfoque de derechos:

De la decisión a la implementación: la emergencia del abordaje “de abajo hacia arriba” en las políticas públicas de SAN:

Evidenciada la descoordinación existente en los distintos niveles de decisión de la política pública (Política, Planes, Programas y Proyectos, desde la perspectiva del gasto público) y el desencanto existente con las estrategias de implementación basadas en un enfoque “de arriba a abajo”, que demandan una cooperación perfecta entre las distintas instancias de gobierno –constantemente amenazadas por pequeños contratiempos capaces de producir fallas de escala mayor– la opción de fortalecer las instancias locales/territoriales es la principal apuesta contemporánea a la hora de implementar las políticas públicas de SAN mediante el fortalecimiento de los niveles de apoyo y legitimidad de abordajes “de abajo hacia arriba”. Esta coherencia de criterios y de enfoque fue una de las razones para sugerir la aplicación de un Enfoque Territorial Participativo (ETP) en los diferentes procesos apoyados por la FAO que se presentan en este documento (ver capítulo 3).

Desde el punto de vista de la implementación, son los agentes de campo (*street-level bureaucrats*) los que efectivamente hacen acontecer las políticas públicas. Para contrarrestar las dificultades cotidianas, crean estrategias propias y desarrollan rutinas y acciones adaptadas a cada contexto de intervención, constituyendo en muchos casos la “cara visible” de la política pública. De ahí la idea según la cual la política es hecha a medida que ésta se administra.

La opción por los niveles territoriales contribuye a “dar voz a los individuos que antes no la tenían”. Desde una perspectiva de ampliación de libertades y capacidades (Sen, 2000), la creación y fortalecimiento de canales de comunicación que permitan a los que padecen hambre expresar sus demandas es algo extremadamente importante. Instancias colegiadas, con amplia y diversificada participación social en los diferentes niveles administrativos (comunitarias, municipales, departamentales, hasta lo nacional) son la nueva opción para que el *delivery* de las políticas públicas se haga con más eficacia y eficiencia.

El monitoreo y evaluación en políticas públicas de SAN:

Las dos problemáticas fundamentales que enfrenta el Estado en la región –modernización parcializada y desintegración de la *polis*– implican no solo interrupciones en la gestión, sino que también en la toma estratégica de decisiones basada en evidencias. Así, se manifiesta un divorcio entre la planeación para el desarrollo y los presupuestos públicos, escasos márgenes presupuestales y de recursos humanos para la gestión estratégica, y la falta de rendición de cuentas sobre programaciones inerciales, pues un presupuesto desconectado de los objetivos de desarrollos no es evaluable.

Las funciones de monitoreo y la evaluación se constituyen como un elemento crítico de la eficiencia, eficacia y legitimidad de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, además de ser un elemento que alimenta el proceso político. Estas funciones no solo tienen un rendimiento técnico en función de los objetivos de los implementadores, sino que también pueden servir como instrumentos de consolidación institucional, participación ciudadana y rendición de cuentas en la medida de que son utilizados adecuadamente.

Las funciones de monitoreo y evaluación para la SAN encuentran su justificación en tres dimensiones: la técnica, la ética y la política (Pacheco, 2010:9). Técnica, en cuanto la gestión de la política SAN debe maximizar sus impactos con una debida priorización de recursos; ética, en cuanto se promueven grados crecientes de transparencia y empoderamiento para el fortalecimiento de la contraloría social; y política, en la medida que su ejercicio –transversal en el ciclo de políticas públicas– promueve la alineación de los niveles superiores de decisión con los proyectos específicos, al mismo tiempo que fortalece la legitimidad de las estrategias intersectoriales.

En un ciclo que se retroalimenta, es fundamental que los impactos de las políticas públicas adoptadas sean permanentemente evaluados. Ya sea si se trata de verificar cómo las políticas públicas fueron implementadas, qué efectos han producido y qué resultados han inducido, es importante evaluar la alineación de los medios empleados y la consecución de los fines perseguidos, de modo de rendir cuentas a la sociedad respecto al uso de los recursos disponibles. Por su parte, el monitoreo es fundamental para la planificación concreta de cómo las organizaciones involucradas en la SAN movilizarán sus recursos en pos de los objetivos trazados, al tiempo que permite el ajuste constante de la gestión para mayores niveles de efectividad. Es por ello que la estrategia de monitoreo y evaluación siempre debe ser definida en las etapas más tempranas del ciclo de políticas.

Finalmente, cuando se hacen con participación de otros actores sociales además del gobierno, las chances de que el monitoreo y la evaluación induzcan procesos de

Cuadro N° 7. El monitoreo basado en derechos de la Estrategia Acción Nutrición del Ecuador

Pese a que ha operado solo por cuatro años, la Estrategia Acción Nutrición del Ecuador –apoyada por el proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” del Programa España-FAO– ya ha obtenido resultados interesantes. Uno de los elementos claves de su éxito ha sido su sistema de monitoreo con un enfoque de derechos humanos, el que posee dos elementos diferenciadores: i) monitorea el cumplimiento de la obligación de los titulares de deberes (*duty bearers*) de facilitar la participación de la sociedad civil y el conjunto de los titulares de derechos (*right holders*) con responsabilidades en la implementación de la estrategia; y ii) fue diseñado para crear valor público a través de la transparencia y la rendición de cuentas sobre todas las acciones públicas.

El monitoreo regular a nivel local implica que la sociedad civil y las instituciones públicas evalúan y discuten conjuntamente el progreso del cumplimiento de las metas. Igualmente, se ha diseñado un sistema de alertas basado en un “semáforo” para mantener a los tomadores de decisión informados sobre los niveles de progreso.

El éxito de este sistema de monitoreo se debe a su naturaleza participativa, pues la información local es usada de forma efectiva para la mejora de las decisiones públicas a nivel nacional. Esto ha contribuido a mejorar la gestión y la coordinación en todo el sector social, promoviendo la creación de capacidades, el aprendizaje organizacional y la rendición de cuentas.

Fuente: FAO (2013b:39)

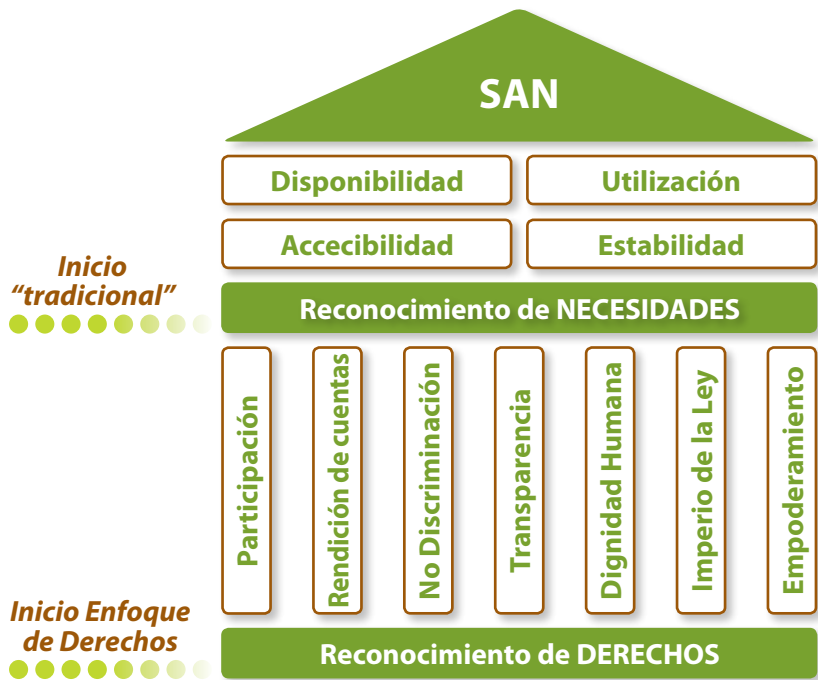
aprendizaje social se amplían. Todo indica que la región viven un momento en el cual es necesario ir más allá de la simple compilación de datos, hacia un análisis más preciso, constante y global de la situación de SAN en la región. La FAO puede desempeñar un rol fundamental en ello, además de apropiarse de aprendizajes instrumentales para fortalecer su trabajo en la región.

El enfoque de derechos humanos para la alimentación y su incidencia en la institucionalidad pública para la SAN:

El logro de mayores niveles de efectividad de un Estado latinoamericano “débil”, “angosto” y “fragmentado” no pasa únicamente por la perfección de herramientas técnicas en las fases de diseño e implementación de las políticas públicas de SAN, sino que también por la adopción transversal de un enfoque de derechos humanos en todas las fases del ciclo de políticas públicas. Para ello, el enfoque de derechos humanos no solo debe posicionarse de forma retórica en el campo de la *politics*, sino que también debe encontrar en la *polity* las condiciones de posibilidad necesarias para la implementación de *policies* realizadoras de derechos en los campos socioeconómico, político y simbólico.

Un enfoque de derechos humanos para las políticas y estrategias de desarrollo implica modificar la lógica tradicional del proceso de elaboración de políticas para que el punto de partida ya no sean sujetos con necesidades que deben ser asistidas, sino titulares de derechos que pueden exigir determinadas conductas y prestaciones sobre la base de diversos mecanismos para darles cumplimiento (Abramovich, 2006:36). Los derechos humanos constituyen el marco estratégico fundamental del Sistema de Naciones Unidas. Durante la última década, la FAO ha integrado en su trabajo el derecho humano a la alimentación como elemento clave de sus actividades de abogacía, análisis y cooperación técnica en políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional, promoviendo una serie de principios para mejorar la eficiencia y calidad de los resultados –PANTHER, por su acrónimo en inglés– (FAO, 2013b:10): participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento e imperio de la Ley.

Figura N° 4. Los principios del enfoque de derechos humanos para la alimentación y el punto de partida de la formulación de políticas de SAN



Fuente: FAO (2009).

Las instituciones públicas y los modos de gestión poseen una fuerte interdependencia con los valores y prácticas organizacionales concretas, los que determinan en la práctica el éxito o el fracaso de una política o programa público. La adopción del conjunto de principios y estándares de derechos humanos en la administración pública, exige el desarrollo de tres grandes atributos de carácter insoslayable para la institucionalidad: “*accountability* efectiva”, una “gobernanza sistémica” y el fortalecimiento del “espacio público” (Cunill, 2010).

En primer lugar, la “*accountability* efectiva” se refiere a la estructura institucional general y local asociada a la exigibilidad y los recursos ciudadanos concretos para la exigencia de cuentas en materia de información, participación y evaluación. Este atributo institucional se relaciona directamente con la reconstrucción de la relación entre el Estado y los destinatarios de sus acciones en política pública, los que en materia de seguridad alimentaria y nutricional suelen ser individuos y colectividades con un alto grado de vulnerabilidad económica y social, y fuertemente condicionados por la profundización de las asimetrías de poder en el territorio.

En segundo lugar, la “gobernanza sistémica” posee tres dimensiones: i) la dimensión instrumental, referida a la formalización de procesos y responsabilidades mediante mecanismos eficientes e integradores a nivel intra e intersectorial; ii) la dimensión espacial, entendida como los espacios de comunicación recíproca existente entre los diversos sectores para la articulación de recursos y saberes entre los distintos niveles de gobierno; y iii) la dimensión valórica, referida a los valores que orientan la acción de la gestión pública, así como también los valores que aportan los mismos planificadores y directivos sociales. Dada la gran cantidad de sectores y niveles de gobiernos implicados en la gestión de políticas de alta complejidad, el atributo institucional de la “gobernanza sistémica” resulta fundamental para la eficacia general de las intervenciones en seguridad alimentaria y nutricional.

Finalmente, el atributo institucional del “espacio público” se refiere a la conformación de arreglos institucionalizados para la participación deliberativa de la ciudadanía en las decisiones públicas y sus resultados, la que implica necesariamente la gestión de la información mediante estrategias de comunicación activa hacia la ciudadanía y mecanismos concretos para consagrar la participación real. En materia de seguridad alimentaria y nutricional, este punto refleja la creciente tendencia a generar instancias *ad hoc* para la participación deliberativa de la sociedad civil, como lo son el caso del *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (CONSEA) de Brasil y la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) en Ecuador.

2.5. La construcción de compromiso político con la seguridad alimentaria y nutricional

Como ya se ha adelantado, el logro de la SAN o la lucha contra la malnutrición es un problema político y no netamente técnico o de recursos. Esto nos lleva a la discusión de un nuevo concepto en el ámbito de las políticas públicas SAN: el **compromiso político**.

Este concepto, que ha sido discutido en espacios de gobernanza mundial como el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), está siendo introducido en el nuevo marco estratégico de la FAO (FAO, 2013a) y también está en discusión en otras intuiciones de cooperación internacional mediante el desarrollo de nuevos instrumentos, como es el caso del *The Hunger and Nutrition Commitment Index* (HANCI), promovido por las agencias de cooperación británica e Irlandesa a través del Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex de Reino Unido.

Cuadro N° 8. El compromiso político y el fortalecimiento institucional como principios de la Cooperación Internacional para la seguridad alimentaria y nutricional: el caso de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) –principal soporte financiero de los proyectos de cooperación ejecutados en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025– desde hace años ha reconocido la importancia del factor político en el éxito de las actividades de cooperación en apoyo a políticas públicas nacionales y la construcción de capacidades sostenibles para el combate al hambre y la pobreza.

En el año 2005, el II Plan Director de la Cooperación Española, ya señalaba entre sus objetivos estratégicos y criterios de intervención el consenso entre actores, la coherencia de políticas y el alineamiento de las acciones de cooperación a las políticas pre-existentes de los países receptores. Del mismo modo, se establece que las acciones de cooperación se implementarían de forma transversal en sectores estratégicos prioritarios, entre los que se encuentra la gobernanza, participación ciudadana y el desarrollo institucional, así como también la definición explícita del diálogo y la negociación política como mecanismos de integración del enfoque de derechos humanos en la política de la cooperación española (AECID, 2005).

Por su parte, el III Plan Director de la Cooperación Española, vigente para el periodo 2009-2012, se basó en los enfoques de procesos, participación y empoderamiento, consignando explícitamente que el desarrollo es un proceso de naturaleza esencialmente política, y por tanto, la ayuda al desarrollo, al igual que el desarrollo mismo, no son hechos “neutrales”. Los resultados en el desarrollo –señala el documento– dependen esencialmente de procesos sociopolíticos complejos, diversos y específicos para cada contexto, por ende, no es “tan sencillo” planificar los procesos de desarrollo de forma mecánica. El propósito de la Cooperación Española es que estas definiciones afecten de forma concertada el compor-

tamiento sobre el terreno, en la asociación con la ciudadanía, con las organizaciones de la sociedad civil y con los gobiernos de los países socios (AECID, 2009).

En la actualidad, el IV Plan Director de la Cooperación Española –vigente para el periodo 2013-2016– ha ratificado la importancia de los enfoques de inclusión, aprendizaje y cooperación basada en procesos para el desarrollo humano. Asimismo, se han establecido entre sus orientaciones estratégicas la consolidación de los procesos democráticos para el fortalecimiento específico de la estructura y los sistemas de gestión del sector público y la garantía de los derechos humanos, especialmente el derecho humano a la alimentación, para el que entre otras acciones clave, se espera mantener una posición activa en los principales organismos internacionales y apoyar el fortalecimiento del liderazgo de los países socios y de los organismos regionales en la mejora de la agricultura y la seguridad alimentaria y nutrición (AECID, 2013).

Durante la última década, estas definiciones estratégicas han superado la retórica, pues han orientado la implementación de verdaderos programas de Cooperación en apoyo a la construcción de capacidades institucionales sustentadas en acuerdos políticos en todos los niveles, como el programa de Cooperación España-FAO en el que se enmarcan los Programas Especiales para la Seguridad Alimentaria (PESAs), el “Apoyo a la *Iniciativa 2025*”, y la “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, lo que demuestra de forma innovadora que cuando existe voluntad y capacidad de adaptación de los proyectos de cooperación a la lógica de procesos políticos para el apoyo de políticas públicas entre los donantes, los socios de implementación y los gobiernos, se pueden generar acciones coherentes con los desafíos contemporáneos de la seguridad alimentaria y nutricional.

Este concepto está llevando a establecer una mirada más profunda sobre el entorno o ambiente político adecuado para resolver problemas complejos, reconociendo el valor de las primeras fases del ciclo de las políticas públicas en la resolución de los problemas, lo que ha llevado a ampliar el reconocimiento de políticas de alta complejidad (como la SAN), más como un desafío dependiente de toda la sociedad, más que de la acción coyuntural de un gobierno o la cooperación internacional. En este sentido, el compromiso político es definido como *“la magnitud del apoyo comprometido por los principales responsables de la toma de decisiones respecto de una solución de política puntual a un problema específico”* (CSA, 2012).

La doble característica de “ambigüedad” y “novedad” del concepto de compromiso político en el ámbito del ciclo de políticas de SAN plantea importantes retos a la hora de su medición:

- En general, las metodologías de medición no proporcionan mucha información respecto a la calidad de las políticas o programas.
- El concepto de compromiso político es diferente según la realidad institucional y el proceso histórico en cada uno de los países. Estos aspectos afectan a la definición del compromiso y su medición, haciendo de la comparación entre países un tema de alta sensibilidad y dificultad.
- La mediciones en general no entregan necesariamente antecedentes extensos sobre cómo se aplican las políticas y los programas de SAN.
- La necesidad de involucrar en su definición y medición a los actores sociales y políticos que participan en la construcción del compromiso político en cada país.

En el año 2013, la FAO –tomando en cuenta su rol como organismo intergubernamental perteneciente al Sistema de Naciones Unidas– ha desarrollado un primer instrumento para medir el concepto de “compromiso político” utilizando el enfoque de cuadros de mando integral, denominado “Perfil de Capacidades para la Seguridad Alimentaria y Nutricional” (PCSAN). La gran diferencia entre esta metodología y los instrumentos desarrollados a nivel internacional por Organizaciones No Gubernamentales y de Cooperación radica en su objetivo: **más que clasificar a los países, esta metodología busca fomentar la construcción de diálogos en cada país para la identificación de las aéreas de apoyo técnico en el ámbito del compromiso y las capacidades institucionales respecto a la SAN.** Para ello, gracias a las dimensiones y variables propuestas, los diferentes actores pueden realizar una interpretación estructurada sobre cuáles son los esfuerzos y capacidades nacionales con los que se dispone para el combate al hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, además de construir una línea base para evaluar la asistencia técnica que da la FAO en el marco de sus objetivos estratégicos.

En concreto, el PCSAN permite determinar hasta qué punto llega el compromiso y la capacidad de un país para actuar frente a la inseguridad alimentaria y la malnutrición por medio de cuatro “factores esenciales de éxito”, también denominados dimensiones:

- **Políticas, programas y legislación:** es decir, el país dispone de políticas/estrategias y programas de inversión integrales, basados en pruebas objetivas, que abordan las causas de fondo de la inseguridad alimentaria y nutricional, y adoptan un enfoque de doble vía sustentado en un marco legal pertinente.

- **Recursos humanos y financieros:** es decir, las estrategias, las políticas, los programas y la legislación se traducen en acciones eficaces a través de la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios, además de una sólida capacidad administrativa por parte del gobierno.
- **Gobernanza, mecanismos de coordinación y alianzas:** es decir, el gobierno otorga a la seguridad alimentaria y nutricional la calidad de prioridad interdisciplinaria al establecer unidades interministeriales de alto nivel responsables del diseño, de la ejecución y de la coordinación de las acciones para la seguridad alimentaria y nutricional, al tiempo que garantiza la rendición de cuentas a través de su apoyo a instituciones independientes de derechos humanos que ofrecen a las personas los medios necesarios para denunciar violaciones de su derecho humano a la alimentación. Por otra parte, el gobierno asume una función de liderazgo en la gestión de alianzas y en la acción coordinada entre todos los actores y sectores que participan en la seguridad alimentaria y nutricional en contextos nacionales y descentralizados, generando así un espacio para la participación activa de la sociedad civil.
- **Toma de decisiones basada en información objetiva:** es decir, la toma de decisiones relativas a la seguridad alimentaria y nutricional se sustenta en pruebas objetivas generadas mediante sistemas funcionales de información que permiten observar las tendencias, realizar el seguimiento y el mapeo de acciones y evaluar el impacto de manera oportuna y exhaustiva. Asimismo, permite la retroalimentación de lecciones aprendidas en el marco de la iteración de las decisiones políticas en el ciclo de políticas públicas.

Esta forma de conceptualizar el compromiso político obliga a reflexionar sobre los procesos políticos en SAN que han sido apoyados por los proyectos de FAO, y su ubicación en el marco del ciclo de las políticas. Esto permite dar nuevas herramientas a los gestores de proyectos de cooperación internacional mediante el análisis de seis preguntas claves:

- **¿Qué?** Pregunta que nos lleva a la identificación y el análisis de intervenciones o programas alrededor de la SAN en el contexto del proceso político que se está apoyando. En este proceso de identificación, se buscaría hacer las siguientes preguntas: ¿Qué proceso en funcionamiento es importante para el fortalecimiento del compromiso y cómo pueden apoyar estos procesos al fortalecimiento de los cuatro “factores de éxito esenciales” en los países?. En ese sentido, el análisis tiene que llevar también a ver si el proceso identificado es suficiente o hay otros que no están siendo considerados pero que sí debieran estar involucrados.
- **¿Dónde?** Pregunta que nos lleva a identificar el ámbito de los procesos que se están apoyando. Para ello, es necesario identificar si se trata de una intervención, proceso o programas alrededor de la SAN a nivel local, regional, nacional o global. Este aspecto determinará los aliados y socios a considerar, así como también los espacios de coordinación.
- **¿Cuándo?** Para cada proceso es necesario analizar las **ventanas de oportunidad** generadas en el marco de la construcción del compromiso político con la SAN, para esto es importante analizar en qué momento del ciclo de políticas públicas se encuentra el proceso al que se está apoyando para determinar la estrategia a implementar.

- **¿Quién?** Es importante identificar quienes están involucrados en los procesos políticos (internos y externos). En general FAO no es ni el único, ni el más importante de los actores, por lo que la construcción de alianzas será una parte fundamental de las estrategias de acción. En ese sentido, debiéramos hacernos, entre otras preguntas, las siguientes: ¿quiénes son los principales actores involucrados en cada etapa del proceso (internos y externos)?, ¿cuáles son los otros actores actuales y/o potenciales socios?, ¿en qué medida es imprescindible la colaboración de otros actores para la consecución de los resultados deseados? y ¿quién coordina entre los socios internos y externos?
- **¿Por qué?** Es necesario en todo momento identificar el valor que tienen para los procesos apoyados la construcción de compromiso político o el logro de los cuatro factores de éxito mencionados.
- **¿Cómo?** Esta pregunta nos plantea la necesidad de explicar cómo o de qué forma los procesos apoyados fortalecen el compromiso y los factores de éxito señalados en el contexto del ciclo de las políticas públicas y sus tres dimensiones. También llevaría a analizar cómo podrían las acciones de la organización ayudar a lograr un cambio positivo, y cómo estas acciones se entregan a través de las funciones básicas de organización, además de analizar qué acciones debemos realizar en colaboración con los demás.

Más en concreto, sería necesario contestar preguntas como: ¿cuáles son las acciones específicas que nos ayudarán a aprovechar las ventanas de oportunidad y ayudar a fortalecer el compromiso político de los países alrededor de la SAN?, ¿cómo funciona nuestro portafolio actual de recursos (personal, habilidades, finanzas) y capacidades (es decir, la capacidad para realizar las funciones básicas de la organización), para lograr el cambio positivo esperado?, o ¿cuáles son las sinergias y las complementariedades necesarias para el éxito?.

3. LA APUESTA DE LA FAO POR EL ENFOQUE TERRITORIAL PARTICIPATIVO PARA LA PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Luis Lobo y Luiz Carlos Beduschi

En un contexto regional en donde la seguridad alimentaria adquiere cada vez más una mayor relevancia en las agendas políticas nacionales. El desarrollo de nuevas políticas de SAN requiere necesariamente de instrumentos y experiencias que faciliten su implementación efectiva en el territorio. El Enfoque Territorial Participativo, como se verá a continuación, ha probado ser una herramienta muy pertinente frente a este reto.

El enfoque territorial del desarrollo rural emergió con fuerza en América Latina a inicios del siglo XX. Desde un punto de vista conceptual, el reconocimiento de la fuerza de los vínculos sociales en los procesos económicos abrió nuevas posibilidades para la inserción de la dimensión espacial en la economía. El aumento de las desigualdades, generado por la ausencia de la planificación y del rol del Estado en la promoción del desarrollo, asociado a la ampliación de la percepción de los riesgos que caracterizan la modernidad, dio paso a que el territorio fuera reconocido como elemento central en las estrategias de superación de la pobreza y promoción del desarrollo rural.

Si la Academia y los *think tanks* tuvieron un rol importante en la construcción de esta nueva mirada teórica sobre el desarrollo rural, las agencias de cooperación internacional (técnicas y financieras) y los gobiernos nacionales, tuvieron un rol fundamental en la puesta en marcha de muchos experimentos de desarrollo territorial rural en América Latina.

Como sugiere un estudio reciente de Sotomayor y Echeverri (2012) *"el enfoque territorial es el resultado de una gran variedad de prácticas institucionales y definiciones conceptuales realizadas por agricultores y habitantes rurales, técnicos de terreno, grupos académicos, agencias de cooperación, organismos de gobierno y otros actores sociales. En la región se ha acumulado una valiosa experiencia, que es tanto más rica cuando varía de país en país y de territorio en territorio"*.

La FAO fue una de las agencias de cooperación que participó activamente de la construcción conceptual y operativa del enfoque territorial participativo (ETP) del desarrollo rural, con un énfasis especial en la promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en los territorios. Este proceso de construcción conceptual y de operacionalización del enfoque tuvo un rol esencial en el desarrollo de las estrategias de implementación de acciones en el terreno que se discuten en este libro. Por ende, comprender la génesis y la evolución de este enfoque es fundamental.

3.1. Orígenes del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural

Fruto de la (re)valorización de la dimensión espacial en los fenómenos socioeconómicos (Piore y Sabel, 1984; Bagnasco y Trigilia, 1988), el enfoque territorial del desarrollo es cada vez más aceptado como una ruta que promete superar las limitaciones que impiden el desarrollo de las áreas rurales, especialmente si se consideran las limitaciones de enfoques verticales y secuenciales de política pública con abordaje “de arriba a abajo”.

El análisis pionero de los distritos industriales en los años 1970 bajo un enfoque sociológico recuperó el legado de Alfred Marshall¹⁸, enfatizando el rol de la confianza, del inter-conocimiento y de la interacción social entre los individuos en la formación de un ambiente en el cual se operaba la construcción social de los mercados (Bagnasco y Trigilia, 1988). Bajo distintas denominaciones –*clusters*, complejos productivos, industrialización flexible, nuevos distritos industriales, *learning regions*, *milieu innovateur*, arreglos productivos locales, entre otras– este tipo de construcción teórica tuvo repercusiones importantes en la concepción de desarrollo del mundo rural.

En América Latina, este debate fue intenso en el inicio de la década del 2000, con una gran variedad de actores participando en la tentativa de construir un marco conceptual adecuado a las condiciones particulares de los países de la región, marcada fuertemente por las desigualdades sociales y sus importantes desafíos en materia de bienestar. Fueron intensos también los esfuerzos gubernamentales para operacionalizar los avances teóricos, en gran medida apoyados por los organismos de cooperación internacional como FAO, BID, IICA, FIDA, entre otros.

Una definición bastante aceptada en la región fue propuesta por Schejtman y Berdegú (2004)¹⁹, para quienes “*el desarrollo territorial rural es un proceso simultáneo de cambio institucional y productivo que se lleva a cabo en determinadas localidades y que permite avanzar en la superación de la pobreza*”. El territorio “*es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente (...) es una construcción social y no un espacio objetivamente existente en razón de variables físicas o económicas*”.

En esta perspectiva, los procesos económicos están incrustados (*embedded*) en dinámicas sociales que ameritan ser conocidas y comprendidas. En esta concepción los procesos económicos influyen y son influenciados por las dinámicas territoriales, lo que implica retomar aspectos olvidados por la ciencia económica convencional como el rol de las instituciones (North, 1990), la importancia de la acción colectiva y de la cooperación (Ostrom, 1990; Coleman, 1998), o la asimetría en las dotaciones de capital social entre territorios (Putnam, 1993; Bourdieu, 1985). En resumen, el contenido de las relaciones y estructuras sociales pasó a ser un elemento central en el análisis del desarrollo territorial, incorporando aspectos que relevan la dimensión social del desarrollo, tales como la confianza, la reciprocidad y la cooperación (Durstun, 2002).

18 Destacado economista británico (1842-1924) que tuvo gran influencia en la ciencia económica. Su libro *Principios de Economía* fue referencia importante en todo el mundo hasta inicios del siglo XX. Entre muchos otros aportes significativos en la ciencia económica, sus trabajos sobre distritos industriales arrojó luces sobre la importancia de las relaciones sociales en la economía.

19 Alexander Schjetman y Julio Berdegú son investigadores de RIMISP – Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural, que es una organización no gubernamental que participa intensamente de los debates sobre el desarrollo rural en América Latina. Ver www.rimisp.org

Estas nuevas concepciones relacionadas al desarrollo son muy útiles para el diseño y la gestión de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Por un lado, la pobreza, el hambre y la malnutrición están concentradas territorialmente; por otro lado, su combate implica el involucramiento de la sociedad civil y de los actores territoriales, los que pueden ejercer un mayor control social sobre las políticas e indicar las acciones más pertinentes. Es por eso que, como se discutió en el capítulo 2, los enfoques combinados de “arriba-abajo” y “abajo-arriba” para la implementación y gestión de políticas públicas han emergido con fuerza durante la última década.

Es por estos motivos, que un enfoque territorial participativo para la SAN, como el que se utilizó en las acciones del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, parece más adecuado a las nuevas tendencias y desafíos contemporáneos. Un estudio reciente de un grupo de expertos internacionales en el marco de la construcción del Marco Estratégico Revisado de FAO destaca once tendencias en materia de SAN, los que implican por lo menos siete desafíos presentes en lo que concierne al mandato amplio de la Organización, detallados en el Cuadro N° 9.

3.2. Un enfoque territorial para promover la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe

Los organismos multilaterales publicaron en la primera década de 2000 un conjunto de documentos que aportaron nuevas luces sobre los desafíos del desarrollo rural. Según Favareto (2006), estos documentos tenían en común por lo menos seis puntos relacionados a los problemas de los programas convencionales de desarrollo rural: “i) la falta de coordinación de los programas; ii) la descentralización de la implementación pero no de la toma de decisión; iii) la poca adecuación en términos de tecnología y recursos humanos; iv) la concentración del crédito y distorsiones en las políticas de subsidios; v) la hipertrofia de la presencia estatal; y vi) el alto costo de las intervenciones, lo que reducía los efectos de las inversiones directas”.

Las lecciones que derivan de este análisis, en la visión de Favareto, eran: “i) la necesidad de priorizar un carácter multisectorial; ii) énfasis en la forma de estructurar e institucionalizar la acción; iii) la importancia de reforzar la descentralización, la agilidad en los procedimientos y la institución de mecanismos de incentivos y controles, además de estudios sobre el marco inicial de los proyectos, introducción de una fase de preparación e instrumentos de monitoreo y evaluación; iv) separar las acciones sociales de las sectoriales y productivas de forma a simplificar el diseño de los programas; v) considerar áreas más homogéneas posibles para implementar acciones; vi) considerar los no pobres, es decir, el territorio y sus articulaciones”.

Sin embargo, de acuerdo con el mismo Favareto, dos dilemas se plantean en este punto: el primero es la **permanencia de una visión agraria de los espacios rurales**; el segundo, derivado del anterior, es un **sesgo de política social al desarrollo de las regiones rurales**. En gran medida, las acciones llevadas a cabo por el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” intentaron superar estos dos dilemas, asumiendo una clara visión ampliada de lo rural y del reto que querían enfrentar (la lucha contra la desnutrición crónica infantil), reflejada en la articulación de múltiples sectores como salud, vivienda y educación, y combinando políticas sociales y económicas.

Cuadro N° 9. Tendencias y desafíos de la seguridad alimentaria mundial

Tendencias

1. La demanda de alimentos está aumentando al tiempo que los hábitos de consumo de alimentos están cambiando al incorporar una mayor cantidad de productos pecuarios, aceites vegetales y azúcares.
2. La competencia es cada vez mayor mientras que la calidad y la cantidad de los recursos naturales son cada vez menores, a lo que se añade la pérdida de servicios ecosistémicos.
3. Seguridad y escasez energéticas.
4. Encarecimiento de los alimentos y elevada volatilidad de los precios.
5. Cambio de las estructuras agrarias, agroindustrialización y globalización de la producción de alimentos.
6. Cambio de las pautas del comercio agrícola y evolución de las políticas comerciales.
7. El cambio climático ejercerá una repercusión cada vez mayor en la agricultura.
8. La ciencia y la tecnología constituyen el principal motor de la productividad agrícola, los aumentos de la producción se están convirtiendo progresivamente en un bien privado y los procesos están dominados por el sector privado.
9. El entorno del desarrollo en evolución: incremento del reconocimiento de la importancia de la gobernanza y compromiso para con los procesos de desarrollo liderados por los países.
10. Incremento de la vulnerabilidad a causa de las catástrofes naturales y de las catástrofes y crisis causadas por el hombre.
11. La pobreza rural: evolución y nuevos problemas

Desafíos

1. Incrementar la producción de la agricultura, de las actividades forestales y de la pesca, así como de sus contribuciones al crecimiento económico y al desarrollo, al tiempo que se garantiza la gestión sostenible de los ecosistemas y la aplicación de estrategias de adaptación al cambio climático y de mitigación del mismo.
2. La erradicación de la inseguridad alimentaria, la carencia de nutrientes y los alimentos nocivos en vista del encarecimiento de los alimentos y la elevada volatilidad de los precios.
3. Mejorar la calidad y el equilibrio del consumo de alimentos y de la nutrición
4. Mejorar los medios de subsistencia de las poblaciones que viven en zonas rurales, entre las que se incluyen los agricultores, silvicultores y pescadores en pequeña escala y, en particular, las mujeres, en el contexto de la urbanización y de las estructuras agrarias en proceso de cambio
5. Garantizar unos sistemas alimentarios y agrícolas más integradores en los ámbitos local, nacional e internacional
6. Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis relativas a la agricultura y la seguridad alimentaria
7. Reforzar los mecanismos de gobernanza a fin de satisfacer las necesidades de los sistemas alimentarios, agrícolas, forestales y pesqueros en los planos nacional, regional y mundial.

Fuente: FAO (2013a)

Es en este contexto de cambios de enfoques y emergencia de nuevos abordajes, que la FAO (así como otros organismos multilaterales y los gobiernos) han ido progresivamente construyendo un nuevo repertorio de proyectos y programas para enfrentar los desafíos de la promoción de la SAN en la región.

En la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, el proyecto regional **“Ordenamiento territorial rural sostenible”** fue importante en la conceptualización de un enfoque de ordenamiento territorial aplicado en la región con énfasis en la planificación del uso de la tierra y de los recursos naturales. Por otro lado, desde la sede de la FAO en Roma, se ha introducido el tema del **Desarrollo Territorial Participativo y Negociado**. La División de Desarrollo Rural apoyó e impulsó diversas experiencias de desarrollo rural que explícitamente se realizaron bajo este enfoque conceptual y metodológico, el que propone *“llevar las principales cuestiones territoriales identificadas en un diagnóstico participativo alrededor de una mesa de negociación que reúna a todos los actores interesados para discutir sobre los problemas territoriales y colaborar en la construcción de un Pacto Social Territorial”* (FAO, 2005).

En el año 2005, el Gobierno de Guatemala y la FAO firmaron el acuerdo de cooperación para poner en marcha el proyecto “Asistencia en políticas para la planificación estratégica territorial y participativa para la seguridad alimentaria en Guatemala”. El diseño del proyecto adoptó e incorporó muchos elementos conceptuales que se estaban construyendo en la región, asumiendo una visión de territorio como una construcción social.

Según Reynaldo Treminio²⁰ (2008), el *“enfoque metodológico se orientó a lograr una convergencia entre la oferta pública y la demanda de los diferentes actores sociales, de manera que las políticas públicas y planes de desarrollo territorial fuesen construidos con una base amplia de participación de las instituciones públicas, los ciudadanos y las autoridades locales. A finales de 2006 e inicio de 2007, se reconocía nacional y regionalmente el Sistema de Planificación Estratégica Territorial (SINPET) como el instrumento oficial para la formulación de los planes de desarrollo en Guatemala, lográndose como progreso su aplicación en 12 departamentos del país. La experiencia guatemalteca en el tema es sui géneris en los procesos de fortalecimiento institucional en Centroamérica y en el contexto de la cooperación técnica de la FAO, e igualmente brinda una serie de elementos metodológicos y lecciones aprendidas que ayudan a encauzar iniciativas con este enfoque”*.

Del año 2005 al año 2007, la FAO y el BID ejecutaron un proyecto conjunto con la finalidad de apoyar a los países en la búsqueda de procesos innovadores para un desarrollo territorial rural exitoso. En este marco se han desarrollado estudios técnicos a partir de un conjunto de casos sobre experiencias que estaban en curso de desarrollo en cinco territorios. Para ello, fueron sistematizadas las principales lecciones prácticas para contribuir a la incorporación operativa de un abordaje territorial en el diseño e implementación de programas públicos²¹. Cinco aspectos que serán detallados más adelante destacan de estos estudios: i) criterios para la definición y/o delimitación de los territorios rurales; ii) arquitectura institucional para la promoción del desarrollo territorial; iii) instrumentos operativos para promover el desarrollo territorial rural; iv) articulación horizontal entre programas públicos y privados y mecanismos de alineación de incentivos; v) articulación vertical entre distintos niveles territoriales.

20 Quien fuera el Oficial Técnico de este Proyecto.

21 Las lecciones fueron publicadas en una publicación titulada *Desarrollo Territorial Rural: análisis de experiencias en Brasil, Chile y México* (Soto-Baquero, Beduschi y Falconi, 2007).

Por su parte, el **Programa Especial de Seguridad Alimentaria de Centroamérica (PESA Centroamérica)**, fue evolucionando desde un enfoque de finca y más orientado a la oferta de alimentos hacia un enfoque más integral de la SAN, incorporando la dimensión territorial en sus estrategias de promoción de la seguridad alimentaria y nutricional en cada país²². Por ello, no es una coincidencia que muchas de las lecciones del “PESA Centroamérica” (que son discutidas más adelante en este libro) son convergentes con las enseñanzas que se extraen del presente proceso de sistematización.

Cuadro N° 10. Principios operativos para la orientación de las acciones de la Cooperación Española en materia de la lucha contra el hambre

1. La coordinación, armonización y complementariedad con otros donantes y organizaciones internacionales para generar voluntades firmes de los gobiernos y lograr compromisos políticos/económicos de los Estados para luchar contra el hambre.
2. El desarrollo de las actuaciones en un contexto de apropiación del combate al hambre como prioridad en el marco de las Estrategias de la Lucha contra la Pobreza, y de alineamiento con las capacidades institucionales existentes en los países receptores de la ayuda.
3. La apuesta por la coherencia de las políticas de cooperación, agroalimentarias, comerciales, medioambientales y de investigación que inciden en la situación alimentaria de los países en desarrollo en el marco autonómico, nacional y europeo.
4. La articulación de propuestas que conduzcan desde el manejo de las crisis en el corto plazo al manejo de riesgos y vulnerabilidad en el largo plazo.
5. La prioridad hacia la seguridad alimentaria de las mujeres y niñas, así como el reconocimiento de su papel clave en este tema y la promoción de la participación de las mujeres en los espacios públicos de decisión y elaboración de políticas.
6. La focalización de acciones hacia las personas en situación de mayor vulnerabilidad, y el enfoque de participación y subsidiariedad, entendida esta última como la descentralización de la adopción de decisiones a niveles administrativos inferiores, a fin de que puedan tenerse en cuenta en mayor medida los intereses locales.
7. La gradualidad en las intervenciones y la visión de largo plazo para lograr cambios significativos y sostenibles con las poblaciones más vulnerables.

Fuente: AECID (2007).

22 Para detalles del “PESA Centroamérica” ver <http://www.pesacentroamerica.org>

Este enfoque también fue adoptado por la cooperación española, lo cual queda demostrado con la publicación de la **Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española** (AECID, 2007), preparado por Enrique de Loma-Ossorio²³ para la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, documento que sistematiza y discute la evolución de los enfoques de la lucha contra el hambre. Los principios operativos asumidos en dicha Estrategia para la orientación de las acciones de la Cooperación Española en materia de lucha contra el hambre son presentados en el Cuadro N° 10 y reflejan la acumulación de conocimientos que fue posible sistematizar hasta entonces.

En este sentido, las experiencias de FAO con apoyo de la AECID tienen en común su puesta a prueba mediante estrategias de intervención innovadoras basadas en el aprendizaje continuo, además de ser llevadas a cabo con el apoyo de gobiernos nacionales y subnacionales, consolidando así un nuevo enfoque participativo para la promoción de la SAN en los territorios rurales de América Latina.

Una de las diferencias básicas del procesos de aplicación del enfoque territorial por los gobiernos de los países apoyados por el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” fue la capacidad de la articulación del territorio con políticas y programas nacionales, lo que permitió bajo este enfoque llegar a los territorios con políticas públicas, recursos e inversión de una forma articulada, cuya ausencia ya había sido una limitante importante en otras experiencias desarrolladas en la región (Sumpsi, 2006).

La orientación conceptual y metodológica asumida por el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” en sus actividades de apoyo a los países en el combate a la desnutrición crónica infantil resulta, en alguna medida, del cúmulo de conocimientos que el trabajo conjunto entre FAO, AECID y los países de la región han realizado, como puede ser visto, por ejemplo, en la publicación “*Soberanía y Seguridad Alimentaria en Territorios Sociales*” (Treminio, 2010).

Tanto para la Oficina Regional de la FAO en América Latina y el Caribe, como para AECID, el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” constituyó una excelente oportunidad para apoyar a los países de la región en la puesta a prueba de un enfoque territorial y participativo para la seguridad alimentaria y nutricional, aprovechando los aprendizajes de sus experiencias conjuntas anteriores.

La FAO, con el apoyo de AECID, supo aprovechar la apertura de ventanas de oportunidad en Ecuador, en el Perú y en Paraguay para incidir en la formulación de programas públicos de combate al hambre y a la desnutrición crónica infantil, para ello fue necesario estar bien posicionado para ofrecer a los gobiernos alternativas de soluciones. Con los recursos del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, por ejemplo, fue posible llevar actores sociales de los 3 países a giras de intercambio en Brasil y otros países de la región, donde este enfoque ya estaba siendo utilizado. También fue posible apoyar metodológicamente a los países en el momento de diseño y sobretodo en la implementación, como será visto más adelante.

23 Enrique de Loma-Ossorio fue coordinador del “PESA Centroamérica”. Ello ayuda a explicar, en parte, por muchos de los enfoques que se plantean en la Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española estén alineados con lo que propone y ejecuta la FAO en la región. El documento está disponible en http://www.aecid.es/galerias/programas/Vita/descargas/estrategia_hambre.pdf

Cuadro N° 11. Aportes del enfoque de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) al desarrollo territorial

Las características y dimensiones de la SAN suponen un aporte a la hora de superar muchos de los desafíos que suponen la aplicación un enfoque de desarrollo territorial en los países. Entre ellos destacamos:

1. Instalación de una visión multisectorial en el territorio aspecto vital para el fortalecimiento de la competitividad territorial.
2. Facilita la convocatoria en los territorios de nuevos actores, incluyendo nuevos ministerios, alrededor de un problema complejo.
3. Refuerza la necesidad de enfrentar el problema del acceso de la SAN, planteando la necesidad de un desarrollo económico y la generación de ingresos. Así no extraño de que uno de los instrumentos desarrollados por estas estrategias apoyadas fueran los emprendimientos estratégicos, buscando articular programas públicos con acciones privadas y cooperación internacional.
4. Apalanca un compromiso político alrededor del enfoque territorial, expresado en programas, presupuestos que llegan a los territorios, favoreciendo una articulación vertical entre los diferentes esfuerzos locales con políticas públicas nacionales y la creación de espacios para la solución de problemas críticos en la aplicación del desarrollo rural territorial como la transferencia de fondos públicos a privados (Sumpsi, 2006). Un caso interesante es el programa “Chacra Emprendedora” del FONCODES del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú.

Este apoyo, sin embargo, fue adaptado en cada uno de los países de acuerdo a las dinámicas propias de cada realidad, lo que fue facilitado por el diseño adaptable del proyecto y la capacidad de adaptación del donante en el entendimiento de estos procesos.

Otro tema que fue importante en la adopción del enfoque territorial participativo para la promoción de la SAN en el marco del apoyo del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil, fue la articulación horizontal y vertical de las políticas y programas, públicos y privados, en los territorios. La hipótesis fundamental de este abordaje se fundamentaba en tres ideas: i) la oferta pública tiene que llegar de forma articulada a los territorios, alineando sus incentivos alrededor del problema que se quiere abordar; ii) esta oferta pública puede y debe articularse con la oferta privada que llega a los territorios; y iii) la oferta pública tiene que encontrarse con una demanda articulada en los territorios, con amplia participación de la sociedad. Ello también debería ir de la mano con una mayor articulación vertical, es decir, entre los diferentes niveles administrativos (central, departamental, provincial, distrital, cantonal, comunitario, dependiendo de la organización territorial de cada país). Este tema será tratado de forma más detallada en el próximo capítulo, cuando se discutirá la transición de la acción sectorial a las estrategias articuladoras de promoción de SAN.

Esta estrategia se enmarca en una tendencia regional más amplia, en la que los procesos de descentralización en curso han incentivado a los países a buscar formas novedosas de articulación vertical entre los distintos niveles de gobierno, desafío que fue apoyado tanto por el proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” en Ecuador, Perú y Paraguay, como por el proyecto “PESA Centroamérica” y sus componentes nacionales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Además de articular la oferta pública, ambos proyectos promovieron la articulación de la demanda en los territorios. Para ello fueron creadas condiciones para que la sociedad pudiera expresar sus necesidades, demandas y expectativas y, una vez organizada, confrontar esta demanda territorial con la oferta pública y privada existente. En el caso del proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, se buscó generaron los Planes de Acción Concertados (PAC) y los Planes de Acción Local (PAL).

En estos casos concretos, la idea fundamental fue generar relaciones contractuales entre gobierno y la sociedad de un territorio, que permitan su seguimiento y verificación²⁴. Por otro lado, al poner en la misma mesa de negociación los diferentes representantes del gobierno (en sus diferentes niveles y sus diferentes sectores) y los representantes de las comunidades del territorio, se fortalecieron las condiciones para que dichos compromisos fueran firmados alrededor del ejercicio de derechos, en especial el derecho humano a la alimentación.

Para que estos compromisos fueran efectivos, fue utilizada una herramienta adicional que tuvo gran repercusión en los territorios. Se implementó un sistema de monitoreo del cumplimiento de los compromisos firmados en las mesas de negociación, lo que dio a las comunidades la oportunidad de fiscalizar y controlar sobre la base de objetivos y metas concretas la ejecución de las acciones planificadas por parte de los gobiernos.

En este enfoque de cooperación y apoyo, otros dos aspectos fueron centrales: i) el rol de los animadores/facilitadores en los territorios; y ii) un abordaje que combinó acciones sociales y productivas articuladas en proyectos de acción territorial.

Los facilitadores territoriales fueron parte del éxito del impulso inicial de la estrategia de Intervención Nutricional Territorial Integral (INTI) en Ecuador. Con recursos del proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, el gobierno pudo contratar a los primeros facilitadores para poner en marcha las acciones de INTI, lo que ayudó a construir la credibilidad inicial alrededor de la estrategia²⁵. En el caso de Perú, los facilitadores tuvieron un rol extremadamente importante en el proceso de articulación de la demanda, dialogando con las comunidades y creando las condiciones objetivas para que las poblaciones tuvieran voz en los procesos que estaban iniciando²⁶.

Sin embargo, tal como se ha evidenciado en otros proyectos y programas de desarrollo territorial, la dependencia de los facilitadores conlleva siempre un riesgo. Es por ello que siempre es importante que concretizar acciones colectivas alrededor de proyectos

24 Los contratos territoriales están muy presentes en las experiencias europeas de promoción del desarrollo territorial.

25 Contar con recursos para hacer frente a esta demanda del gobierno en un momento crucial del programa INTI es algo que no se ha olvidado por parte de los miembros del gobierno que participaron del proceso de sistematización. La ex coordinadora de INTI, Sra. Catalina Vaca, hace énfasis en la importancia de este aporte inicial para el despegue del programa.

26 La contratación de facilitadores que tuvieran habilidades con idiomas hablados en las poblaciones rurales fue un elemento que contribuyó a ampliar el alcance de la participación social.

Cuadro N° 12. Los dilemas de la delimitación territorial

La definición de los límites territoriales es un tema extremadamente importante. A pesar de que el núcleo fundamental del poder público local es diferente en cada país. En general el municipio es un ámbito espacial y funcional adecuado para la prestación de servicios sociales y la inversión en infraestructuras locales, pero no siempre está tan claro que sea el ámbito territorial y funcional idóneo para promover el logro de la SAN, en la cual además de las acciones sociales debe incluir un desarrollo productivo.

Una visión estrictamente administrativa de la división territorial de un país puede esconder identidades y desperdiciar formas de interacción social que podrían redundar en nuevas dinámicas; por otro lado, un intento de delimitación territorial que no lleva en cuenta las definiciones político-administrativas tiene dificultades de dialogar con el Estado. Es la tensión que Caron (2005) identifica entre “territorios contruidos” y “territorios decretados”. El proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” optó por inducir procesos de construcción de identidades territoriales que resultaran en otras delimitaciones que no necesariamente fueran aquellas reconocidas por el Estado. Los resultados con esta experiencia demuestran claramente la necesidad de dialogar intensamente con los gobiernos y el aparato estatal.

En Paraguay, como la institucionalidad de la SAN era muy frágil, el ejercicio metodológico de diseño de “nuevos territorios” resultó más fácil y más aceptado por las comunidades. Los ejercicios de delimitación participativa territorial tuvieron gran aceptación en las comunidades y fueron reconocidos por el gobierno del Departamento de San Pedro, donde se concentraron las acciones del PLANAL.

En el Perú, la definición de los territorios priorizados para el proyecto partió de la definición de la estrategia nacional CRECER, que priorizaba los distritos más vulnerables del país. El enfoque metodológico del proyecto indicaba la provincia con eje principal de implementación, pero las dificultades de articulación entre los distritos de una misma provincia llevaron a la revisión de la estrategia inicial de delimitación territorial.

En Ecuador, el cantón, delimitación territorial que se fundamenta en rasgos de identidad cultural bien definidos y al alcance de la intervención de las comunidades, fue el nivel priorizado para los trabajos realizados por la Estrategia INTI (después denominada Acción Nutrición). En este sentido, es posible afirmar que cuando se empalman los límites de los “territorios contruidos socialmente” con los límites de los “territorios decretados” las intervenciones de las políticas públicas son facilitadas.

específicos, que posibiliten a los actores comprometerse de forma más intensa con el proceso de promoción de cambios. Inversiones productivas en el ámbito del programa “Mi Chacra Emprendedora” en Perú, o los emprendimientos productivos estratégicos en Ecuador funcionaron como catalizadores de acciones colectivas que no existirían sin ellos²⁷.

El combate al hambre y a la desnutrición puede fungir como eje orientador alrededor del cual los actores sociales y políticos pueden vincularse y se promuevan acciones que faciliten el ejercicio de la acción colectiva en los territorios. Esta forma de vinculación de los actores puede superar los problemas propios de los procesos de articulación y coordinación en la medida en que se articulan expectativas y objetivos más amplios, como el desarrollo de un territorio.

Cuadro N° 13. Desafíos y oportunidades para la FAO como emprendedor político del enfoque territorial en las políticas públicas de SAN

Sobre la base de los aprendizajes derivados de la acción del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, la FAO –en cuanto emprendedor político que desempeña un rol en políticas pública como promotor de la SAN y actor que canaliza y articula actores en los procesos de debate y negociación– afronta una serie de desafíos en la promoción de un enfoque territorial participativo, como:

Desde el punto de vista de la *politics*, la FAO debe estar bien posicionada para incidir en el momento en que se presenta una ventana de oportunidad de políticas y contribuir desde el flujo de respuestas técnicas. Para ello, no solo se deben identificar al conjunto de actores implicados en la construcción del problema y la toma de decisiones que afectan a la SAN a nivel territorial, sino que se debe tener un entendimiento común sobre la problemática territorial, incluir actividades y objetivos de asistencia técnica y creación de capacidades en base a este entendimiento, buscar constantemente la construcción de confianzas con las contrapartes nacionales y locales. Esto último debiese reflejarse en la contribución de FAO a los procesos de deliberación y compromiso en el territorio en refuerzo a los principios del enfoque de derechos humanos para la SAN. En estas situaciones, la complementación entre capacidad técnica y habilidad social facilita el rol de emprendedor político que puede desempeñar la Organización.

Ejemplo: Mi Chacra Emprendedora. En el marco del Proyecto, se trabajó apoyando al Gobierno del Perú en la implementación del Programa “Mi Chacra Emprendedora” una iniciativa de gobierno perteneciente al Fondo de Cooperación al Desarrollo (FONCODES). El objetivo de este programa es apoyar territorios con altas tasas de inseguridad alimentaria por medio de la implementación de un paquete de tecnologías y actividades agropecuarias orientadas al mercado, y la incorporación de buenas prácticas saludables y alimenticias a nivel familiar. FAO apoyó y facilitó administrativamente y operativamente la llegada de este programa al territorio, lo cual tuvo como resultado que el MIDIS (Ministerio al cual pertenece el FONCODES) decidiera apropiarse de esta iniciativa e impulsar su masificación por medio de la generación de instrumentos políticos y regulatorios.

27 Para más detalles sobre estos proyectos ver el link <http://www.rlc.fao.org/es/proyectos/plataforma-experiencias-territoriales/>

En cuanto a la **polity**, la FAO enfrenta el desafío dado por esquemas de descentralización incompletos en la mayoría de los países de la región en los ámbitos jurídico, económico y político. En concreto, se debe abordar la tensión entre los “territorios construidos” y los “territorios decretados” al momento de diseñar, implementar y evaluar proyectos de cooperación técnica, considerando además como los subsistemas públicos de financiamiento, transparencia e información, rendición de cuentas y participación ciudadana operan en cada territorio. La ventaja comparativa que tiene un organismo como la FAO es su capacidad de identificar, analizar, comparar y poner a disposición de un conjunto amplio de actores sociales (gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados) diferentes arreglos institucionales bajo los cuales operan las políticas públicas (policies). Tiene aún la capacidad de convocar a estos actores en espacios neutrales para que puedan conocer y discutir las características de estos arreglos institucionales, promocionando nuevo grado de interacción entre ellos que puede estimular la emergencia de nuevos modelos.

Ejemplo: Programa de Recuperación del Cultivo del Trigo. El Plan Nacional del Buen Vivir, es un documento marco que rige el diseño e implementación de las políticas públicas a nivel nacional en Ecuador, dentro del cual se menciona a la Soberanía Alimentaria como uno de los aspectos prioritarios en materia de Seguridad Alimentaria. El Proyecto apoyó al gobierno regional en la elaboración de mecanismos y protocolos de coordinación para la implementación de esta política en el territorio, a instalar un programa de reactivación del cultivo del trigo en zonas que tradicionalmente se dedicaban a ello, pero que habían dejado de hacerlo. Bajo la premisa “Ecuador importa trigo, pero otrora era productor” el gobierno decidió que era necesario rescatar este cultivo por medio del trabajo conjunto con agrupaciones de productores de la zona. FAO además fomentó el establecimiento de reglas para la fijación de precios competitivos en materia de comercialización del trigo.

En el ámbito de las **policies**, y especialmente considerando la tendencia a implementar programas sociales sin un “co-relato productivo” en zonas rurales, la FAO debe proponer soluciones técnicas integrales basadas en un esquema de doble vía para la atención de necesidades y fortalecimiento de capacidades y los medios de vida. En este sentido, el Proyecto entrega lecciones valiosas, en la medida de que incorpora recursos humanos en el territorio para la facilitación de la participación y la articulación de la oferta pública a través de los distintos sectores y niveles de gobierno, en observancia al objetivo de generar sinergias entre los sectores sociales y productivo.

Ejemplo: Emprendimientos Estratégicos Articuladores. En Paraguay, entre las diversas prioridades identificadas, el tema de la producción y el ingreso de las familias constituyó uno de los puntos donde se registraba una coincidencia entre la disponibilidad de la oferta pública y privada, y la demanda social (en el marco del Enfoque Territorial Participativo). La alternativa de solución planteada fue la implementación de Emprendimientos Estratégicos Articuladores, esto es, mecanismos de planificación y acción comunitaria que propician el trabajo coordinado y complementario de las instituciones en general. Producto del desarrollo de esta planificación participativa es que se crearon los Circuitos de Producción, Acopio, Comercialización y Consumo (ACC): instrumentos que en su mismo contenido portaban principios de acción y gestión de la política como lo son la participación y la provisión de soluciones que integraron lo social y lo productivo.

4. DE LA ACCIÓN SECTORIAL A LAS ESTRATEGIA ARTICULADORAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA SAN

Luis Lobo, Pablo Faret y Luiz Carlos Beduschi

Como se comentó en la introducción, una de las trampas que tuvieron que enfrentar los países de la región en el marco del desarrollo de políticas en seguridad alimentaria y nutricional (SAN), fue la prevalencia de las políticas sociales sectoriales como único instrumento público para enfrentar un problema de alta complejidad, como la desnutrición crónica infantil.

Esta sectorialidad estaba asociada a otro aspecto clave en el proceso de reformas sociales y sobre todo en las políticas frente a la pobreza, que era la utilización de mecanismos de **focalización**. El ambiente seguido a las reformas de ajuste estructural de la región favoreció ampliamente la adopción de mecanismos de focalización por ser considerados la opción más efectiva para dirigir los recursos hacia “los más pobres” en un contexto de restricción, control y orden de los presupuestos fiscales (Ocampo, 2008; Peyre; 2007).

La aplicación sectorial de mecanismos de focalización para determinar quiénes acceden a la oferta pública programática ha generado en la práctica algunas dificultades para desarrollar políticas más integrales y una mayor coordinación intersectorial, como: (i) la segmentación del problema de la lucha por la SAN y la malnutrición, bajo ciertos fundamentalismos tecnicistas y sectoriales, que afectan a individuos, familias y territorios y, (ii) la dispersión del esfuerzo y la atomización de las miradas y enfoques, muchos de ellos relacionados con la comentada trampa de la vulnerabilización, entre los diferentes organismos relacionados con este tema (Repetto, 2010). Un ejemplo de ello es el desafío de conciliar los mecanismos de focalización de las políticas sociales -que actúan a nivel de **hogares**- con los mecanismos de focalización empleados por programas de fomento productivo -que actúan sobre **unidades productivas**- y que no se vinculan necesariamente a un hogar determinado, sino a asociaciones de familias, hogares y comunidades organizadas en el territorio.

En un ciclo de políticas públicas, no basta con la construcción de la SAN como un problema público de carácter complejo y multidimensional, sino que también el diseño e implementación de la política deben ser capaces de alinearse a dicho diagnóstico e incorporar mecanismos de gestión interinstitucional efectivos. En este sentido, la aproximación por parte de instituciones sectoriales que poseen lógicas y fundamentos propios de focalización y asignación de prestaciones sobre la misma población objetivo (personas en situación de inseguridad alimentaria y carentes de medios de vida sostenibles), impone grandes dificultades para la implementación de una estrategia de doble vía para la SAN de no mediar una cultura de coordinación transversal y mecanismos adecuados para generar sinergias intersectoriales en el marco de una política amplia de desarrollo rural.

Cuadro N°14. Prestaciones focalizadas y universales: discusiones

En favor de los esquemas de focalización se sostiene que mientras más certero sea el Estado en llegar a los más pobres, menores serán los costos relativos para aumentar su calidad de vida. Así, la mayor eficiencia comparada de los programas focalizados radicaría además en las dificultades de los esquemas universales para soportar los costos fiscales y tributarios asociados sin ser económica y socialmente regresivos. Igualmente, la focalización contribuiría a mantener la disciplina fiscal. Desde la vereda de enfrente, se argumenta que los esquemas universales (universales al menos en categorías amplias de población) constituyen el mecanismo más sencillo para asignar recursos, asegurar la eficacia en el aumento de la calidad de vida y generar cohesión social:

En primer lugar, debido a la imposibilidad de llevar a la práctica con eficiencia los modelos teóricos de la focalización sin incurrir en errores de inclusión y exclusión y los altos costos administrativos derivados de la sofisticación de los mecanismos de información y selección, especialmente si se considera que la sofisticación de la capacidad administrativa está ausente de la mayoría de los países en desarrollo.

Una segunda línea de contra-argumentación versa sobre la capacidad de la oferta focalizada de alcanzar “óptimos” desde una perspectiva de rentabilidad social. En este punto se debe considerar que la focalización también puede ser regresiva si se consideran las brechas en la distribución de la infraestructura social a nivel local, el uso intensivo de recursos públicos en la gestión de los mecanismos de selección y la exclusión de proporciones “no razonables” de la población objetivo.

Finalmente, desde el punto de vista de la cohesión social se argumenta que la focalización ofrece una propuesta limitada de solidaridad para ciudadanos vistos sólo como “objetos focalizables” y no como actores claves del desarrollo, a lo que se debe sumar la vigilancia constante de sus condiciones socioeconómicas, lo que podría destruir las formas más básicas de solidaridad y roer el tejido social.

Fuente: Proyecto de “Apoyo a la Iniciativa 2025” (2011:21)

Frente a este enfoque, los países de la región han propuesto un conjunto de nuevos arreglos institucionales, abriendo los espacios necesarios para construir herramientas para el desarrollo de políticas más integrales, basadas en la acción multisectorial con un enfoque territorial. Este nuevo enfoque intersectorial no sólo es necesario por razones de eficiencia, sino también porque los problemas sociales son cada vez más complejos e interrelacionados (Repetto, 2010), especialmente en el caso de la desnutrición crónica infantil.

La seguridad alimentaria y nutricional no es sólo un problema de los gobiernos de turno, sino que un reto del conjunto de la sociedad para construir políticas de Estado. La integralidad de sus políticas y programas requiere incluir en los procesos de formación de políticas públicas, además de los gobiernos, a más y nuevos actores, como las organizaciones de

la sociedad civil, la acción privada y los propios destinatarios²⁸, ampliando el concepto y la práctica de la gobernanza. Esto supone entender la coordinación intersectorial no sólo como un elemento práctico de la “gestión de políticas”, sino que también como un elemento de “gestión política” para la adecuada coordinación de actores en esquemas de gobernanza ampliada.

En este marco, la implementación de políticas o programas multisectoriales para la seguridad alimentaria y nutricional presenta cuatro retos iniciales:

- la articulación y alineamiento efectivo alrededor del problema público confrontado
- la generación de instrumentos que faciliten la acción multisectorial
- la llegada a los territorios de una forma eficiente
- la participación activa de los actores en este proceso

Estos retos se mezclan -como comentan diferentes autores- con la intensificación de nuevos procesos de modernización a partir de la década de 1990, los que han aumentado los obstáculos para alcanzar una mejor coordinación y articulación de las políticas. Entre ellos destacan (Acuña, 2010):

i) Procesos de descentralización y desconcentración truncos, los cuales no siempre se han traducido en la descentralización jurídica, económica y política necesaria para asegurar su efectividad, y no siempre queda claro qué funciones se deben mantener centralizadas con el objetivo de asegurar la coordinación e integralidad entre las diversas jurisdicciones y sectores de gobierno, así como tampoco queda claro cuáles son las competencias en los procesos de coordinación vertical. Esta situación ha aumentado el número de actores involucrados, incrementando las tensiones distributivas y los intereses políticos propios de la dinámica del juego democrático. Esta dificultad aumenta si consideramos los diferentes grados de descentralización entre las propias políticas sociales (educación, salud, entre otros) y lo que se ha llamado políticas de superación de la pobreza en el ámbito de la protección social, las que incluyen principalmente programas focalizados, los que en general, no forman parte explícita de la agenda descentralizadora de los países de la región (Serrano y Fernández, 2005).

ii) De la mano de las privatizaciones y la reducción del papel del Estado, emerge el reto del **debilitamiento de las capacidades de una planificación estatal** para proyectar y sostener a mediano y largo plazo la generación de políticas integrales, lo que puede conllevar un deterioro más o menos directo de las capacidades de coordinación de las políticas públicas estratégicas.

iii) Un tercer reto importante surge en el marco de la (valiosa y necesaria) **tendencia hacia la evaluación y monitoreo por resultados**, la que muchas veces se ha planteado de manera “angosta” acotándose a unidades de gestión cuantificables, sin que éstas reúnan los elementos que permitan una mayor coordinación entre sectores, jurisdicciones

²⁸ Se utiliza el término “destinatarios”, pues el término “beneficiarios” lleva aparejada la idea de “beneficio”, el que puede asociarse a lógicas discrecionales, caritativas y clientelares, todas ellas reñidas con los principios del enfoque de derechos humanos para el desarrollo. En la lógica de los “beneficios”, las prestaciones públicas no son exigibles ni auditables socialmente.

y organismos públicos. En la mayor parte de estos casos, la rendición de cuentas no logra articularse mediante procedimientos sencillos, puesto que predominan visiones verticales y meramente sectoriales de las políticas públicas que conforman gestiones “por resultados angostos” (Acuña, 2010:10).

El hambre y la desnutrición crónica infantil, como en otros problemas multidimensionales, ha puesto en evidencia la necesidad de ir más allá de acciones centradas en individuos, para dar lugar a una concepción que pone énfasis en dos tipos de abordajes potencialmente complementarios: la familia y el territorio (Repetto, 2010: 47). También es necesario reconocer que los arreglos para fortalecer la articulación y coordinación de las acciones multisectoriales deben ser diferenciados de acuerdo a cada contexto, reconociendo la situación socioeconómica y político-institucional de cada país, ya que ambas son el resultado de trayectorias institucionales singulares.

Finalmente, es necesario tener presente en el avance de la coordinación intersectorial de las políticas de SAN, a aquellas medidas vinculadas con el mismísimo desarrollo del sistema político, del cual son responsables tanto el ejecutivo como el legislativo y los actores sociales. Esto resulta fundamental en un espacio donde, como se ha comentado, predomina la multiplicidad de intereses y la presión creciente por la asignación de recursos a distintas iniciativas. Del mismo modo, las expectativas personales y de grupos, las relaciones informales y los marcos normativos, hacen aún más compleja la conformación de coaliciones y consolidación de procesos que aseguren en el tiempo la coordinación de las políticas. Esta situación, como se ha visto en la gestión concreta de diferentes programas, hace más relevante la necesidad de gestionar procesos políticos para buscar dotar de sentido y valor a la coordinación de las acciones. En este sentido, la gestión política se torna tan importante como la misma implementación programática y la eficacia en las metas particulares de gestión.

Tal como se evidenciará paulatinamente en el desarrollo de esta publicación, estos retos y dificultades para la gestión de políticas complejas han representado, a su vez, importantes desafíos para el apoyo de la FAO a los procesos nacionales, implicando tanto éxitos como “fracasos”, si es que esta es la palabra más pertinente, ya que desde una visión constructivista y dinámica de los procesos, estamos seguros de que los esfuerzos de los gobiernos y de los diferentes actores que participaron en las experiencias sistematizadas en este documento han generado importantes lecciones y aprendizajes que serán utilizadas en la mejora del apoyo a las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional de los países de la región.

4.1. Desde la administración local a las estrategias articuladoras territoriales: una innovación regional que va más allá de la retórica

La articulación y coordinación de las políticas públicas es todo un reto en el cual, como se ha señalado, tiene que participar toda la sociedad. Sin embargo, en general, la necesidad de coordinación ha formado parte únicamente de la retórica de las diferentes campañas y procesos políticos de la región, no sólo por una falta de voluntad real sino que por el conjunto de retos y obstáculos ya comentados.

A partir de las experiencias apoyadas en el marco de los proyectos del Programa España-FAO de Cooperación, se puede señalar que la coordinación de diferentes sectores o programas alrededor de un reto complejo como la desnutrición crónica infantil no es un proceso espontáneo o fruto únicamente de voluntades de los actores que intervienen. Así quedó demostrado tanto en la coordinación de acciones alrededor del logro de resultados a nivel local -como fue el caso del trabajo desarrollado por el proyecto “PESA Centroamérica”-, como en los esfuerzos de coordinación vertical y horizontal entre los diferentes niveles de gobiernos y sectores de gobierno en el marco de los proyectos regionales “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, y de “Apoyo a la Iniciativa 2025”.

Establecer estrategias articuladoras en el territorio requiere de la concreción de al menos cinco premisas para asegurar su efectividad:

- **La incorporación de componentes del sector productivo.** Entendiendo que el mejoramiento de la producción de alimentos –y el acceso a estos– es clave para dar sentido y coherencia a los esfuerzos realizados en el ámbito de la política social en el territorio. Esto facilita la coordinación con nuevos actores que tradicionalmente no han participado en procesos de coordinación intersectorial, como es el caso de los ministerios de agricultura o de la producción, dando un nuevo dinamismo a los procesos de coordinación.
- **La incorporación de equipos técnicos multisectoriales, con un entendimiento común del problema, la lógica del programa y el valor de la coordinación para la eficacia de las políticas públicas.** La existencia de estrategias articuladoras territoriales facilita los procesos de capacitación y socialización entre los diferentes actores, sobre todo en los territorios, que es el espacio en el cual los programas se “juegan” en la práctica la coordinación y el logro de los resultados. El valor que tienen para el éxito de la coordinación la calidad de los facilitadores territoriales fue puesto de manifiesto en muchos de los procesos apoyados por los proyectos del Programa España-FAO. La coordinación raramente puede alcanzarse solamente a través de la jerarquía del poder, mecanismos de cúpulas organizacionales o arreglos meramente formales. La articulación territorial tiene más posibilidades de éxito en la medida que se fortalece las redes de relaciones construidas mediante vínculos regulares y recíprocos con actores que comparten la misma visión sobre el rol, sentido y orientaciones de cada contribución particular (Martínez Nogueira, 2010).
- **La aplicación del enfoque territorial participativo.** Este permite concretar la articulación y coordinación en un proceso de diálogo y negociación permanente en el territorio, de una forma coherente con las políticas sectoriales existentes en los diferentes niveles de gobierno. Es en los territorios priorizados por sus indicadores de vulnerabilidad donde finalmente el gobierno y la sociedad de un país se juegan los resultados de un programa o una política. Para una adecuada coordinación, esta dimensión territorial exige a los programas la reconocer las estructuras existentes en los territorios, sus capitales y también las políticas territoriales presentes en el marco del mismo proceso de descentralización.

- **La participación de las comunidades y el desarrollo de acciones concretas en los territorios que muestren a las comunidades el sentido de la coordinación y los efectos concretos en sus condiciones de vida.** La coherencia y la coordinación requieren una demanda social que la defienda y le dé un sentido en el marco del proceso político relacionado con la implementación programática. Esta demanda suele ser más clara frente a cuestiones de elevada prioridad, que demandan reacciones de un conjunto concreto de actores públicos para dar respuesta a problemas emergentes de alta visibilidad social (Wright y Hayward, 2000), como es el caso de la desnutrición crónica infantil. No obstante, dar una respuesta adecuada a la demanda social requiere, nuevamente, de disponer de diseños y orientaciones que atiendan a la calidad institucional al interior del aparato estatal y den cabida al involucramiento social en la gestión (Martínez Nogueira, 2010).
- **Un Sistema de monitoreo por resultados y un adecuado proceso de comunicación del valor generado en la coordinación.** Estos componentes deben dar un sentido al proceso de coordinación, contribuyendo a focalizar y alinear los procesos de planificación y desarrollo de las acciones de los diferentes actores públicos y privados. La coordinación debe ser visibilizada en la misma presentación de los resultados y en la acción multisectorial. El monitoreo, en este sentido, debe buscar ser un proceso con un enfoque de abajo hacia arriba, y que permita alimentar el proceso político relacionado con el fortalecimiento de estas políticas públicas.

Una estrategia articuladora como instrumento es un marco de orientación que cuenta con una estructura y capacidad operativa en los diferentes niveles de aplicación de las políticas públicas. Su propósito general es fomentar la coordinación de las políticas y programas, y la colocación de recursos con una visión multisectorial. Como se puede ver en la tabla N° 1, las estrategias tienen diferencias significativas frente a los programas tradicionales.

Tabla N°1. Diferencias entre Estrategias Articuladoras Territoriales y Programas Sectoriales

Variables de Análisis	Estrategia	Planes y Programas
Objetivos	Enfrentar problemas multisectoriales	Enfrentan problemas sectoriales
Instrumentos	Instrumentos orientados a la articulación nacional, regional y local, fortaleciendo los instrumentos locales	Instrumentos propios del sector
Dependencia institucional	Ministerios de coordinación o instituciones supra ministeriales	Ministerios del sector
Forma de ejecución	Orienta la ejecución y se ejecuta a través de los programas sectoriales	Estructuras y mecanismos propios de los ministerios
Metas e indicadores	Las metas e indicadores son los de los programas sectoriales armonizados	Metas propias <i>ad hoc</i> al programa o plan
Presupuesto y actividades	Orientados a la articulación	Orientado a la acción sectorial en el marco de un plan o programa

4.2. Un Enfoque Territorial Participativo para fortalecer las estrategias articuladoras

Como ya se ha señalado, la identidad territorial de cada actor es determinada por la pertenencia ciudadana a un espacio definido por ellos, a partir del cual establecen la visión territorial de sus problemas y soluciones que, apoyada en una identidad común, favorece la realización de sus estrategias y proyectos. La definición de un sistema territorial incluye, además de las dinámicas de los sistemas agrarios, las interrelaciones entre las áreas rurales y urbanas, así como la existencia de polos de atracción vinculados al mercado, producción y tecnología, nuevos sistemas de información y los cambios resultantes en las dimensiones sociales, económicas, ambientales y culturales (FAO, 2005).

El Enfoque Territorial Participativo (ETP) corresponde a un proceso de planificación aplicado a un territorio socialmente construido, de amplia interrelación y consenso entre actores institucionales (públicos y privados) y sociales, que se identifican con un espacio geográfico, donde viven y operan, por tradición cultural, política e histórica, para resolver problemas comunes y solucionarlos de acuerdo a intereses y prioridades compartidas (Treminio, 2010). El ETP como instrumento de gestión e integrador de espacios, agentes, mercados y políticas públicas permite: facilitar la planificación estratégica; la visión multisectorial de problemas complejos; identificar las acciones dinamizadoras del territorio para reducir las disparidades regionales y territoriales; desarrollar un costo-efectividad favorable en términos administrativos y operativos; y, diseñar planes de acción de carácter convergente y articulador según las prioridades nacionales y con mayor impacto, estimulando siempre la participación ciudadana.

Dos países han contribuido para poner en marcha programas de desarrollo rural con un enfoque territorial y participativo: Brasil con el programa federal de Territorios de la Ciudadanía, y Guatemala con el cambio de enfoque tradicional de planificación al denominado Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET). Sin embargo, en otros países como Nicaragua el ETP se ha aplicado a nivel micro para la identificación de intervenciones de proyectos a nivel de comunidades rurales, y en Honduras, para la delimitación de territorios (Sumpsi, 2005). Lo mismo ocurre en el continente africano, en donde algunos países ya han estado trabajando en la delimitación participativa de territorios.

En América Latina y el Caribe, uno de los principales problemas para la aplicación de este enfoque puede ser que la descentralización –al igual que otras regiones– ha sido imperfecta como resultado de una desconcentración de responsabilidades sin la entrega del poder, el equipamiento de los niveles administrativos inferiores con los recursos humanos y financieros necesarios, o la cohesión requerida al interior del Estado para su integración vertical. Estos déficits de descentralización de las instituciones públicas, parcialmente reemplazadas en el territorio por organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, dificulta la ejecución de proyectos y causa el descrédito de la administración pública, lo que reduce el margen de acción para la aplicación de las leyes, la redistribución del bienestar, la recaudación de impuestos y la provisión de los servicios básicos (FAO, 2005).

Sobre la base de la experiencia mundial y regional es posible definir acciones para que un modelo de gestión territorial de carácter social-institucional, como el ETP, conlleve a iniciativas y decisiones adoptadas en el seno de cada gobierno (comenzando, como ya se ha señalado, por una efectiva descentralización política-administrativa de la gestión pública). Dichas acciones y supuestos son:

- La voluntad política de los gobiernos para un cambio paradigmático de la gestión
- La creación de marcos jurídicos y arreglos institucionales que garanticen la participación ciudadana
- La definición de políticas de Estado legítimas y sostenibles sobre los problemas más complejos del desarrollo (como el hambre y la pobreza)
- La participación interinstitucional y multisectorial
- El cambio de actitudes de los planificadores y tomadores de decisiones, considerando al Estado como un medio (y no un fin) para canalizar procesos participativos
- La disciplina técnica-normativa de los operadores institucionales y locales
- La capacitación y formación de los líderes de organizaciones de la sociedad civil.

Las circunstancias y dinámica imperante en cada país dará la pauta de cómo diseñar metodológicamente el ETP y como llevarlo a cabo en la práctica. El ETP comprende una mezcla de métodos y herramientas de análisis que se aplican dependiendo de las características jurídicas y políticas, las capacidades institucionales y condiciones propias de las organizaciones de la sociedad civil en los países.

En resumen, la base metodológica del ETP es el consenso, cuya expresión debe ser legitimada con decisiones políticas de los gobiernos, y sustentadas en marcos jurídico-institucionales apropiados de participación ciudadana. El proceso metodológico se inicia con la capacidad de los actores de ordenarse disciplinadamente en una línea de trabajo consciente y colectiva; apoyándose en eventos de orientación y capacitación para la ejecución de la estrategia territorial. La gestión es conducida y valorada por el monitoreo, control y evaluación de cada una de las etapas del proceso hasta su finalización; manteniendo la coordinación efectiva para la retroalimentación desde el inicio al final de proceso (Treminio, 2010).

Tabla N°2. Etapas metodológicas para la implementación de un enfoque territorial participativo en las estrategias articuladoras

1) Arreglos previos y reconocimiento del espacio geográfico	2) Definición de la oferta pública y actores	3) Delimitación de territorios sociales	4) Definición de la demanda social	5) Elaboración de planes de acción territorial
■ Sensibilización y diálogo ■ Arreglos jurídicos e institucionales ■ Reconocimiento general del espacio geográfico de interés ■ Percepción y conocimiento de los actores del territorio	■ Descripción y localización de los programas y proyectos ■ Caracterización de actores	■ Intercambio de información y conocimiento ■ Captura de la percepción de los diferentes actores sociales e institucionales ■ Consenso grupal y participativo	■ Planeación participativa ■ Plan local o comunitario para ser negociado frente a la oferta pública	■ Conciliación de los planes comunitarios y locales ■ Identificación de las acciones de influencia territorial, cuyo beneficio o ámbito de participación de la población envuelve a diferentes espacios políticos-administrativos (distritos o municipios) ■ Punto de encuentro o "confrontación" de la oferta pública programática y la demanda social levantada participativamente
6) Implementación de los planes concertados	7) Monitoreo y evaluación	8) Sistematización de proceso y experiencias	9) Comunicación y divulgación	
■ Coordinación del plan concertado desde los gobiernos locales ■ Las instituciones públicas programan dotaciones para insumos y acciones clave ■ Verificación del cumplimiento de las actividades y distribución de suministros	■ Verificación de actividades y evaluación de procesos ■ Generación de una cultura de monitoreo y evaluación entre los actores ■ Fortalecimiento de una visión multisectorial y territorial de las acciones ante este problema complejo	■ Valoraciones de los procesos, resultados y efectos generados por el Sistema de Monitoreo y Evaluación de los planes de acción concertados ■ Experiencias y lecciones aprendidas: ■ Análisis grupal y participativo	Consiste en disponer de la información cualitativa y cuantitativa sobre los elementos, procesos y beneficios de los planes de acción; expresada en un lenguaje sencillo, breve y claro para diferentes sectores de la población, y difundida a través de los diversos medios de comunicación y divulgación.	

Fuente: Adaptación de Treminio (2008).

PARTE 2:

EXPERIENCIAS DE TRABAJO INTERSECTORIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN EN LA REGIÓN



5. EL MODELO DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO “ESTRATEGIA CONTRA EL HAMBRE Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL”

Luis Lobo

5.1. Estrategias de intervención en la asistencia en políticas públicas: Una realidad diferente que necesita nuevos enfoques

Uno de los aspectos más interesantes en la ejecución de un proyecto es lo que se denomina como **estrategia de intervención**, esto es, el conjunto de enfoques y acciones planificadas sistemáticamente en el tiempo que se llevan a cabo para asegurar su correcta implementación, apropiación, y logro de la cadena de resultados de forma sostenible, tanto a nivel agregado como en cada una de sus componentes. La “estrategia” permite reflexionar no sólo sobre lo que se quiere lograr (el Qué), sino respecto de las acciones concretas que se realizan para tener un mayor efecto e impacto (el Cómo).

En este caso nos referimos a los modelos o estrategias de intervención que incluyen diversos tipos de instrumentos: programas, proyectos u otro tipo de instrumentos (acciones), que actúan sobre las políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), ya sea para dinamizar el ciclo de estas políticas (definición del problema, inclusión en la agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación), mejorar sus contenidos y eficiencia en el terreno, o para fortalecer aspectos metodológicos y las capacidades institucionales.

Estas estrategias de intervención están conformadas no sólo por los enfoques y las acciones incluidas en la ejecución de un proyecto convencional y en el desarrollo de su ciclo²⁹, sino de una forma más amplia por la propia elección y diseño de los instrumentos de intervención (programas, líneas de trabajo, proyecto y acciones).

²⁹ El Ciclo de Proyecto: programación; identificación; formulación; evaluación, autorización y contratación; implementación, seguimiento y presentación de informes; evaluación y verificación; informe final, cierre operacional y financiero).

Tabla N°3. Algunos términos claves en los procesos de intervención en políticas públicas de SAN

Unidad de implementación de políticas	Descripción	Atributos
PLAN	Un plan es el concepto de planificación más general que define las políticas y estrategias de desarrollo que permitan transformar una situación. Se materializa a través de objetivos, estrategias, programas y proyectos, sustentados con metas, instrumentos y recursos específicos. Es un término de carácter global, expresa las líneas políticas fundamentales, las prioridades, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción. Pretende trazar el curso deseable y probable de desarrollo en un campo establecido.	■ Carácter global ■ Fija objetivos y metas generales ■ Identifica los medios que se deben emplear para lograr esos objetivos ■ Generalmente es de largo plazo
PROGRAMA	Es la articulación de un grupo de proyectos que apuntan al mismo objetivo, lo cual implica una visión más global para la solución de los problemas, mientras un proyecto sería una solución parcial. En este sentido, un programa puede definirse como un conjunto organizado e integral de proyectos, por lo general orientados por un ámbito sectorial.	■ Es más específico que el plan ■ Establece objetivos y metas específicas ■ Identifica proyectos que lo componen ■ Generalmente es de mediano plazo
PROYECTO	Un proyecto es un conjunto de acciones interrelacionadas y dirigidas a lograr unos resultados específicos para contribuir a mejorar una situación en un plazo limitado de tiempo y con recursos presupuestados.	■ Fija objetivos y metas específicas a corto plazo ■ Proporciona un detalle de las actividades para lograr los objetivos y las metas (planes trienales, planes quinquenales) ■ Generalmente es de corto plazo

Fuente: (Acción Social, 2006)

La cooperación internacional viene trabajando desde hace un tiempo en establecer marcos de acción e impulsar una agenda que promueva mecanismos de intervención asociados a la política pública. Esta preocupación también es recogida por la Cooperación Española a través de sus Planes Directores Trienales³⁰.

La cooperación en políticas públicas se ha centrado principalmente en el valor de una política determinada como instrumento, es decir, cómo un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico (Müller, 2008). Sin embargo, no ha profundizado en el proceso mismo que hace que los problemas se definan, se incluyan en las agendas políticas o se tomen las decisiones sobre su diseño e implementación. Esto puede ser entendido como la “caja negra” del proceso de construcción de las políticas públicas, la que debe ser abordada para entender el origen, concepción y efectiva implementación de una política.

30 AECID (2005, 2009 y 2013).

El marco conceptual que se presenta en el capítulo 2 de este documento permite realizar un primer análisis de dichos procesos políticos, aplicando conceptos como: las diferentes dimensiones de las políticas públicas, el ciclo, las ventanas de oportunidad y el concepto de “emprendedor político”, constituyéndose en un tipo de acercamiento que posibilita adentrarse de forma más integral al problema de la construcción de las políticas y lograr una mejor comprensión del mismo.

Los elementos de este enfoque fueron aplicados de manera más o menos completa en el marco de las estrategias de intervención desarrolladas en los proyectos regionales “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” y el proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*”, además de otros proyectos que han formado parte del Programa España-FAO en el periodo 2009-2013, los que tuvieron el reto de apoyar políticas públicas innovadoras, y la valentía necesaria de buscar entender la mencionada “caja negra” de los procesos políticos en los países.

Es necesario reconocer que la FAO, a través de sus proyectos y acciones del programa regular de trabajo, lleva dando apoyo a las políticas desde su conformación como agencia especializada de Naciones Unidas, sin embargo lo innovador, en este caso, es que este apoyo se realizó de forma más integral y buscando entender los procesos políticos en el seno de la estrategia, lo que significó mejorar el proceso de diagnóstico, el tipo de intervención, los recursos humanos y las capacidades para implementar diferentes tipos de políticas o programas sectoriales (principalmente), bajo la dinámica de su relación con los ministerios de agricultura de los países y otras contrapartes en el territorio.

En este apartado se busca presentar unas primeras reflexiones en el marco del trabajo realizado por el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, con el objetivo de aportar a la discusión sobre cuáles serían los principales retos para la cooperación internacional en general, y para la FAO en particular, en su apoyo a las políticas públicas de SAN bajo su nuevo enfoque organizacional, el que tiene un carácter más integral en reconocimiento de las tres dimensiones de la políticas públicas (*policy*, *polity* y *politics*).

Esta nueva mirada respecto de la estrategia de intervención de un proyecto no es producto de un conjunto de hechos aislados, sino más bien el resultado de una serie de situaciones institucionales y construcciones conceptuales en diferentes contextos, externos e internos de la FAO, que se han desarrollado dinámicamente en los últimos años y que están relacionadas con:

- La evolución del estudio de los asuntos públicos hacia una más mirada integral y e interdisciplinaria, en donde el estudio de las políticas públicas, la ciencia política, la economía, la sociología y otras disciplinas tienden a complementarse y generar sinergias de valor.
- Los nuevos enfoques en los procesos de la cooperación internacional para el desarrollo³¹

31 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) organizó en estos últimos años cuatro importantes foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda: Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011). Cada uno de estos foros supuso un paso adelante en el establecimiento de criterios para mejorar la ejecución de la ayuda, de modo que ésta sea útil para sus beneficiarios finales.

- La evolución del concepto de seguridad alimentaria hacia un enfoque más multisectorial (donde los aspectos políticos han comenzado a tener mayor relevancia frente a los aspectos técnicos, implicando la participación de nuevos actores)
- El desarrollo de nuevas políticas e instituciones cada vez más eficientes en la región en materia de lucha contra el hambre, inseguridad alimentaria y malnutrición, como fueron las experiencias de Brasil alrededor de la estrategia *Fome Zero*
- Los cambios en el contexto institucional y de capacidades de los países en temas de políticas de SAN, en el marco del desarrollo de estados democráticos de creciente consolidación.

Con esta reflexión, se busca ser un aporte en un momento de intensa transformación global y que sitúa a la cooperación para el desarrollo y en concreto a la FAO, en un contexto de grandes cambios, donde la agenda de la comunidad internacional de los próximos años estará marcada por la finalización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la elaboración de la nueva agenda post-2015.

5.2. El caso del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”

El proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” (2009-2013) buscó mejorar los impactos de políticas públicas y el reforzamiento de capacidades institucionales con el objeto de lograr una acción pública multisectorial para la ejecución eficiente y efectiva de las intervenciones de seguridad alimentaria y nutricional, en poblaciones de alto grado de pobreza y desnutrición crónica infantil.

Su ámbito de ejecución regional, focalizado en tres países (Ecuador, Perú y Paraguay), y su integración en el Programa España-FAO, hacen que este Proyecto sea parte de una estrategia integral en apoyo a la *Iniciativa 2025*. El presupuesto total alcanzó cerca de 8,5 millones de dólares, siendo distribuido de acuerdo al Plan Operativo Anual (POA) en 6 componentes. La fecha de inicio de sus actividades fue en noviembre de 2008, cerrándose en febrero de 2012.

El problema central que se abordó con este proyecto fue el de la desnutrición crónica infantil, pero **su elemento diferenciador estuvo dado por su estrategia de intervención**, cuya estructura central le permitió alinearse con los diferentes programas gubernamentales que a la fecha existían en los países intervenidos en materia de lucha contra la inseguridad alimentaria.

De acuerdo con el contexto en el que se desarrollaron sus acciones, la persistencia, en varios países de la región, de elevados indicadores de pobreza extrema, subnutrición y desnutrición crónica infantil, que comprometía el trabajo asumido para el logro del ODM-1, tenía su origen mayoritariamente en una muy desigual distribución del ingreso, de los activos (tierra y agua, entre otros), de la ineficiente llegada de las políticas públicas a los territorios y el escaso acceso a la educación en general.

A pesar que a partir del año 2003 la mayoría de los países habían ampliado su agenda y el gasto social, además de implementar diversos programas de fomento productivo y desarrollo social en las áreas rurales, tanto funcionarios de alto nivel de gubernamental como

representantes de la sociedad civil compartían un amplio desencanto con los resultados alcanzados. Las políticas y programas, en esa percepción, no estaban logrando los impactos deseados, en términos de reducción de pobreza, desnutrición crónica infantil, ni tampoco, la dinamización de los territorios más desfavorecidos, que es precisamente donde se concentra la mayor parte de los déficit sociales que esas políticas intentan subsanar.

En la perspectiva de mejorar el desempeño de dichas políticas y programas, dos fueron los desafíos identificados y en los cuales era necesario apoyar a los gobiernos:

- La debilidad de los sistemas y servicios públicos, tanto en materia de recursos humanos como materiales.
- Las dificultades provenientes de los nuevos desafíos de los procesos de gestión de políticas públicas, reconociéndose que las políticas sectoriales “tradicionales”, unidimensionales e implementadas verticalmente con un enfoque de “arriba a abajo” no tenían en cuenta la participación social y las realidades diferenciales de los territorios, lo que afectaba continuamente sus niveles de eficacia.

Otro aspecto importante en este contexto, fue que para enfrentar el reto del logro de la seguridad alimentaria, los enfoques y estrategias de desarrollo debían tener cada vez más un carácter multisectorial, de articulaciones y coordinaciones entre múltiples actores, de una mayor participación ciudadana real y de acciones a realizarse en diversos niveles articulados en objetivos compartidos y territorios concretos, donde el monitoreo y la evaluación, junto a la gestión por resultados y la rendición de cuentas, se convirtieran en elementos principales de esta nueva estrategia de implementación de políticas y programas públicos utilizando un enfoque territorial.

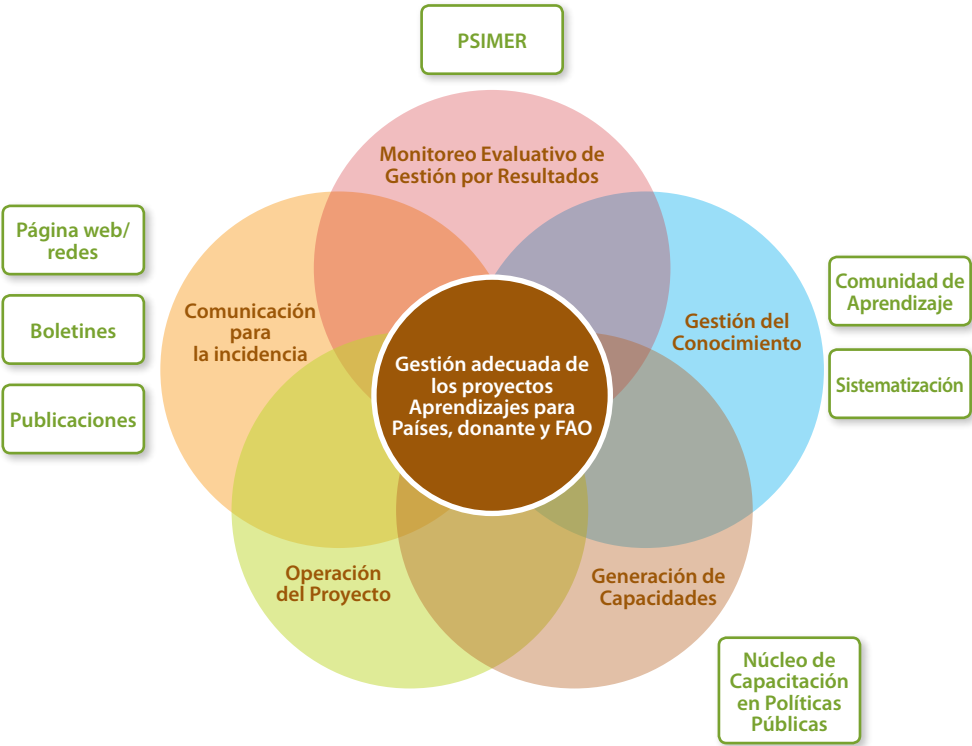
Figura N°5. Elementos del modelo de intervención del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”



Fuente: Elaboración propia.

Por estas razones, cabe destacar que el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” fue oportuno y respondió a una demanda real de reforzar y acompañar iniciativas nacionales que pretendían incidir en la desnutrición crónica infantil y en la pobreza extrema, en general a través de diversos “programas sociales” articulados territorialmente. El proyecto fue un resultado común de los diagnósticos realizados de estas políticas públicas, la necesidad de incrementar su eficacia y la forma en la que servirían a las poblaciones más afectadas. Del mismo modo, también expresó un deseo de reforzar e incrementar los recursos de los programas nacionales y de mejorar la comunicación y coordinación entre ellos.

Figura N°6. Modelo de gestión del proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”



Fuente: Elaboración propia.

84 **Una nueva forma de Intervención.**

El mecanismo de intervención del proyecto se basó en la aplicación del Enfoque Territorial Participativo (ETP), cuya base es el consenso entre las demandadas de los actores sociales en los territorios y la oferta pública que llega a éstos. Este consenso, se estructuró en un plan concertado de trabajo territorial (PAC o PAL según la denominación que obtuvieron en los países intervenidos), el que debió ser legitimado con decisiones políticas de los gobiernos y estar sustentado en marcos jurídico-institucionales apropiados de participación ciudadana.

Figura N°7. Metodología e instrumentos para la aplicación del Enfoque Territorial Participativo



Fuente: Elaboración propia.

El proceso de implementación de este enfoque, comenzó con la capacidad de los actores de ordenarse disciplinadamente en una línea de trabajo consciente y colectivo. La gestión fue conducida y valorada por el monitoreo, control y evaluación de cada una de las etapas del proceso hasta su finalización; manteniendo la coordinación efectiva para la retroalimentación desde el inicio al final de proceso.

Esta estrategia de intervención determinó tanto la gestión del proyecto como los resultados alcanzados; prueba de ello fue lo señalado por la Evaluación Externa del Proyecto³², en cuyo informe se destaca cómo dicha estrategia permitió una mayor articulación y un mejor aprovechamiento de los recursos con un enfoque más amplio frente a la experiencia de los proyectos nacionales convencionales.

Además, en la implementación de este proyecto existieron aspectos diferenciadores y de valor frente a las estrategias de intervención tradicional de los proyectos de cooperación, los que tienen el potencial de mejorar la labor de cooperación técnica que la FAO presta a los países. Entre ellos se destacan:

- **El carácter de proyecto de apropiación nacional y el formar parte de un proyecto regional:** Cada componente nacional, a pesar de tener diferentes contextos institucionales y apoyar políticas públicas diferentes en cada país, comparte las mismas temáticas, objetivos y metodologías, y por supuesto una estrategia de implementación con muchos elementos comunes y aprendizajes, lo que permitió enriquecer el desarrollo del mismo.

32 Documento "Evaluación del Programa Regional para reforzar los impactos de las políticas públicas en la erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil (GCP/RLA/169/SPA)"; Misión de evaluación conjunta de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), FAO y los Gobiernos de Ecuador, Paraguay y Perú. Julio 2011.

Tabla N° 4. Políticas o estrategias apoyadas por el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”

País	Política/estrategia
Ecuador	Estrategia Acción – Nutrición. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
Perú	Estrategia CRECER. Presidencia
Paraguay	Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria Nutrición (PLANAL) Gabinete Social y Programa de Producción de Alimentos (PPA). Ministerio de Agricultura y Ganadería

■ **Diseño de acciones en los diferentes niveles de política pública:** De una forma articulada y en las diferentes dimensiones del ciclo de las políticas públicas, aprovechando las ventanas de oportunidad en los diferentes contextos de incidencia relacionados con el trabajo regional, nacional, local. Esta riqueza de acciones se puede ver en la Figura N°7, en la que se muestra un esquema sintético de los principales productos alcanzados y tipos de acciones desarrolladas por las componentes nacionales del proyecto.

Figura N°8. Principales productos alcanzados y tipos de acciones desarrolladas por los componentes nacionales



Fuente: Elaboración propia.

■ **Programa versus proyecto:** El hecho de que el proyecto estuviera enmarcado dentro de un Programa más amplio como el Programa España-FAO, con un paraguas estratégico como la *Iniciativa 2025* de los países, facilitó la posibilidad de articular tanto a nivel regional como a nivel nacional diferentes acciones con otros proyectos del

Programa, situación que incrementó el impacto de estas acciones y dio continuidad a los procesos que estaban siendo apoyados por el proyecto, incluso después de terminar sus actividades. Las articulaciones y complementariedades se dieron principalmente entre el proyecto de “Apoyo a *Iniciativa 2025*” y el “PESA Centroamérica”.

- **La realización permanente de lecturas políticas para identificar y caracterizar las ventanas de oportunidad:** Para esto el proyecto diseñó instrumentos de análisis amplios y estructurados, como las reuniones periódicas de valoración con equipos multidisciplinarios capacitados para realizar estos análisis, competentes de dar una mirada integral tanto del panorama nacional como regional. Junto con ello, se trabajó con miras a incorporar las experiencias de interés y las enseñanzas nacionales y regionales que se identificaban, buscando articular dichos aprendizajes con los procesos de los países donde se implementaba el programa.

- Para llevar a cabo lo anterior, se requirió construir una **comunidad de aprendizaje**³³ con instrumentos interactivos, accesibles y capaces de agrupar y canalizar los diferentes intereses de los componentes y generar un proceso de gestión de conocimiento adecuado. Finalmente, se diseñó un sistema de monitoreo basado en resultados que no solo permitió evaluar tanto el cumplimiento de las actividades como el logro de resultados, sino que en el marco de la comunidad de aprendizaje contribuyó a construir un lenguaje común alrededor de los resultados e identificar los aprendizajes.

- **Inversiones estratégicas como un nuevo instrumento de apalancamiento político:** Ciertas inversiones en equipos y materiales pueden convertirse en elementos dinamizadores de los procesos nacionales y locales, apalancando nuevas acciones o la participación de nuevos socios, lo que da sentido a las políticas que se están apoyando al fortalecer sus capacidades de implementación y obtener los primeros resultados esperados.

En muchas ocasiones los organismos gubernamentales ejecutores de las políticas, por razones de diseño o por reglas administrativas del Estado, tienen importantes limitaciones para realizar inversiones iniciales para la puesta en marcha de una política, y cuando logran superar estos procesos internos, se hace difícil materializarla en el momento oportuno. La cooperación técnica puede ser un facilitador de estos procesos de inversión pero siempre se deben cumplir una serie de condiciones:

- Estas inversiones deben facilitar la puesta en marcha de procesos clave en la implementación de una política o un programa.
- Además, deben ser identificadas por las contrapartes y los socios del desarrollo de forma conjunta.
- Finalmente, deben ser presentadas como acciones de la propia política y no como un aporte de la cooperación técnica, para eso esta cooperación debe estar estrechamente alineada a la política que apoya, tanto en sus acciones como en su dirección.

³³ Estrategia de gestión de conocimiento incorporada en muchas instituciones como el Banco mundial: “Vivimos en una economía mundial basada en el conocimiento, en la que el saber, las comunidades de aprendizaje y las tecnologías de información y comunicaciones son las fuerzas que impulsan el desarrollo social y económico. Tener conocimientos y saber qué hacer con ellos es sumamente importante, sobre todo para las personas pobres que quedan al margen de esta economía del conocimiento”.

Cuadro N°15. Inversiones estratégicas para el desarrollo de los planes concertados territoriales

Los diferentes Componentes Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el marco del Proyecto identificaron y apoyaron emprendimientos que tuvieron como objetivo implementar diferentes instrumentos o herramientas de aplicación en los programas de SAN desarrollados por los países. Estos emprendimientos fueron de diferente tipo pero en general involucraron iniciativas de inversión tanto económica como social con un enfoque multisectorial, mediante el cual el proyecto pudo aportar principalmente en equipos y asistencia técnica.

El apoyo a las iniciativas de inversión identificadas en el marco de cada Plan de Acción Concertado se consideró un componente importante para su correcta implementación, facilitando su dinamización, y permitiendo mostrar los resultados concretos de su aplicación, puesta en marcha, además de su validación como herramienta en la resolución del reto específico que se buscaba abordar. Sin embargo, para articular correctamente esta iniciativa, se debieron consensuar los criterios de calidad necesarios para considerar estos emprendimientos como estratégicos para la oferta pública nacional apoyada por el Proyecto. Dichos criterios fueron:

1. Que tengan la posibilidad de convertirse en instrumentos de implementación de políticas o programas en los territorios, contribuyendo a modernizar la institucionalidad y los instrumentos sectoriales, en particular la institucionalidad descentralizada.
2. Que el levantamiento de dicha iniciativa se haya realizado en el marco de un proceso participativo, articulado al PAC/PAL, y que conlleve una acción multisectorial en espacios rurales.
3. Que incluyan aspectos innovadores apropiados a los territorios (compras públicas, nuevos productos, resaltar el valor de los territorios, otros).
4. Que puedan tomar en cuenta la evolución de la realidad rural que hoy supera el quehacer agrícola, la diversificación de las fuentes de generación de ingresos de sus habitantes, las nuevas relaciones campo-ciudad y que promuevan la generación de capital social.
5. Que su aporte pueda ser evaluado en virtud del resultado esperado del componente.
6. Que tenga una estructura de proyecto de inversión, con todos los aspectos necesarios para asegurar su viabilidad social, ambiental y económica.

En el caso del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, este tipo de inversiones estratégicas tuvieron su máxima expresión en los emprendimientos estratégicos que desarrollaron los programas y políticas apoyadas por el proyecto en cada componente nacional, pero también se realizaron otras pequeñas inversiones estratégicas que aseguraron y dieron sentido a algunos procesos políticos.

Así por ejemplo, en el marco del apoyo que se dio a la Estrategia Acción Nutrición (EAN) del Ecuador, liderada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), frente algunas limitaciones administrativas que no permitieron formalizar algunos contratos a tiempo para el inicio de las acciones, se contrató a los primeros facilitadores de campo con el apoyo del proyecto³⁴, el que dirigió fondos para esta actividad, aspecto que no estaba considerado inicialmente en el programa de trabajo.

El equipo territorial favoreció el fortalecimiento de las dinámicas de coordinación entre el sector público, las organizaciones privadas y de la sociedad civil, por lo tanto, su trabajo en las primeras etapas fue indispensable en el proceso de consolidación de la estrategia. Estos facilitadores además apoyaron en la sensibilización sobre la SAN y la importancia de la articulación y el enfoque territorial. Del mismo modo, organizaron y lideraron el proceso de construcción de los Planes Operativos Anuales (POA) mediante reuniones y talleres sectoriales e intersectoriales en el seno de los comités cantonales, e hicieron el seguimiento de los PACs en el territorio. Este equipo siempre se presentó como “facilitador de la EAN” y su contrato -en los siguientes 6 meses- fue asumido por el MCDS después de demostrar el papel clave que cumplieron en el desarrollo e implementación de la Estrategia en los territorios.

Figura N°9. Papel de los facilitadores en el terreno de las estrategias articuladoras de Acción Nutrición en Ecuador



Fuente: Equipo nacional de proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” en Ecuador

³⁴ Los facilitadores son especialistas que trabajan en el territorio. Están encargados de gestionar las actividades de la EAN a través del acompañamiento y seguimiento permanente a los distintos Ministerios e instancias involucradas.

Esto sólo es un ejemplo de la importancia de dichas inversiones estratégicas, que fueron tanto en recursos humanos especializados como en equipos necesarios para algunas acciones claves de los programas. El trabajo anteriormente descrito permitió apoyar la puesta en marcha de toda una política que pasó de ser una iniciativa de gobierno con un presupuesto de cero dólares en 2009, a crecer exponencialmente a USD 90.997,37 en 2010 y después a USD 858.472,61 en 2011.

- **Aplicar los criterios de una cooperación eficiente para el desarrollo:** Esto es aún más pertinente cuando se trabaja en políticas públicas. La estrategia de intervención del proyecto se basa en los principios establecidos en las Declaraciones de París, Accra y Busan sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Según este proceso de reflexión, la cooperación internacional debe asumir algunos principios básicos para el correcto desarrollo de su trabajo de ayuda al desarrollo:

Apropiación: Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo en el marco del proyecto. En este sentido se debería contestar ¿Qué acciones o actividades que desarrollan las componentes nacionales tienen que ver con el logro del principio de Apropiación? A modo de ejemplo, todas las acciones del proyecto y los equipos de trabajo se definieron de forma consensuada con las contrapartes nacionales, reconociendo y fortaleciendo su liderazgo; podemos suponer entonces que esto es un cambio de mirada de las propias contrapartes sobre los proyectos de cooperación técnica, en donde éstas legítimamente buscan la apropiación nacional y la sostenibilidad institucional de las iniciativas. Así también, los POA de las componentes nacionales fueron definidos de forma consensuada con las contrapartes, en el contexto de apoyo a la política nacional como parte de un dialogo permanente. Finalmente, los equipos fueron descentralizados e incluidos dentro de las instituciones que participan en la implementación de la política, lo que facilitó el empoderamiento y apropiación del proyecto.

Alineamiento: Los proyectos basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. En este sentido se debería contestar la siguiente pregunta: ¿Qué acciones o actividades que desarrollan las componentes nacionales tienen que ver con el logro del principio de Alineamiento? Por ejemplo, las acciones del proyecto y los equipos de trabajo se articularon a una política nacional concreta, incluyendo acciones en los diferentes niveles de implementación de la política y en distintos ámbitos de acción (acciones en el terreno, apoyo al fortalecimiento institucional nacional, creación de capacidades, entre otros), de forma coordinada con las autoridades nacionales y realizando revisiones anuales. Incluso, en algunos casos el proyecto estuvo tan vinculado que éste fue incluido en dicha política como piloto de su implementación (caso componente nacional de Paraguay). Además, los resultados de las componentes nacionales del proyecto se vincularon a indicadores de la política nacional, asumiendo su condición de instrumento al servicio de los objetivos nacionales.

Armonización. Las acciones de los proyectos son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. En este sentido, se debería contestar a la siguiente pregunta: ¿Qué acción o actividades que desarrollan las componentes nacionales tiene que ver con el logro del principio de armonización? A modo de ejemplo, en ocasiones se diseñan pequeñas acciones en el marco del proyecto que pueden superar dificultades

administrativas internas de los gobiernos que sirven para dinamizar o poner en marcha aspectos o líneas de acción de la implementación de la política. Este efecto de apalancamiento inicial puede ser importante en para el desarrollo y puesta en marcha de un proyecto de una política. También las componentes nacionales han facilitado la construcción de agendas nacionales armonizadas de cooperación en materia de SAN. La existencia de un enfoque de programa alrededor de la acción de este proyecto regional como fue el Programa España-FAO permitió también armonizar las diferentes acciones de los proyectos vinculados a este programa alrededor de las acciones de las políticas públicas de los países.

Gestión orientada hacia resultados: Esto implica administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados. En este sentido se debería contestar a la siguiente pregunta: ¿Qué acciones o actividades que desarrollan las componentes nacionales tiene que ver con el logro del principio de armonización?. El proyecto planteó la necesidad de instaurar una cultura de gestión por resultados en el proyecto, revisando marcos lógicos con las contrapartes, estableciendo indicadores y desarrollando toda una plataforma y marco conceptual de gestión por resultados. Además, se apoyó la elaboración de sistemas de monitoreo y evaluación territoriales de la SAN a partir de la institucionalidad y las capacidades existentes en los países –como en el caso del Ecuador–, utilizando estas herramientas como forma de comunicarse con los gobiernos nacionales en el marco de la implementación del proyecto.

Mutua rendición de cuentas: El proyecto y las contrapartes nacionales son responsables de los resultados del desarrollo. En este sentido se debería contestar a la siguiente pregunta: ¿Qué acciones o actividades que desarrollan los componentes nacionales tienen que ver con el logro del principio de mutua rendición de cuentas?. Además de los instrumentos que ha desarrollado la FAO para este tipo de proyectos, se buscó una participación activa de las contrapartes y donante en el seguimiento y evaluación del proyecto, permitiendo el empoderamiento de las contrapartes nacionales mediante su acceso en breve a la plataforma de monitoreo y evaluación que ha desarrollada. Del mismo modo, se favoreció un monitoreo evaluativo de carácter participativo, involucrando a las comunidades destinatarias y los actores locales mediante la implementación de los sistemas de monitoreo y evaluación territoriales de SAN. Otro de los aspectos claves es ayudar a los países a ordenar y realizar un adecuado proceso de rendición de cuentas a la sociedad, esto implica que la gestión de este tipo de proyectos sea un proceso complejo, en donde los aspectos del gestión de conocimiento y la comunicación del valor que se genera en las políticas tiene cada vez más pertinencia, tanto para el proyecto como para las políticas apoyadas.

Finalmente, otro de los criterios básicos que surgió con fuerza en el IV Foro de Eficacia de la Ayuda de Busan es la ventaja comparativa de la Cooperación Sur-Sur (CSS) como modalidad innovadora para hacer frente a los desafíos del desarrollo y como complemento a la cooperación tradicional. Sin embargo, muchos se preguntan si se trata solamente de una retórica coyuntural de los países emergentes o, por el contrario, es el resultado directo de su vigoroso desempeño económico y social, una pujante inversión directa, flujos comerciales dinámicos o una verdadera Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) Sur-Sur que va en aumento debido al desarrollo de una política y arquitectura institucional de cooperación.

Efectivamente, Busan representó la confirmación de un mundo multipolar en el que emerge un consenso sobre la necesidad de la pluralidad de los enfoques para avanzar en el desarrollo y en la reducción de la pobreza y las desigualdades. El proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” fue una oportunidad más para demostrar la pertinencia de esta tipo de cooperación, pues, gracias a su estructura regional con componentes nacionales, fue un precursor de la cooperación Sur-Sur, demostrando su eficacia cuando ésta se realiza en el marco de un proceso de cooperación orientado por su alineamiento y armonización a las políticas de los países. En concreto, el proyecto desarrolló intercambios tanto de las directivas de los programas y estrategias nacionales, como de los facilitadores de campo y los apoyos especializados del proyecto entre los países de la región. Este tipo de acciones tanto en el marco del proyecto como en el contexto de otros espacios de integración subregional como fue la Comunidad Andina de Naciones, dinamizaron los procesos políticos relacionados con la definición de las políticas y mejoraron el contenido de éstas.

6. LA INICIATIVA AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE 2025 COMO AGENDA DE POLÍTICAS Y MARCO DE INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS. EL CASO DE SU PROYECTO DE APOYO

Ricardo Rapallo y Pablo Faret

6.1. Sobre la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 y el apoyo de FAO

Como ya se ha adelantado en otros capítulos de esta publicación, los desafíos contemporáneos de la seguridad alimentaria y la nutrición (SAN) pueden resumirse en: (1) la necesidad de entender a la SAN como una problemática de alta complejidad que fuerza a respuestas integrales e intersectoriales; (2) incorporar un enfoque de política pública para el análisis de las acciones y estrategias de SAN, esto quiere decir considerar particularmente las distintas dimensiones de la política pública y el ciclo de políticas; (3) en América Latina y el Caribe, considerar seriamente las debilidades orgánicas del Estado y su capacidad de llevar a cabo políticas integrales en los territorios; y (4) cambiar radicalmente el punto de partida para la formación de políticas públicas de SAN, desde un enfoque de necesidades que deben ser atendidas sin mayores niveles de controlaría social y sostenibilidad, hacia un enfoque de derechos humanos centrado en garantizar procesos democráticos, prestaciones exigibles y resultados fiscalizables.

Hacia mediados de la década del 2000, la región mostraba un ritmo relativamente constante de progreso en la consecución de las metas marcadas por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996³⁵ y el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de “Erradicar”³⁶ la Pobreza Extrema y el Hambre. No obstante, este ritmo de avance –positivo a todas luces– escondía el hecho de que aun cuando la región en su conjunto cumpliera con estas metas en el año 2015, quedarían alrededor de 32,5 millones³⁷ de latinoamericanos y caribeños que verían como se viola a diario su derecho humano a una alimentación adecuada.

A esta situación se sumaba, desde un ciclo de políticas públicas, un alto grado de heterogeneidad en la construcción de la SAN como problema público, respuestas técnicas mayormente sectoriales en las fases de diseño e implementación, y mecanismos

35 En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996, los representantes de 185 naciones y de la Comunidad Europea se fijaron el objetivo de reducir a la mitad el número de personas hambrientas para el año 2015.

36 Las comillas son intencionales, pues la meta 1.A. establece “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día” y la meta 1.C. propone “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre”.

37 Si se toma, por ejemplo, el número de personas subnutridas en 1990 (65 millones) y se supone el cumplimiento de la Meta de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 (reducción en términos absolutos).

de monitoreo y evaluación aun inmaduros. Igualmente, analizando las dimensiones de la política pública, los **procesos políticos** se encontraban en su mayoría estancados debido a la conceptualización del hambre como un mero problema de carácter técnico o la dificultad de encontrar ventanas de oportunidad que abrieran espacios en la agenda de decisiones. Por otro lado, si bien en el ámbito **jurídico e institucional** existían hacia el año 2005 dos leyes orgánicas de SAN en Argentina y Guatemala, la organización de la administración pública de los países de la región en pos de políticas integrales de SAN, aún estaba lejos de la tendencia regional que se observa actualmente.

Como se puede entender de este breve contexto, pese a los avances derivados del mayor dinamismo y crecimiento económico de la región y el incremento de las partidas de gasto social, en la mayor parte de los casos a nivel regional y mundial la SAN continuaba siendo una “externalidad” de las dinámicas de crecimiento y gasto o, en el mejor de los casos, un agregado mecánico de un conjunto políticas sectoriales sin objetivos explícitos de combate sostenible al hambre, mandatos concretos de coordinación, recursos humanos y financieros adecuados o instancias de participación y control social.

La Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (*Iniciativa 2025*) nace oficialmente durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica realizada en Guatemala en el año 2005, a través del patrocinio inicial de los Presidentes Luiz Inácio “Lula” da Silva de Brasil y Óscar Berger de Guatemala. Rápidamente apoyada por el conjunto de los países de la región y organismos de integración en distintas instancias internacionales, la *Iniciativa 2025* persigue la reducción de la incidencia de la desnutrición crónica infantil por debajo del 2,5%, en todos los países de la región al año 2025, buscando de esta forma profundizar los ODM con una meta más ambiciosa en el combate al hambre, cimentada sobre el reconocimiento del derecho humano de todos los latinoamericanos y caribeños a una alimentación adecuada. En suma, la *Iniciativa 2025* se constituye como una experiencia innovadora en el combate al hambre, anticipándose en una década a la actual discusión de la agenda internacional de desarrollo post 2015 y la incorporación del Objetivo Estratégico 1 de la FAO, “*Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición*”, mediante la movilización de compromisos políticos, soluciones integrales y gobernanza en su Plan de Plazo Medio 2014-2017.

En el contexto de mediados de la década de 2000, la apuesta de la *Iniciativa 2025* buscó consolidarse a partir de tres principios diferenciadores:

- **El hambre es un problema político:** Alcanzado ya un cúmulo importante de soluciones del ámbito técnico, el principal desafío para asegurar el éxito de la lucha contra el hambre radica en el logro de compromisos políticos amplios y participativos que contribuyan a enmarcar los esfuerzos de los países en políticas y estrategias amplias y de largo plazo que consoliden compromisos de Estado.
- **El hambre es una violación de los derechos humanos:** Como ya se ha comentado en el capítulo 2 de la primera parte de esta publicación, el derecho humano a una alimentación adecuada es anterior a la mera identificación de necesidades que deben ser asistidas por las estructuras públicas, su garantía requiere del reconocimiento de ciudadanos titulares de derechos exigibles como punto de partida para la elaboración de políticas. Es por ello que, desde esta óptica, el único número aceptable para personas hambrientas es cero, y cualquier objetivo de desarrollo que diste de esta meta es insuficiente.

- **El hambre puede combatirse activamente desde la cooperación internacional para el desarrollo:** Cuando existe capacidad de innovación y flexibilidad por parte de agencias internacionales y donantes, los actores de la cooperación internacional pueden desempeñarse activamente como “emprendedores políticos”³⁸, contribuyendo no sólo a la construcción de los problemas públicos y sus alternativas de solución, sino que también a la movilización y articulación de distintos actores en procesos políticos locales, nacionales y continentales.

Cuadro N°16: Las líneas de trabajo del proyecto de “Apoyo a la Iniciativa 2025”

1. Movilización y sensibilización: En este campo se inserta por ejemplo el trabajo innovador realizado con representantes del poder legislativo y académicos en el marco del **Frente Parlamentario Contra el Hambre**, el **Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe** y la **Red de Información, Comunicación y Educación Alimentaria y Nutricional (ICEAN)**. Igualmente se realizan campañas comunicacionales como “Chefs contra el Hambre” y “Sembrar la Vida”, y gestión de prensa permanente.

2. Políticas públicas e institucionalidad: El proyecto presta asistencia técnica a petición de los países conforme surgen ventanas de oportunidad de política pública, realiza diálogos de políticas con una multiplicidad de actores y desarrolla contenidos técnicos en áreas estratégicas como **protección social, nutrición, el derecho a la alimentación, marcos institucionales y agricultura familiar**.

3. Conducción y seguimiento de la Iniciativa 2025: A través de la participación directa de los gobiernos, el proyecto gestiona la estrategia general de la *Iniciativa 2025*, sus objetivos, componentes y metas a en el **Grupo de Trabajo 2025 (GT2025)**, el **Grupo de América Latina y el Caribe ante las Naciones Unidas (GRULAC)** y el **Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA)**.

4. Capacitación: La generación de capacidades en el área de la SAN es clave para obtener resultados positivos en la lucha contra el hambre. El proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” coopera con el **Núcleo de Capacitación** de la Oficina Regional de FAO para América Latina y Caribe sin Hambre, y ha asistido a múltiples instituciones en la elaboración y realización de programas de estudios.

Desde su gestación, la *Iniciativa 2025* obtuvo el apoyo decidido de la FAO y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Ambas entidades dieron forma al Proyecto de “Apoyo a *Iniciativa 2025*”, el cual se constituyó en la Secretaría de la *Iniciativa 2025* y en su apoyo técnico. Ambas instancias, han sido respaldadas y ratificadas como prioridad en todas las Conferencias Regionales de FAO para América

³⁸ Ver capítulo 2, el cual hace referencia a este tema.

Latina y el Caribe llevadas a cabo desde el año 2006³⁹, destacándose la recomendación de que ésta constituya el vínculo preferente de comunicación entre la región y el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA), máxima instancia de gobernanza de la SAN a nivel mundial.

Finalmente, cabe destacar que en el año 2009 la FAO estableció a la *Iniciativa 2025* como el marco estratégico de todos los proyectos financiados a través del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe. A esta visión se sumó el Fondo de Cooperación Internacional Brasil-FAO desde su formación en el año 2010. De esta manera, la *Iniciativa 2025* se ha constituido no sólo en un referente regional, sino en una experiencia exitosa felicitada e imitada a nivel mundial, prueba de ello son la entrada en operación de un proyecto inspirado en la *Iniciativa 2025* en África Occidental⁴⁰, apoyado por la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), el gobierno de Alemania y FAO, además de las continuas referencias realizadas por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre del Derecho a la Alimentación⁴¹ y el establecimiento de nuevos objetivos estratégicos para la FAO a nivel mundial, cuyo primer objetivo sin duda recoge las experiencias y lecciones aprendidas de la *Iniciativa 2025* para el fortalecimiento del compromiso político y la gobernanza ampliada para la erradicación del hambre.

6.2. La peculiaridad del proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*”: El aprendizaje y la mejora continua como estrategia de institucionalización

A diferencia de la mayor parte de los proyectos de cooperación internacional, el funcionamiento del proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” ha estado particularmente sujeto a las dinámicas políticas de la región, lo que ha condicionado su eficacia y eficiencia al logro de supuestos altamente complejos, y su planificación, a una necesidad creciente de flexibilización y adaptabilidad a escenarios variables y ventanas de oportunidades políticas.

Dado su carácter innovador, los objetivos, la programación y el seguimiento y monitoreo de las actividades del proyecto han estado anclados a una estrategia de aprendizaje y mejora continua para su consolidación como “emprendedor político” en el escenario regional. Para ello, la Organización ha debido comprender y asimilar las limitaciones estructurales de los actores del sistema internacional con respecto a sus funciones y atribuciones concretas, las que en los procesos de formación de las políticas públicas, delimitan un campo de acción acotado al fortalecimiento del flujo de soluciones y el apoyo estratégico en los procesos políticos nacionales y regionales.

Dada su naturaleza eminentemente política, el proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” ha aprendido a planificar y ejecutar sus acciones en cada una de las tres dimensiones de las políticas públicas, entendiendo que el éxito en cada una de ellas son requisitos

³⁹ Ver FAO (2006, 2008, 2010 y 2012b)

⁴⁰ Ver <http://www.rlc.fao.org/es/prensa/noticias/en-africa-nace-proyecto-inspirado-en-la-iniciativa-america-latina-y-caribe-sin-hambre/>

⁴¹ Ver Naciones Unidas (2013) y De Schutter (2012).

para asegurar la pertinencia y efectividad de sus acciones en este campo de acción. Así, como Secretaría Técnica de la *Iniciativa 2025* de los países en la Oficina Regional de FAO, el proyecto ha diseminado contenidos y recomendaciones de políticas de seguridad alimentaria y nutrición para la realización del derecho a la alimentación (*policies*), al tiempo que ha apuntado al fortalecimiento de las capacidades técnicas y político-institucionales de los países para implementar compromisos de Estado contra el hambre (*polity*). El éxito en estas dos dimensiones depende de una interacción constante con actores de carácter público (*politics*) (tales como los gobiernos, parlamentarios, procuradurías de derechos humanos, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, academia, entre otros). En todos los años de gestión del proyecto, cada uno de ellos ha presentado características disímiles de acuerdo a su realidad local, nacional y subregional, dando una estructura heterogénea a las distintas ventanas de oportunidad políticas que se han presentado de acuerdo a la incidencia de factores ambientales y culturales, el flujo de diagnósticos y respuestas técnicas y las agendas y campos de acción de cada actor.

En esta realidad, la gestión concreta de cada línea de acción del proyecto de “Apoyo a *Iniciativa 2025*” ha requerido tanto de estrategias selectivas y diferenciadas de acuerdo al mapa de actores y las ventanas de oportunidades presentes en cada caso, como de una permanente capacidad de adaptación. Esto ha supuesto un proceso fuerte de aprendizaje, sobre todo en las primeras etapas de puesta en marcha, cuando la *Iniciativa 2025* comenzaba a posicionarse entre los países y a definir sus formas de trabajo. Hasta el día de hoy, la *Iniciativa 2025* sigue continuamente perfeccionando su sistema de gobierno para lograr una mayor apropiación por parte de todos los países.

A nivel nacional, la frecuencia de sucesos y actitudes no previstas tiende aumentar, complejizando las actividades de planificación y la previsión de los supuestos de gestión. Esto último ha representado tanto una amenaza como una oportunidad, pues si bien la ocurrencia de imprevistos puede afectar la entrega de productos, éstos también pueden contribuir a abrir ventanas de oportunidad para la incidencia política o la ejecución de actividades estratégicas que de otra forma no se hubiesen implementadas en el corto plazo.

Estos elementos han limitado en cierta forma la capacidad del proyecto *Iniciativa* para desarrollar un proceso de gestión por resultados “tradicional”, según las normas establecidas usualmente para los proyectos de cooperación internacional (elaboración de una matriz de marco lógico, plan de trabajo articulado y monitoreo sistemático de la misma), sobre todo en las primeras etapas, sin que esto haya afectado a los resultados alcanzados. En la práctica, el proyecto, reconociendo su modelo específico de intervención y los resultados que pretende lograr, requiere de una gestión flexible en la programación de metas anuales, la gestión de riesgos específicos y un constante proceso de monitoreo y de reflexión.

En el año 2011, gracias a los avances de la propia *Iniciativa* de los países, los aprendizajes generados en el proyecto sobre el modelo de intervención y la consolidación dentro de la Oficina Regional del sistema de monitoreo evaluativo por resultados (SIMER), se logró elaborar una matriz de marco lógico que ha permitido estructurar ante los países, el donante y la FAO sus resultados y acciones con un enfoque de gestión por resultados, entrando en un régimen de monitoreo evaluativo trimestral.

6.3. El desafío de la programación de actividades a través de mecanismos eficientes y eficaces

Las peculiaridades del proyecto, propias del trabajo de emprendedor político a nivel regional y nacional, llevan aparejado el desafío de ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a cada contexto político, pero al mismo tiempo, planificar líneas de trabajo y actividades lo suficientemente concretas como para evitar caer en un grado de dispersión que dificulte el monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas. Al respecto, podemos señalar cuatro principios que han sido claves para la programación de actividades:

- **Grado de inclusión de las partes interesadas en la programación y orientación de actividades:** Desde sus inicios, la programación del proyecto se ha orientado siempre a dar respuesta a las demandas de los países –los principales socios de la *Iniciativa 2025*– quienes canalizan sus requerimientos a través de las reuniones del GT 2025⁴², así como a través de solicitudes directas. Asimismo, las actividades también se han programado y orientado en acuerdo con los grupos de interés respectivos, como por ejemplo parlamentarios, académicos del Observatorio de Derecho a la Alimentación, y actores gubernamentales y expertos internacionales en temas de agricultura, nutrición y protección social.

Dado su carácter estratégico en la promoción de compromisos de Estado con la SAN a nivel regional, resulta crítico que un proyecto de alcance e intervención transversal, defina su programación en alineamiento con otras actividades al interior de la organización que lo alberga, en este caso la FAO. En primer lugar, debe mostrar su contribución a los objetivos estratégicos de la organización. En la FAO, por ejemplo, ha sido clave la sintonía entre los objetivos del proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” con la revisión del Marco Estratégico de la Organización del año 2013, cuyo primer objetivo estratégico se aboca a la contribución a la erradicación del hambre mediante un enfoque político (recogiendo de esta forma la esencia de la *Iniciativa 2025* para su consolidación en la Organización). Otro hecho destacado ha sido la participación del Proyecto en los denominados “grupos prioritarios multidisciplinarios” al interior de la Oficina Regional para América Latina y Caribe, particularmente en el tema de seguridad alimentaria. Las actividades también se han orientado a crear sinergias y buscar complementariedades con proyectos y actividades impulsados por la oficina mundial de FAO en Roma en temáticas como el derecho a la alimentación, el fortalecimiento de relaciones con la sociedad civil, y la nutrición; así como también al interior de la Oficina Regional de Santiago, especialmente en el marco del Programa España-FAO y el Fondo de Cooperación Internacional Brasil-FAO.

- **Calidad y realismo de los planes de trabajo:** El proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” busca incidir principalmente a nivel político, desarrollando marcos normativos, institucionales y de políticas en torno a la SAN. Ello ha requerido enfocarse en los tomadores de decisiones, así como en la creación de capacidades técnicas en la materia,

42 Grupo de Trabajo de la *Iniciativa 2025*. El GT 2025 se reúne anualmente para su conducción y seguimiento, y en él participan representantes de los gobiernos de toda la región, la sociedad civil, organismos de integración regional y otras partes interesadas. Ver <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa/seguimiento/gt2025/>

y la información y sensibilización de una masa crítica que permita mantener la SAN en la agenda para promover la discusión de distintos aspectos relacionados con ésta. Esto ha implicado abordar los temas de SAN desde distintas perspectivas y con diferentes actores, dándoles visibilidad y posicionamiento en el panorama político nacional y regional.

- **La coordinación en la planificación de actividades:** Por su carácter estratégico, el proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” se ha propuesto avanzar hacia mayores niveles de coordinación entre las diversas actividades y proyectos de FAO a nivel nacional y sub regional. Esto último ha requerido un esfuerzo constante para lograr un mayor involucramiento de los Representantes nacionales de FAO en todas las actividades que se realicen en el marco de la *Iniciativa 2025* y su proyecto de apoyo. A ello se suma la estrategia permanente de contar con puntos focales en países y organismos regionales que canalicen y coordinen la información sobre diversas actividades, de modo que las partes interesadas de la *Iniciativa 2025* tengan una visión integral que facilite el fortalecimiento y capitalización de ventanas de oportunidades en pos de un mejor y más eficiente uso de recursos.
- **La implementación de la Plataforma de Monitoreo Evaluativo por Resultados de Proyectos (PSIMER) en el proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*”:** La construcción de mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas en el marco de los proyectos del Programa España-FAO ha sido un proceso de desarrollo continuo. Ya en el año 2009 se planteó la necesidad de diseñar e implementar un sistema de gestión por resultados, lo que llevó a fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación de los proyectos con un enfoque de gestión por resultados.

En la actualidad, el proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” cuenta con una matriz de marco lógico revisada, en donde se refleja una adaptación de los indicadores de resultados al área de influencia y responsabilidades del proyecto, además de un rediseño en la estructura de los productos. Así, el Plan Operativo Anual (POA) cuenta con dos grandes componentes: i) Apoyo político-institucional a los países de la región en seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación, y ii) Gestión estratégica, monitoreo y evaluación del apoyo de FAO a la *Iniciativa*. El primer componente incluye el trabajo técnico y político en productos en seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación, el Frente Parlamentario contra el Hambre y el desarrollo de la información y comunicación de la *Iniciativa 2025*. Por su parte, el segundo componente busca articular el programa de campo y el apoyo de FAO a la *Iniciativa 2025* y sus prioridades, facilitando la movilización de recursos y la implementación efectiva de iniciativas gestionadas por FAO en la región.

6.4. Lecciones aprendidas durante la gestión del proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*”

Desde un principio, el proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” enfrentó el gran desafío de desarrollar actividades que contribuyan al posicionamiento de la seguridad alimentaria en las agendas públicas y la incidencia en la formación de políticas, configurando un diseño de proyecto atípico en relación a lo que FAO venía haciendo tradicionalmente. Así,

asegurar niveles de eficacia y calidad ha implicado la asimilación de cambios en un nivel conceptual (comprender la inseguridad alimentaria como un problema eminentemente político) y un nivel práctico (la planificación, el monitoreo y la coordinación de actividades de incidencia política en el marco de FAO), los que se alcanzan sólo en la medida en que se logran vencer las resistencias al cambio organizacional y fortalecer paradigmas integrales de análisis de la SAN.

En general, las fortalezas del proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” radican principalmente en: i) su pertinencia y el reconocimiento en numerosas instancias oficiales de FAO, ii) la capacidad de adaptación y flexibilidad en la gestión e incidencia política, iii) el carácter articulador de los proyectos de campo bajo un mismo marco estratégico, y iv) la potencialidad de articular en “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” a diferentes donantes (Programa España-FAO y Fondo Brasil-FAO) y el programa de campo de los países. Por su parte, las principales debilidades identificadas son: i) el alto grado de dificultad de planificar y ejecutar acuciosamente estrategias diferenciadas a nivel nacional; ii) la heterogeneidad en el entendimiento y apropiación de la *Iniciativa 2025* por parte de los puntos focales nacionales, y las distintas unidades técnicas y Oficinas de FAO.

En este mismo análisis, el ambiente externo presenta una serie de oportunidades para el proyecto *Iniciativa*, tales como: i) el nuevo contexto regional para las políticas de seguridad alimentaria (alto posicionamiento político regional y nacional, generación de políticas con vocación integral); ii) el potencial de trabajar con una gran gama de sectores y actores interesados; iii) el alto reconcomiendo internacional a la *Iniciativa 2025*; iv) su posicionamiento como una “marca” que permite llegar a una gran variedad de actores; v) la validación de diversos actores políticos (gobiernos, parlamentos, sociedad civil, académicos, organismos de integración regional); vi) el posicionamiento de la Cooperación Sur-Sur como un instrumento válido de cooperación técnica en la región.

Sobre la base de estos diagnósticos, es posible dar cuenta de una serie de lecciones específicas derivadas del proceso de desarrollo continuo de la *Iniciativa 2025* como objetivo político y marco de cooperación y asistencia:

- Ante la necesidad de fortalecer la comunicación entre los proyectos y los marcos estratégicos del programa regular de la Organización para ofrecer a los países una respuesta articulada que utilice eficientemente los recursos, se ha tendido a establecer progresivamente a la *Iniciativa 2025* como el marco estratégico de acción de la FAO en la región. Durante el año 2013, la *Iniciativa 2025* ha sido el marco estratégico de un programa piloto de FAO a nivel mundial en preparación al trabajo de la organización en sus nuevos objetivos estratégicos. Estos procesos de articulación se fortalecen cuando se centran en procesos específicos (Frentes Parlamentarios, leyes, instancias de gobernanza, entre otras), lo que permite identificar claramente el aporte de cada unidad y proyecto a la *Iniciativa 2025* de los países, y movilizar de forma articulada el apoyo de las Representaciones nacionales.
- Vinculado a lo anterior, ha sido de gran importancia consensuar una estrategia de relación con los países y subregiones que incluya un rol más activo de las Representaciones de la FAO, los gobiernos y otras contrapartes para mejorar la efectividad de las intervenciones y la incidencia político-institucional.

- Ha sido importante estrechar la comunicación del proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” con sus puntos focales gubernamentales. Durante los últimos años, el proyecto se ha propuesto a fortalecer su estrategia de comunicación para así informar convenientemente a todas sus partes interesadas y hacerlas partícipes en el diseño, implementación y seguimiento de las actividades, lo que ha contribuido a aumentar la apropiación de la *Iniciativa 2025* en los países.
- Para el logro de los objetivos de la *Iniciativa 2025*, los países necesitan construir los consensos que permitan políticas sostenidas, comprehensivas e inclusivas. En la medida que se logra un conocimiento y diálogo entre los actores involucrados en las distintas líneas de trabajo del proyecto, se facilita la apropiación de las mismas y se genera empoderamiento y sinergias para fortalecer y agilizar los procesos. El intercambio de experiencias y diálogo de políticas entre los países ha mostrado ser uno de los mecanismos más efectivos de difusión y adopción de mejoras en las políticas y programas nacionales, así como también en la adecuación de las propuestas de cooperación en función de las necesidades de cada país. Los diálogos regionales (GT 2025, Foros del Frente Parlamentario, Seminarios de Protección Social, Talleres de Agricultura Familiar, la Red ICEAN y el Observatorio del Derecho a la Alimentación) permiten llevar el debate nacional a niveles interacción que de otro modo resultarían más difíciles, al tiempo que permiten acercar a los actores distantes y abrir canales de participación.
- El apoyo a la implementación de políticas debe asumir las capacidades reales de la institucionalidad existente. Existen diferentes aproximaciones para hacer funcionar las políticas a nivel nacional y local, sin embargo, existen dos lecciones importantes para mejorar la efectividad de su diseño e implementación. Por un lado, el enfoque de derechos humanos ha demostrado un potencial para aportar vías de solución a algunos conflictos crónicos, mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas desde una perspectiva integral y sumar apoyos transversales a la lucha contra el hambre. Por otro, la incorporación de los parlamentos y otros actores institucionales se ve favorecida por una doble vía de incidencia política, tanto a nivel regional como nacional.

7. SE HACE CAMINO AL ANDAR: LA EXPERIENCIA DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA) EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN CENTROAMÉRICA

Carmelo Gallardo

La incidencia de la pobreza en Centroamérica (46,1%) es significativamente mayor a la de América Latina y el Caribe en su conjunto (28,8%) (CEPAL, 2012)⁴³. El problema es aún mayor en las áreas rurales, donde se estima que el 54,1% de los Centroamericanos rurales viven en la pobreza. Por otro lado, pese a los importantes esfuerzos realizados en los últimos años para avanzar en el fortalecimiento institucional hacia la seguridad alimentaria mediante políticas y marcos normativos formulados con una amplia participación de la sociedad, América Central sigue siendo el área con mayores niveles de malnutrición en América Latina. Con alrededor del 15% de su población subnutrida, la Subregión se sitúa bastante por encima de la media de América Latina y el Caribe (7,9%) (FAO, FIDA y PMA, 2013). Los índices de desnutrición infantil también son superiores a la media del continente, con la situación más seria en Guatemala, donde casi la mitad de los niños y niñas menores de 5 años tienen problemas de desnutrición crónica (retardo en el crecimiento).

En este contexto, que no ha cambiado mucho en los últimos años, se ha desarrollado en los cuatro países más críticos de Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador) una experiencia de cooperación para la seguridad alimentaria en el marco de los programas PESA de Centroamérica, cuyo origen y sentido se explica más adelante.

Diferentes evaluaciones realizadas por los programas en Centroamérica, de carácter interno y externo, recogen abundantes opiniones de actores y expertos clave relacionados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), así como de los participantes directos de los programas (familias campesinas, organizaciones de productores, alcaldes, funcionarios de los Ministerios, entre otros), los que coinciden en clasificar las acciones y resultados de los PESA como muy exitosos.

Pero, ¿se puede clasificar de exitoso un programa de cooperación de amplio calado que no consigue reducir significativamente los índices nacionales relacionados con el hambre? Este artículo responde afirmativamente a esta pregunta crucial, y por lo demás, legítima para un observador externo. Su respuesta muestra al menos honestidad y revela la necesidad de avanzar en la difusión de sus aprendizajes cuando se plantea desde dentro de la gestión de los programas.

43 No incluye Belice.

Veamos algunas de las ideas y reflexiones que razonan sobre el éxito de los programas PESA de Centroamérica.

7.1. Los programas PESA de Centroamérica

Para avanzar con los compromisos de reducción del hambre emanados de la Cumbre Mundial de la Alimentación –CMA, 1996–, tres países de la región, Guatemala, Honduras y Nicaragua, iniciaron en 1999, con el apoyo técnico de la FAO y el financiamiento de los respectivos Ministerios de Agricultura y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). El Salvador solicitó actividades en el marco de un PESA en 2004 y las inició en el 2006. Los cuatro países cuentan con el apoyo metodológico y de coordinación de un quinto programa PESA, denominado Componente de Coordinación Regional.

En general, los programas PESA de la FAO respondían a una visión marcadamente agropecuaria del problema de seguridad alimentaria. Sin embargo, en Centroamérica los técnicos y funcionarios vinculados a los programas, junto a una parte de la sociedad interesada e implicada en el tema, fueron aprendiendo que el problema es mucho más amplio, con múltiples causas y consecuencias interrelacionadas, por lo que el planteamiento de los PESA en esta subregión se amplió a otros sectores no agropecuarios, planteando acciones relacionadas también con la sensibilización y la incidencia, las cuales se desarrollaron con múltiples actores, a nivel comunitario, municipal, nacional y regional en el marco del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA).

El problema del hambre es ante todo un problema de voluntad política, que facilite o frene un acceso justo y sostenible a los medios de vida necesarios para producir o adquirir los alimentos. Las decisiones políticas en América Latina requieren negociación, acontecen paso a paso, por aciertos y errores. Por ello, la utilización de una opción política para el combate de la inseguridad alimentaria y la malnutrición es mucho más el resultado del potencial realizador de los consensos alcanzados incrementalmente, que de un análisis frío y puramente racional.

La idea anterior sugiere que el desarrollo es más un proceso político y social que un cálculo estricto de actividades que buscan unos resultados predeterminados. En base a esta idea, los programas PESA siguieron un camino de cooperación lógico y a la vez flexible para adaptarse a un contexto en cambio continuo, camino que en retrospectiva se visualiza en tres etapas:

- **Fase I para identificar buenas prácticas agropecuarias y experiencias exitosas de promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).**
- **Fase II de expansión geográfica y conceptual.** Con las autoridades nacionales y locales, se buscó ampliar la aplicación de las buenas prácticas validadas, y se aprendió junto con el Gobierno que una abordaje correcto de la SAN supone una visión integral y multisectorial, con la agricultura en un lugar importante dado el contexto de pobreza rural centroamericano, pero no un lugar único ni aislado.

- **Fase III de institucionalización de la SAN en las instancias públicas.** En esta última etapa se contribuyó significativamente para que los Gobiernos de los cuatro países de actuación de los PESA se dotaran de un nuevo marco institucional, en forma de normas, políticas y órganos de coordinación para la SAN, y, en algunos casos, también en forma de programas nacionales para la Agricultura Familiar.

Las tres fases anteriores no se ciñen a períodos exactos de inicio y finalización, sino que convivieron de forma simultánea, aunque con un mayor énfasis en la primera fase hasta el año 2005, en la segunda en el período 2005-2008, y un mayor énfasis en la institucionalización de la SAN en los últimos años del programa. En este último período, en el año 2012, se realizó una amplia consulta con los Gobiernos, la sociedad civil, las contrapartes y aliados, para ayudar a sintetizar los principales logros y aprendizajes de los programas, y transmitirlos a la sociedad en forma de mensajes clave, disponibles en la web de los PESA⁴⁴.

Los mensajes clave mencionados en el párrafo anterior, que sirven ahora también de sustento para escribir esta nota, se basan en las opiniones de mucha gente, no sólo de quién escribe, por lo que las líneas que siguen son, más que un análisis personal, un agradecimiento a todas estas personas que han ayudado a pensar y ejecutar los programas PESA de Centroamérica.

7.2. ¿Ser o Tener?

Hay muchos enfoques para medir la pobreza, entre ellos, los que hacen énfasis en la capacidad de tener o acceder a bienes o servicios esenciales, muy utilizados en América Latina y el Caribe, como el de la CEPAL (líneas nacionales de pobreza construidas sobre una canasta de bienes básicos) o el del Banco Mundial (ingresos inferiores a USD 2 por día).

Sin embargo, la clave del desarrollo está más bien en la forma y capacidad de pensar o de actuar de las personas: ser contra tener. Esta idea ya la desarrolló en los ochenta Michael Todaro (1988), en su famoso libro “El desarrollo económico del Tercer Mundo”, idea ampliada por Amartya Sen (2000) cuando desarrolla el concepto de capacidades, entendiendo como tal la habilidad o potencial de un individuo para hacer o ser algo.

En los PESA de Centroamérica hemos apostado por la idea de que trabajar con y para la gente es la clave para mejorar sus propias condiciones de vida. Además de apoyar en la provisión de bienes y servicios necesarios para mejorar las condiciones de vida, los y las participantes⁴⁵ en los programas deben mejorar su autoestima, la confianza en sí mismos, y conocer y valorar su condición de ciudadanos, con obligaciones y responsabilidades, buscando también una libertad que les permita elegir.

Este planteamiento, escrito y leído ahora, parece demasiado obvio, demasiado simple. Pero, en Centroamérica, más aún en un contexto rural, ni los pequeños productores, ni los

⁴⁴ Ver www.pesacentroamerica.org

⁴⁵ Desde el año 2005, los PESA de Centroamérica acordaron cambiar el concepto pasivo de beneficiario por otro más real e inspirador: participante del programa.

técnicos formados que daban apoyo, ni los gestores y coordinadores que se jactan de una amplia experiencia, parecían tener tan claras estas ideas. El inicio de este enfoque ocurrió porque la experiencia dicta que mejorar la participación de la gente en el diseño y la ejecución del proyecto, o ser transparente en todas las fases, mejoraba el desempeño del proyecto. Era una visión adquirida desde una óptica operativa y de gestión, y no estudiada estratégicamente desde un enfoque de derechos humanos.

Pero hemos aprendido con la ejecución. Se hace camino al andar.

Tal como se ha detallado en el capítulo 2 de esta publicación, en la actualidad el enfoque de derechos humanos ha sido adoptado en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición por un creciente número de actores nacionales e internacionales, prestando especial atención en la promoción y protección del derecho a una alimentación adecuada a través de la legislación, las políticas públicas y los programas de seguridad alimentaria.

Con la supervisión de la Unidad del Derecho a la Alimentación de FAO en su sede de Roma, la *Iniciativa 2025*, y el Componente de Coordinación Regional, tres países PESA (Guatemala, Honduras y Nicaragua) realizaron en el año 2012 un estudio con el propósito de revisar, analizar y determinar cómo los programas trabajaron desde un enfoque de derechos humanos. A partir de encuestas cualitativas y de discusiones en grupos focales con los y las participantes de los programas, el estudio encontró que en los tres países, sin pretenderlo, se trabajó desde los principios del derecho humano a la alimentación. Sin, embargo, los titulares de derechos fueron considerados como tal en la fase de implementación, no así en la inicial de diseño:

- **Participación:** El modelo de los PESA ha incluido el fortalecimiento de los gobiernos municipales como responsables de la SAN, la constitución de asambleas comunitarias para identificar de manera conjunta con las comunidades las estrategias y líneas de acción, la selección de promotores y promotoras rurales por sus comunidades, y la participación abierta de la comunidad en la selección de las familias participantes en el Programa.
- **Empoderamiento:** La red de promotores comunitarios constituyó una figura clave en la sostenibilidad de los procesos, los programas y los proyectos, pues eran seleccionados por las mismas comunidades y familias. Los promotores se capacitaron para ser agentes multiplicadores, conducir las actividades de réplica, seguimiento, evaluación y reflexión de todo el proceso organizativo y productivo como extensionista rural “voluntario”. La lección aprendida en este aspecto es que se debe considerar los tiempos y recursos necesarios para entender las limitaciones de participación voluntaria.
- **No discriminación:** En un principio, y sin intención, los PESA fortalecieron el rol tradicional de las mujeres, lo que suponía la consolidación de los roles preestablecidos en la unidad familiar. Pero los programas mejoraron. Los PESA identificaron la falta de acceso y control de los recursos por parte de las mujeres como uno de los elementos o factores fundamentales de la inseguridad alimentaria, lo que permitió reenfocar los proyectos hacia el empoderamiento económico de las mujeres, especialmente en el caso de Nicaragua y Honduras.

- **Rendición de cuentas y transparencia:** Se apoyó la creación de algunos mecanismos para la rendición de cuentas, tales como las mesas municipales de seguridad alimentaria, los procesos de planificación y de asignación presupuestaria de los gobiernos locales, o las consultas a las comunidades para conocer su opinión respecto a determinados planteamientos del municipio. Sin embargo, se ha hecho necesario ampliar el contenido y los recursos en actividades de sensibilización sobre este tema para garantizar que las y los participantes conozcan sus derechos, y los mecanismos para hacerlos valer.

7.3. ¿Desde la demanda o desde la oferta?

Las dos. La cooperación internacional debe planificar desde la demanda sentida de las personas, pero también incidiendo en las opciones de la oferta potencial de los Gobiernos.

Hace años, en el campo centroamericano, los y las agrónomos de los cada vez más pequeños servicios de extensión agropecuaria ofrecían a los productores sus recetas, sin pedir opinión a estos productores. Ahora, el discurso es justo el contrario, se oye hablar continuamente que es necesario dar asistencia técnica desde la demanda, y solamente desde la demanda. En los PESA pensamos que son las dos, son la oferta y la demanda, es decir, la experiencia teórica y técnica y las necesidades reales las que tienen que acoplarse para lograr la apropiación y sostenibilidad de las acciones y sus logros. Si el desarrollo debe basarse en las personas, en su capacidad para ser y elegir, el apoyo o aporte de la cooperación internacional debe tener también presente el pensamiento y creencias de estas personas a las que se quiere ayudar. Pero no a cualquier precio, como hemos podido demostrar con la experiencia de los sistemas agroforestales, que permiten una mayor y sobre todo más estable producción de granos básicos, haciendo que cada vez más campesinos y campesinas los adopten incluso cambiando drásticamente su cultura y tradición agrícola, como la práctica de la quema del rastrojo tras la cosecha.

Los productores y los técnicos hemos aprendidos juntos. Se hace camino al andar

Sin embargo, la responsabilidad de mejorar las condiciones de vida de la población rural no es de la Cooperación, sino de los Gobiernos, quienes muchas veces no pueden o no quieren enfrentar las demandas (a veces calladas) de la población. Lo que sí puede hacer la cooperación internacional, y en PESA creemos que es incluso una obligación al menos desde las Agencias de Naciones Unidas, es favorecer estos encuentros entre Gobierno y sociedad. Incidir en los marcos institucionales y normativos es, entre otras, una de las acciones que podemos hacer, como se explica en el siguiente punto.

7.4. ¿Qué están logrando las leyes y políticas para la SAN?

En relación al amplio marco institucional para la SAN elaborado recientemente por los países de la región, como se ha mencionado en la introducción, todos los Gobiernos disponen de alguna forma de políticas públicas, estrategias, marcos normativos y órganos de coordinación interministerial para todos los niveles geográficos y administrativos del

Estado. Aunque existe la percepción en la comunidad internacional de que estas iniciativas no cuentan aún con los recursos ni el poder político adecuados, los técnicos de los PESA sostienen que esta institucionalidad ha sido y es esencial para: i) fortalecer el diálogo entre diferentes sectores públicos y entre el Gobierno, la sociedad civil y el sector privado; ii) mantener la SAN en lo alto de la agenda política; iii) lograr la siempre nombrada y tan pocas veces lograda armonización de la cooperación internacional en torno a un tema tan amplio y complejo.

Como ejemplo del primer logro, las consultas previas realizadas para la elaboración de las leyes de SAN en Centroamérica, han permitido que sectores históricamente enfrentados por razones ideológicas encontraran en FAO a un actor externo y objetivo que les permitiera hablar entre ellos, lo que llevó a darse cuenta de que coinciden en aspectos relevantes como aceptar un enfoque de derechos, o la importancia de reducir el coste de las importaciones de alimentos.

En el ámbito regional, la armonización de la cooperación con el SICA es total: ninguna iniciativa importante, lanzada por un donante o en forma de proyecto listo para para ejecutar, se realiza sin enmarcarse en alguna de las estrategias y políticas regionales que los diferentes Consejos de Ministros han aprobado en los últimos años⁴⁶.

7.5. Apunte final: Cooperación y SAN en los territorios rurales de Centroamérica

En otros capítulos de este libro de reflexiona y profundiza sobre la importancia y conveniencia de orientar los programas desde un enfoque territorial para promover la SAN en América Latina y el Caribe. Pues bien, esta orientación es especialmente necesaria en Centroamérica, donde la mayoría de los pobres viven en zonas rurales con enormes frenos estructurales para salir adelante.

Y un enfoque territorial centroamericano debe contemplar, a su vez, a la unidad básica de la organización territorial del Estado, el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos: los municipios. Son las instituciones más cercanas a la ciudadanía, a las comunidades y a sus intereses cotidianos. Entre las competencias de los Gobiernos Municipales⁴⁷, se encuentran todas aquéllas que inciden en el desarrollo socioeconómico y la preservación del medio ambiente de su jurisdicción territorial, la elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio, la promoción de la participación ciudadana en la solución de problemas locales, así como también la convocatoria a distintos sectores de la sociedad para la formulación e institucionalización de políticas públicas municipales y planes de desarrollo.

La relación de los Programas PESA con los Municipios es doble: se considera a los Municipios como medios para ayudar a las familias rurales a superar algunos de sus puntos críticos, y también como fines en sí mismos, como público meta de los proyectos para superar o mejorar algunos de los retos de los municipios: i) escasez de recursos; ii) dificultades

⁴⁶ Ver http://www.pesacentroamerica.org/pesa_ca/ppsan.php

⁴⁷ Información recogida a partir de los respectivos Códigos Municipales, disponibles en: www.femica.org

para la planificación estratégica; iii) déficit en conocimientos técnicos y metodológicos que sean prácticos para enfrentar los problemas de productividad agropecuaria y de monotonía en el consumo de los alimentos; iv) insuficiente participación ciudadana; v) limitado acceso de la población a servicios de salud, educación, mercados y otros; y vi) al igual que en el conjunto del Estado, problemas de coordinación y complementariedad de acciones entre los actores del desarrollo.

Torres-Rivas y Cuesta (2007:5) señalan que *“en el mundo local también se desarrollan relaciones de poder, porque es el sitio y la ocasión donde se viven y desarrollan vínculos de cooperación o competencia, de solidaridad o de conflicto con motivo del ejercicio de la participación”*. De acuerdo a lo anterior –y tomando en consideración que en la actualidad se requiere que los gobiernos locales jueguen un rol articulador de la cohesión territorial, la cohesión económica y la cohesión social (Fundación DEMUCA, 2011)–, uno de los mayores desafíos a la fecha lo constituye la existencia y funcionalidad de los mecanismos y estrategias para la operacionalización de las políticas de seguridad alimentaria, ya que en ellas se señala la importancia de la creación, activación y fortalecimiento de espacios de coordinación establecidos en los marcos legales, políticos⁴⁸ e institucionales.

Es en ese marco, que los PESA consideraron importante apoyar la creación y/o fortalecimiento de las Comisiones⁴⁹ y Oficinas Municipales de SAN (Guatemala), Mesas Técnicas Municipales de SAN (El Salvador); Comités SAN (Honduras); y Comité de Desarrollo Municipal con enfoque de SAN (Nicaragua) para promover la coordinación, discusión, negociación y complementariedad de acciones entre las entidades gubernamentales y entre las entidades públicas y privadas, con presencia en los municipios, para hacer efectivo lo establecido en los planes municipales de desarrollo.

Este trabajo con las autoridades locales no ha servido sólo para mejorar la coordinación entre municipios, entre estos y las comunidades, y entre todos los anteriores y las autoridades nacionales. Los programas PESA también aprendieron que la necesaria ampliación de escala de las actividades no había que promoverla únicamente con y desde las instancias, políticas y estrategias de ámbito nacional.

En los últimos años, se ha reconocido también la necesidad de potenciar la capacidad multiplicadora que tienen los municipios, que a veces puede incluso ser mayor que la capacidad del gobierno central, dado que –sin estar exentos de luchas partidistas– los alcaldes pueden desarrollar estrategias de trabajo sin el apoyo suficiente de algún ministerio.

Los programas PESA han tenido desde su inicio la virtud de encauzar y reorientar las acciones para mejorar su eficacia, para acercarse más a su objetivo: mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población. **Gracias a los programas PESA de Centroamérica, somos muchos y muchas los que nos beneficiamos de un aprendizaje continuo para mejorar la cooperación para el desarrollo.**

Todos y todas hacemos camino al andar.

48 Leyes de ordenamiento territorial, leyes de descentralización, consejos de desarrollo, entre otros.

49 Instancia que articula acciones de seguridad alimentaria y nutricional para reducir los índices de desnutrición del municipio.

8. LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN POR RESULTADOS Y SU APOORTE A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN

Cristian Moscoso y Caroline Stevens

Los Sistemas de Monitoreo Evaluativo por Resultados (SIMER) son una herramienta necesaria para la gestión de las políticas públicas articuladas territorialmente, sin el cual dichas políticas carecen de un mecanismo para retroalimentar su implementación desde abajo hacia arriba; gestionar con calidad y eficiencia sus procesos; fortalecer la articulación y participación de los diferentes sectores y evaluar el logro de sus resultados, especialmente a nivel de efectos e impactos sobre los destinatarios.

Cuando los países, las agencias de desarrollo y otros interesados directos se centran en los resultados previstos e indicadores de resultados asociados, las actividades reales de planificación (incluido el apoyo financiero), monitoreo y evaluación se pueden alinear mejor con los resultados acordados. Las prioridades y las limitaciones de los países deben seguir siendo el punto de partida de las estrategias de apoyo de las agencias de desarrollo; asimismo, las operaciones planificadas, el apoyo analítico y la asistencia técnica de las agencias de desarrollo deben ser compatibles con la estrategia de desarrollo de los países.

Para ello, se requiere contar con sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) basados en resultados, entendidos como un instrumento de gestión pública que aportan información que puede ser utilizada para administrar mejor las políticas, los programas y los proyectos, y para demostrar a los ciudadanos e interesados directos de la sociedad civil los progresos alcanzados.

El M&E eficaz muestra el grado en que las actividades o programas específicos contribuyen a lograr los resultados nacionales. Los sistemas de M&E dependen de la definición cuidadosa de objetivos y la identificación de indicadores y herramientas de medición. Según los países van reconociendo la función crucial del M&E para informar sobre políticas y decisiones sólidas de planificación, van elaborando las estrategias para mejorar sus sistemas de M&E a niveles tanto nacionales como sub-nacionales (a menudo con apoyo técnico externo).

En el actual contexto latinoamericano de modernización parcializada del Estado y reemplazo de políticas comprehensivas por unidades más pequeñas de decisión e intervención pública, el fortalecimiento del monitoreo y la evaluación puede contribuir a mejorar la coherencia y alineamiento estratégico de las intervenciones entre sectores y niveles de gobierno y unidades de intervención, mejorando su calidad en la medida que se toman decisiones orientadas al logro de resultados.

En este sentido, se plantea la necesidad de construir y consolidar sistemas de M&E, especialmente cuando se asume la Gestión Basada en Resultados (GBR), donde dichos

sistemas deben ser capaces de dar cuenta de los resultados finales de las intervenciones (programas y proyectos) en términos de impactos y efectos, además de sus actividades y productos. Según la OCDE se denominan Sistemas de M&E por Resultados (SIMER), el *“conjunto de actores y procedimientos para el análisis sistemático de las variables y procesos claves en un período de tiempo y espacio, determinando los cambios como resultado de la aplicación de una estrategia/intervención para el logro de objetivos propuestos”*.

Uno de los aspectos más cruciales de estos sistemas es su capacidad para recopilar y usar estadísticas a nivel nacional. El fortalecimiento de la capacidad del sector público de levantar y usar datos estadísticos habilita a los países mientras buscan ejercer un liderazgo más fuerte en la gestión pública. Las asociaciones internacionales están proveyendo mayores recursos para ayudar a los países a fortalecer sus sistemas estadísticos y mecanismos de información, y muchos países están trabajando en ello.

Sin embargo, en la mayor parte de los casos, existe una desarticulación entre los sistemas de M&E y los institutos estadísticos de los países. Se sabe que es relativamente más barato insertar un conjunto de preguntas adicionales en una encuesta que ya está planificada y aplicada por las autoridades naciones competentes; cuya información puede ser usada luego en las evaluaciones de impacto rigurosas. No obstante, debido a la desarticulación señalada, este potencial generalmente no se explota.

En América Latina y El Caribe puede afirmarse que no hay un camino único para los países en términos de lo que debería ser un buen sistema de M&E. Algunos ponen énfasis en un sistema de indicadores de desempeño, mientras que otros se concentran en llevar a cabo evaluaciones (revisiones de programas o evaluaciones rigurosas sobre su impacto). Y mientras unos países han creado un enfoque a nivel de todo el gobierno dirigido principalmente por los ministerios de finanzas y/o planificación, otros se han concentrado más en los sistemas de seguimiento y evaluación sectoriales. Una característica clave de la mayoría de los sistemas que se encuentran actualmente en diferentes etapas de implementación en la región, es que reflejan los esfuerzos de institucionalizar el proceso de monitoreo y evaluación llevados a cabo por el propio país, más que por los donantes.

8.1. Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación por Resultados de las Estrategias Territoriales Articuladas en SAN: la experiencia de Ecuador, Paraguay Perú

En el marco del trabajo que realizó el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, dentro de su área de monitoreo y evaluación para apoyar la Gestión Basada en Resultados (GBR) de políticas públicas inclusivas en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), se desarrolló la experiencia de construcción de Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Estrategias Territoriales Articuladas en SAN en Ecuador, Paraguay y Perú.

Dichos sistemas se expresaron en instrumentos de intervención territorial articuladas e intersectoriales en un conjunto de territorios priorizados en cada país, denominados con el acrónimo PAC o PAL/PAR. La expresión PAC se utilizó en Ecuador y Paraguay para referirse

a los “Planes de Acción Concertados⁵⁰” en el marco de la Estrategia Acción Nutrición (EAN) en Ecuador y del PLANAL en Paraguay. En Perú se utilizaron las expresiones PAL y PAR para referirse a los “Planes Articulados Locales” (PAL) y “Planes Articulados Regionales” (PAR), en el marco de la Estrategia Nacional CRECER. Estos Planes fueron herramientas de gestión de la articulación territorial destinadas a la reducción de la pobreza y desnutrición crónica infantil.

En tal sentido, sus objetivos fueron: i) mejorar el desempeño de las políticas articuladas territorialmente mediante los PAC/PAL/PAR; ii) aprender de la experiencia desarrollada que representa una innovación en las políticas públicas en materia de SAN; y iii) tomar mejores decisiones para optimizar los resultados a lograr en las personas, familias, comunidades y territorios de intervención.

Los SM&E permitieron darle soporte y evidencia a las Estrategias Articuladas Territoriales en SAN basadas en Resultados, entendidas como políticas públicas de “segunda generación”, especialmente en el caso de Ecuador con la Estrategia Acción Nutrición (EAN). En tal sentido, los SM&E de base territorial han sido un instrumento clave para hacer posible y demostrar (medir) que la articulación territorial basada en resultados, mejora la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

Para estos efectos, los SM&E desarrollados han requerido de Estrategias Articuladas Territoriales basadas en Resultados con un foco claro de intervención y un modelo de gestión-coordinación interinstitucional operado en una doble vía, destacando la experiencia desarrollada en 16 cantones ubicados en las Provincias de Chimborazo, Cotopaxi, Bolívar e Imbabura en el marco de la Estrategia Acción Nutrición del Ecuador⁵¹.

Los SM&E desarrollados en Ecuador, Paraguay y Perú fueron instrumentos de política pública de apoyo a la gestión y medición de resultados en los destinatarios y territorios involucrados, desarrollando mecanismos integrados de M&E que se instalaron en las instituciones ejecutoras, fortaleciendo sus capacidades en la materia. Asimismo, se basaron en la apropiación y sostenibilidad institucional en las entidades territoriales involucradas a través de los PAC/PAL/PAR, buscando desarrollar capacidades en las instituciones y los equipos ejecutores. Finalmente, permitieron vincular los desembolsos y acciones de los programas y proyectos comprometidos con la obtención de resultados, generando evidencia medible y verificable a través de indicadores monitoreados y evaluados periódicamente.

La consideración del Enfoque de Gestión Por Resultados (EGR) para el diseño, monitoreo y evaluación de los Planes, se expresó en la utilización de indicadores y manejo de riesgos y factores externos (incorporados en las Matrices de Marco Lógico respectivas), para que cada Plan –y el conjunto de éstos en los países– apuntaran y fueran eficaces en el logro de resultados en materia de SAN y desnutrición crónica infantil en los territorios de intervención. Asimismo, los SM&E establecidos para cada Plan también estuvieron

50 Plan de Acción Concertado (PAC): Instrumento de planificación territorial a través del cual se desarrollan, implementan, monitorean y evalúan las acciones de cooperación en el territorio que forman parte del Enfoque Territorial Participativo (ETP) del proyecto regional “Estrategia contra el Hambre y la desnutrición Crónica Infantil”.

51 Esta experiencia fue presentada por la entonces Gerenta de la Estrategia, Sra. Catalina Vaca, en el *International Scientific Symposium on Food and Nutrition Security Information: “From valid measurement to effective decision making”*; realizado en el mes de enero de 2012 en la Sede de la FAO en Roma.

Cuadro N°17. El aporte al Sistema de Información de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ecuador

Entre los años 2009 y 2012, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) y la FAO, a través del proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, trabajaron en la construcción participativa del Sistema de Información de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISSAN). Se trata –tal como lo dice su nombre- de un sistema que tiene por objetivo organizar los datos e información dispersa sobre soberanía y seguridad alimentaria; datos que han sido procesados, validados, y han permitido calcular indicadores importantes que reflejan el estado actual de la seguridad y soberanía alimentaria del Ecuador, así como sus territorios más vulnerables.

El SISSAN cuenta con 100 indicadores, que están a disposición de los usuarios como un subsistema del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).

El SISSAN facilita el acceso a información relevante de forma consolidada y en un solo espacio virtual de libre acceso (www.siise.gob.ec). Aborda holísticamente los pilares fundamentales de la seguridad alimentaria y nutricional y además, permite a los interesados realizar análisis bajo la perspectiva de la soberanía alimentaria. El sistema contribuye, en gran medida, a la formulación y análisis de políticas públicas, así como la generación de conocimiento.

Fuente: MCDS.

basados en el EGR, permitiendo dar cuenta y medir tanto los avances de las acciones e intervenciones realizadas y sus productos, como los resultados obtenidos a nivel de efectos e impactos sobre las personas, familias, comunidades y territorios. Todo ello acompañado de medidas eficaces para desarrollar una cultura de gestión por resultados y asegurar que las instituciones involucradas en la implementación de los Planes fueran responsables, tanto de los resultados logrados como de sus acciones y comportamiento.

De hecho, la experiencia ha planteado la necesidad de avanzar en políticas públicas de monitoreo y evaluación que impulsen el desarrollo y consolidación de SM&E de carácter intersectorial en el ámbito social para abordar otras problemáticas complejas como la SAN y la desnutrición crónica infantil. Ello ocurrió en el caso de Ecuador y Perú. En definitiva, los SM&E implementados han agregado valor a la gestión pública en la medida que fortalecieron los siguientes ámbitos:

- Los SM&E permitieron darle soporte a las Estrategias Articuladas Territoriales en SAN basadas en Resultados. En tal sentido, los SM&E fueron un instrumento clave para hacer posible y demostrar mediante mediciones que la articulación territorial basada en resultados mejora la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

- Los SM&E representaron una buena práctica de política pública en sus distintas dimensiones (*polity, politics, policy*), de hecho, la experiencia ha planteado la necesidad de avanzar en políticas públicas de monitoreo y evaluación que impulsen el desarrollo y consolidación de SM&E de carácter intersectorial en el ámbito social para abordar otras problemáticas complejas como la SAN y la desnutrición crónica infantil.
- Los SM&E aplicado a los PAC/PAL/PAR expresaron claramente el consenso alcanzado entre la oferta público-privada de intervenciones y la demanda social de las comunidades y organizaciones presentes en el territorio, mediante la aplicación del Enfoque Territorial Participativo (ETP) en un conjunto de territorios “sociales” y administrativos priorizados en Ecuador, Paraguay y Perú. Asimismo, su diseño en términos estratégicos y operativos se ha basado en los Enfoques de Marco Lógico (EML) y de Gestión por Resultados (EGR).

La base de los SM&E desarrollada en cada país han sido los PAC/PAL/PAR, que han sido monitoreados y evaluados en su desempeño como instrumentos eficaces para lograr el mejoramiento de la SAN a nivel territorial y social (familias y comunidades). Estos planes materializan del ETP, constituyéndose en instrumentos que permiten desarrollar la estrategia e implementar las acciones que buscan dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos y comunidades en materia de SAN a nivel territorial, con un foco prioritario en la desnutrición crónica infantil.

9. LA COMUNICACIÓN COMO INSTRUMENTO DE INCIDENCIA POLÍTICA Y APOYO A LAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

Caroline Stevens

9.1. Elementos de contexto para una aproximación comunicacional a la incidencia política

Hacernos más conscientes de la realidad social, de nuestros derechos, de saber qué se nos ofrece y cómo esto favorece nuestra calidad de vida, es algo que parece cobrar cada vez más importancia en las esferas de discusión ciudadanas.

La mediatización de los procesos políticos y el acceso cada vez más masificado a nuevas formas (y tecnologías) para la comunicación –no sólo en un país determinado, sino entre países e incluso continentes– ha cambiado dramáticamente los mecanismos políticos tradicionales, los procesos de rendición de cuentas y los procesos y principios mediante los cuales se guía la toma de decisiones. Actualmente “lo público” ya no corresponde más a la esfera puramente estatal, sino a “aquello que conviene a todos, de la misma manera, por su dignidad (...) sin que esto signifique desconocer que las instituciones públicas por excelencia deben ser el Estado y las Leyes, precisamente porque la fortaleza de lo público proviene de su capacidad de sintetizar y representar los intereses, contradictorios o no, de todos los sectores de la sociedad” (Toro, 2001).

Por eso, cuando hablamos de procesos de implementación de política pública, el desarrollo de estrategias de apoyo técnico a los países debe necesariamente considerar la inclusión de instrumentos que permitan la validación y conocimiento de todos los actores que participan de este ejercicio, lo que no sólo es un aporte en materia de democracia sino también respecto de la validación social: “La democracia real exige la implementación de procedimientos consensuados para la toma de decisiones, que procuren la participación efectiva de todos los actores sociales. Esta participación tendrá que dar cuenta de la construcción democrática de la Sociedad Civil y de su relación con el Estado” (Uranga, 2011:5).

Esto se vuelve más interesante cuando se observa el escenario Latinoamericano y el surgimiento y consolidación de movimientos sociales altamente informados, y que utilizan ese conocimiento para levantar requerimientos al tiempo que movilizan sus recursos para incidir en pos de la restauración de los equilibrios. Exigen, requieren, discuten, apuntan y participan.

En este escenario la comunicación comienza a tener un rol fundamental. Las políticas públicas sólo pueden entenderse como un proceso político de concertación social cuya validez no sólo pasa por la *expertise* técnica de la metodología que la respalde, sino también por cómo responde a los intereses colectivos que la requieren. Esto último es especialmente relevante para un problema de alta complejidad como la seguridad alimentaria y nutricional, la que no sólo debe revertir las desigualdades y los grados de exclusión estructurales, sino que debe coordinar un número creciente de actores estatales y no estatales con un enfoque territorial y multisectorial.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, es importante resaltar que, **el trabajo en comunicaciones tiene también una arista que va más de la mano con la gestión, entendiendo que todo proceso de gestión es en sí mismo generador de información para la toma de decisiones.** Esta, es una dimensión más estratégica de la comunicación que puede tener cabida tanto al interior de una organización como de un proyecto y que permite tanto enfocar los esfuerzos (y recursos) comunicacionales, como administrar la información de manera que sea útil a los intereses organizacionales.

Esta dimensión más estratégica plantea un desafío que va de la mano con dilucidar cómo la organización o proyecto se verá en un escenario determinado (local, regional o nacional), lo cual requiere no sólo una mirada interna respecto de los alcances del apoyo a la implementación, por ejemplo, de una política pública, sino también cual es el lugar (o desde dónde) se diseñarán y enviarán los mensajes a los múltiples actores sobre los que se quiere incidir.

Ambas dimensiones, aquella que sitúa a la comunicación como instrumento de apoyo a los procesos de implementación de política pública, y aquella que intenta rescatar la información generada para la toma de decisiones estratégicas, son dos caras de una misma moneda, que sólo podrá “circular” si existe la voluntad política de ver estos ejercicios no desde la mera producción de material informativo (que no por esto deja de ser importante), sino como un elemento de apoyo transversal que las organizaciones que buscan incidir en la agenda deben potenciar.

Cuadro N° 18. La comunicación estratégica en el ámbito de lo público

“La comunicación estratégica en el ámbito de lo público no puede quedar limitada a la producción y circulación de información. Tiene que estar orientada a promover intercambios, a suscitar diálogos y conversaciones de modo tal que llegue a constituirse en una instancia decisiva, clave, en los procesos de organización, construcción y cambio social. Tomando en cuenta que, de ninguna manera, este proceso está exento sino, por el contrario, sembrado de conflictos, contradicciones y negociaciones que deben ser contemplados y atendidos por el diseño estratégico de la comunicación” (Uranga, 2011).

9.2. La Estrategia de Comunicación para el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”

Para el caso del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, el esfuerzo por integrar la comunicación a la metodología de intervención siempre fue prioritario, teniendo diferentes expresiones a lo largo de su desarrollo, pero con un eje común: el trabajo articulado a la política pública. Esto, bajo el concepto teórico de que *“toda política pública requiere de estrategias de comunicación, entendidas como la aplicación adecuada y coherente de medios y recursos de comunicación, con la finalidad de generar, en primer lugar, los sentidos (políticos, sociales y culturales) que le den sustento argumental a la misma y, en segundo término, de forjar procesos a través de los cuales la política pública en cuestión alcance los objetivos y las metas propuestas, produciendo resultados que modifiquen adecuadamente y satisfactoriamente el ámbito de acción sobre el cual se está trabajando e impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas involucrados”* (Uranga, 2011:9).

Aun cuando la mayoría de los proyectos de cooperación al desarrollo comienzan a trabajar esta área una vez que ya existen resultados en materia de implementación, el énfasis dado por la Cooperación Española y el trabajo de incidencia en el marco de la Iniciativa América Latina y El Caribe Sin Hambre (*Iniciativa 2025*), permitieron que la decisión se inclinara por comenzar procesos tendientes a desarrollar instrumentos de comunicación no sólo al inicio de la ejecución del proyecto sino también –y con este mismo criterio– de manera individual por cada componente. Esto, influenciado mayoritariamente por la vasta experiencia del Programa Especial de Seguridad Alimentaria de Centroamérica (PESA), en materia de desarrollo de instrumentos y metodologías de comunicación para la incidencia, y también lo establecido en los Planes Directores de la Cooperación Española.

Igualmente, el ámbito concreto de acción del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” –las políticas de seguridad alimentaria y nutricional– planteaba tres retos interesantes: i) **visibilizar y legitimar el valor de la SAN** en la agenda pública y política (*politics*); ii) apoyar el posicionamiento de la SAN en una dimensión Institucional, lo cual tiene como factor determinante la **articulación multisectorial de la gestión pública** (*polity*); y (iii) mejorar **el impacto de las políticas públicas** (*policies*) para enfrentar la inseguridad alimentaria, trabajo que se realiza fundamentalmente en los **territorios locales**.

La respuesta a estos retos vino primero de la mano del surgimiento de un conjunto de actividades que se dieron tanto a nivel de los países como de la coordinación regional del proyecto y que estuvieron cruzadas por el objetivo de promover climas de opinión a nivel institucional favorables a la gestión pública articulada para garantizar la SAN desde un enfoque multisectorial en los territorios locales. Así también se trabajó en las siguientes áreas tanto a nivel regional como de componentes:

- Sensibilización y facilitación de información para los medios de comunicación sobre el valor de la articulación;
- Promoción de procesos de información (flujos de información entre contrapartes y proyecto);

- Comunicación para la formulación y ejecución de planes articulados locales con participación comunal;
- Apoyo al desarrollo de herramientas y metodologías para la gestión pública articulada.

La promoción de políticas públicas y normativa SAN requiere necesariamente del acompañamiento de esfuerzos comunicacionales que releven la importancia de la temática no sólo desde la perspectiva de un proyecto puntual, sino más bien desde una estrategia de apoyo de la organización, en este caso FAO. Para ello, además de contar con información para la toma de decisiones, se requiere de actores que sean capaces de abrir la agenda, actores-voceros, que levanten la discusión y se conviertan en fuentes vivas de la información que se está generando. En este sentido se desarrollaron alianzas estratégicas con medios de comunicación, se recurrió a las partes interesadas para sumarlas como parte importante de la discusión en torno a la SAN que propiciaba el Proyecto, y se intervino en la agenda pública a través de medios específicos y alcance nacional, pero sobre todo regional y local.

El proceso de comunicación con enfoque de política pública llevado a cabo en el marco del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, estuvo también acompañado de ciertas estrategias en materia de Comunicación para el Desarrollo. Este ejercicio se gestó gracias a la influencia recibida por el Programa Especial de Seguridad Alimentaria PESA de Centroamérica, el cual a lo largo de sus 10 años de implementación ha desarrollado fuertemente esta línea, contribuyendo a enriquecer este concepto con la incorporación de cuatro dimensiones:

Política: re-significando variantes de la llamada “visibilidad”, se trata de emplear estrategias y recursos, incluidos medios de difusión y prensa, que contribuyan a crear disposiciones emotivas y perceptuales que favorezcan la aceptación y legitimidad de los propósitos y resultados del programa.

Informativa: este uso de la comunicación consiste en facilitar el acceso a información de calidad sobre los temas y la labor del programa a aquellos públicos e interlocutores considerados clave para la intervención.

Educativa (pedagógica): el cambio deseado por un proyecto en una comunidad sólo es posible cuando éste logra hacer una conexión significativa entre su oferta técnica y la red de conversaciones donde se teje la vida cotidiana y la cultura de dicha comunidad.

Relacional: este uso de la comunicación se refiere al tratamiento especializado de la trama de relaciones de un proyecto, tanto hacia dentro con los integrantes del personal como hacia fuera con los interlocutores y actores clave de la comunidad que se desea contribuir. En tanto núcleo articulador donde se conserva y transforma una cultura, la consideración de esta red de conversaciones como parte del trabajo de comunicación de un proyecto es fundamental para dos propósitos: (i) aceptación e incorporación de los cambios promovidos; (ii) creación de sinergias asociativas o relaciones de colaboración entre los actores del sector o la comunidad atendida.

Fueron estas variables las que intervinieron en el desarrollo de las actividades que apoyaron el trabajo de campo del proyecto, las cuales se enfocaron en apoyar la implementación de la estrategia de intervención. Las comunicaciones en este sentido estuvieron cruzadas por

el apoyo que se dio en materia de sensibilización para la formulación de los Planes de Acción Concertados (PAC), ya que uno de los ejercicios prioritarios previos al inicio del trabajo de levantamiento de la información desde el territorio, dice relación con cómo las comunidades perciben este trabajo y logran ser partícipes de él a través de las instancias diseñadas. Sensibilizar a la ciudadanía en esta etapa resultó fundamental para que los PAC se desarrollaran correctamente y fueran capaces de recoger las necesidades de la población participante.

Sea en el marco del Proyecto o a nivel de la organización en general, las acciones comunicacionales que se aborden siempre estarán relacionadas con el grado de incidencia y de inclusión en el debate que se quiera potenciar. Cuando se trata de instalar agendas más relacionadas con la SAN y su pertinencia política y normativa a nivel de América Latina y El Caribe se debe contar necesariamente con visiones y planteamientos claros, que desafíen a la audiencia con información validada y dinámica para la toma de decisiones. **La incidencia en política pública se maneja y se desarrolla en la medida que una organización asume el rol de emprendedor político y toma decisiones de comunicación.** A nivel de proyectos es complejo instalarse en este nivel de la discusión, sin embargo es ahí donde, a través de instrumentos provenientes de la CpD, es posible encontrar caminos (canales) para la eficaz y eficiente “puesta en común”⁵² de la información. Ambos mundos pueden convivir, solo que es necesario tener las claridades no sólo a nivel de organización, sino también como equipo nuclear de un proyecto que, aunque desde una dimensión particular, puede llegar a levantar temáticas que provoquen sendos cambios en las dinámicas discursivas de una sociedad.

Cuadro N°19. Comunicación para el Desarrollo

La Comunicación para el Desarrollo (CpD), finalmente, “es un proceso social basado en el diálogo con una amplia gama de herramientas y métodos. Busca cambios en diferentes niveles que incluye escuchar, establecer confianza, intercambiar conocimientos y habilidades, desarrollar políticas, debatir y aprender, para lograr un cambio sostenido y significativo”.

Fuente: PESA Centroamérica. DOCUMENTO 4: El Valor Agregado de la Comunicación para el Desarrollo

9.3. Comunidad Virtual de Aprendizaje

A nivel de coordinación regional, se desarrolló un instrumento que potenció el ámbito más reflexivo al interior del proyecto: la Comunidad Virtual de Aprendizaje (CVA). Un sitio web (no público) a través del cual se desarrollaron procesos de discusión y generación de consensos que permitió al equipo ejecutor intercambiar experiencias, mejorar los procesos de información y también conocerse, dada la focalización territorial de las actividades programada en 3 países. En este espacio se fomentó la sistematización, se articularon y desarrollaron espacios para el debate sobre conceptos de importancia

⁵² La palabra COMUNICACIÓN en su definición etimológica proviene del latín *comunicare*, que significa “poner en común”.

transversal para el proyecto, y se brindó apoyo para la organización de talleres, todo con el objetivo de construir un lenguaje común y un proceso de gestión de conocimiento alrededor del proyecto.

En el marco de la CVA se discutieron problemáticas como la estrategia de implementación del proyecto, los principios de la agenda para la apropiación y el alineamiento; la conceptualización de buenas prácticas para las políticas públicas, entre otros; además fue el instrumento a través del cual se articuló la coordinación para la Evaluación del Proyecto Regional (2011) y para la Evaluación del Programa España FAO (2012). La CVA sentó las bases para el desarrollo del que fuera el producto más importante del proyecto en materia de gestión del conocimiento: una metodología para rescatar experiencias propias de las actividades del proyecto con un enfoque de política pública.

El valor y utilidad de esta comunidad –y de cualquier instrumento de este tipo, al menos en el marco de un proyecto de cooperación al desarrollo–, depende fundamentalmente de la participación activa y de las repuestas que puedan entregar los integrantes. Asimismo es muy importante clarificar cuáles son las ventajas para su utilización en materia de, por ejemplo, sistematización, canalización de soluciones técnicas y operativas para la ejecución, construcción de un lenguaje común y una visión regional, articulación de equipos dispersos (nivel regional) con idiosincrasias diferentes, intercambio de información, entre otros.

Si bien hubo grandes logros asociados al trabajo en el marco de la CVA, es necesario puntualizar que más allá de la herramienta informática utilizada, lo interesante es pensar la implementación también con espacios de diálogo que confronten las diferentes miradas que los ejecutores tienen respecto a una o más problemáticas. Los desafíos, por ejemplo, que planteaba una apuesta como el Enfoque Territorial Participativo, requirieron, necesariamente, sendos debates estructurales para consensuar ideas transversales que permitieran al proyecto cumplir con los resultados esperados.

Finalmente, lo interesante es rescatar que instrumentos como la CVA, con una conducción acorde por cierto, permiten y facilitan el desarrollo de una serie de procesos y productos tendientes justamente a afianzar el trabajo comunicacional y a tejer las redes territoriales que sin duda marcan la fortaleza de esta particular intervención, donde el aporte fundamental de las comunicaciones estuvo dado por el apoyo dado a los procesos de articulación, apropiación y rendición de cuentas.

PARTE 3:

¿QUÉ APRENDIMOS?



10. EL VALOR DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

A lo largo de este documento se ha intentado no sólo sistematizar y mostrar las buenas prácticas de un determinado proyecto o grupo de proyectos aglomerados en un Programa de Cooperación específico, sino también reflexionar y ensayar respuestas a dos de las mayores tensiones que presenta la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en la región: por un lado, la creciente complejidad del concepto mismo de inseguridad alimentaria y nutricional y las posibles vías de solución en el ámbito de la lucha contra el hambre, ahora más amplia en sus ámbitos de acción, actores implicados y enfoques conceptuales para su análisis; y por otro, la vuelta al territorio como eje central de la SAN, en el marco de un proceso histórico en el cual el Estado latinoamericano continua esforzándose por ampliar sus capacidades de gestión de políticas públicas multisectoriales complejas, fortalecer su legitimidad y capacidad de inclusión ciudadana, y trasladar el poder de gestión y deliberación al territorio.

Es en esta nueva “lectura política” de la problemática de la seguridad alimentaria en la que se configuran los desafíos de los organismos internacionales especializados y las agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El proceso llevado a cabo por el Programa España-FAO de Cooperación en el marco de la *Iniciativa 2025*, y específicamente por el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, puede mostrar algunos caminos que sería necesario volver a recorrer en el futuro por quién reconozca como adecuadas una interpretación política de la problemática de la alimentación y un enfoque territorial participativo para su puesta en práctica.

En definitiva, la cooperación internacional sí puede generar áreas de valor en las políticas de SAN de América Latina y el Caribe, en la medida en que ésta es capaz de marcar cierta distancia con sus parámetros tradicionales de acción, desarrollar una aproximación conceptual basada en las políticas públicas de forma clara sobre los fenómenos que intenta abordar, alinear su capital humano y técnico a esta nueva visión para la consolidación de una cultura organizacional transversal a todos los procesos y funciones de la cooperación y, fundamentalmente, entender que la eficacia final de la cooperación internacional en un ambiente de políticas públicas pasa por apoyar procesos nacionales y locales complejos, lo que exige liderazgos flexibles y adaptables a cada contexto.

Cabe destacar que estas ideas no son fruto de una teorización voluntarista sobre los procesos de cooperación para la SAN, sino que se basan en análisis derivados de la experiencia concreta en el campo y la interacción con los actores involucrados en cada proceso, lo que en conjunto con la aplicación de un marco conceptual basado en políticas públicas y el enfoque territorial participativo para el desarrollo rural, permiten explicitar nueve lecciones concretas:

1. La decisión político-estratégica como hito inicial de la cooperación en los países.

Una intervención de asistencia técnica coherente con los desafíos contemporáneos de la seguridad alimentaria y nutricional debe vincularse estrechamente con una aproximación integral al ciclo de políticas públicas y, como parte de éste, debe comenzar con el posicionamiento claro de los cooperantes internacionales en torno a la naturaleza del problema y, posteriormente, enlazando este posicionamiento con decisiones estratégicas concretas que permitan la asignación de recursos humanos y financieros para su ejecución. En este sentido, se debe destacar el liderazgo ejercido por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe desde el año 2006 en torno al enfoque político de la SAN, y el atrevimiento de la Cooperación Española para articular una oferta de Campo que interprete dicho enfoque. En la práctica, más allá de una visión de proyectos aislados, la decisión de conformar un verdadero Programa de Cooperación en torno a la *Iniciativa 2025*, resulta plenamente coherente con el nuevo Plan a Mediano Plazo de la FAO 2014-2017 –aprobado años después de adoptadas estas decisiones– para consolidar un enfoque político de aplicación transversal a la Organización a nivel mundial.

2. El enfoque político para la creación de capacidades: requisito para la efectividad de la cooperación internacional.

Cuando las agencias de cooperación internacional trabajan en conjunto con los países en un marco de respeto a las prioridades establecidas autónomamente por cada uno de ellos, éstas pueden posicionarse como agentes legítimos y capitalizar las ventanas de oportunidad que surgen para la asistencia técnica y la cooperación. Sin embargo, la efectividad de la cooperación no depende únicamente de poder “entrar” a los países, sino de que se busque constantemente fortalecer las capacidades instaladas del país para la gestión y perfeccionamiento de sus políticas democráticas de desarrollo.

Especialmente si se trata de un tema de alta complejidad como la seguridad alimentaria y nutricional, un enfoque de cooperación sensible al ciclo de políticas públicas no se agota en la identificación de ventanas de oportunidad, sino que igualmente importante, es reemplazar en los libros de cooperación la acción de “formulación” por el “apoyo” a las políticas, programas y procesos en desarrollo. En efecto, la cooperación internacional para la SAN debe buscar alinearse con los procesos nacionales y concebir más y mejores fórmulas para contribuir a la creación y fortalecimiento de las capacidades instaladas. Todo ello bajo el supuesto cierto de que las actividades de cooperación internacional son temporales, pero las necesidades de la población y los desafíos de la política siempre serán permanentes. En este sentido, destaca la apuesta de los proyectos del Programa España-FAO por realizar inversiones como la contratación de técnicos y facilitadores de campo para el gobierno, compras de equipos y capacitaciones a funcionarios públicos, con el fin de fortalecer las capacidades de gestión pública.

En definitiva, transitar desde lo “técnico” a lo “socio-técnico” requiere de nuevas habilidades y destrezas de cooperación, especialmente si lo que se apunta es a fortalecer el alcance y las capacidades de gestión pública en el territorio. Los actores nacionales ya saben qué hacer y lo que hace falta es la apertura de caminos para la implementación sostenible de

las decisiones de política pública para así contribuir a romper con las lógicas estáticas, o meramente incrementales, de la movilización de recursos públicos, la que puede ser decisiva si se asignan estratégicamente para fortalecer la densidad organizacional de los gobiernos territoriales.

3. Participación y cohesión social en el territorio.

Una de las estrategias más destacadas del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” fue la integración y articulación de la oferta pública con la demanda social de los territorios. El éxito de este tipo de componentes no sólo depende de la creación de capacidades de gestión y alineación de políticas en las administraciones públicas locales, sino que también se hace necesario evitar la dispersión del conjunto de demandas sociales –muchas veces también con un sesgo sectorial– y fomentar su articulación hacia una sola voz comunitaria en demanda de estrategias de desarrollo territorial integral.

En la medida en que los programas y proyectos de cooperación internacional promueven espacios de interacción de la sociedad civil y otros actores “no tradicionales” en conjunto con los gobiernos (tal como lo ha promovido también el proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” y el “PESA Centroamérica”), se hace cada vez más probable la promoción de entendimientos comunes sobre las causas y efectos de los problemas públicos, los posibles cauces y estrategias de acción para su resolución y, por sobre todo, fortalecer el tejido social y la institucionalización de una cultura de participación comunitaria articulada, la que constituye el principal capital disponible en los territorios para asegurar la legitimidad y sostenibilidad de las políticas públicas.

Finalmente, es preciso señalar que parte del trabajo con los territorios en el marco de las políticas públicas de SAN, tiene por objetivo también prestar apoyo en la identificación de procesos de política pública que bien pueden no haber sido establecidos por el gobierno en una primera instancia, pero que sí están teniendo éxito a nivel local. Desde esta perspectiva, una visión externa que sea capaz de identificarlos y llevarlos hacia instancias de discusión de nivel nacional puede ser un aporte interesante para la democratización de los procesos de deliberación y el perfeccionamiento de herramientas de políticas en su dimensión nacional.

4. La cooperación internacional para la seguridad alimentaria y nutricional no ocurre en un contexto histórico vacío.

En la medida en que la cooperación internacional decide “apoyar” el desarrollo de políticas públicas de SAN en lugar de “formular” opciones pre-fabricadas, se incrementa la importancia de incorporar en la problematización, supuestos y estrategias de acción de cada proyecto y programa a las variables estructurales de la política pública de la región. Estos elementos se relacionan con los procesos sociales que definen las características y percepciones de los paradigmas e ideas predominantes sobre la naturaleza y posibles soluciones de los problemas públicos, el debate sobre lo público y el rol del Estado en

la provisión de servicios, las percepciones sobre la política y sus actores tradicionales, y las tensiones entre lo nacional y lo local. Tal como se ha visto en el capítulo 2 de esta publicación, estas dinámicas deben ser integradas en el mismo marco conceptual utilizado para analizar las limitantes de la seguridad alimentaria y nutricional, y sus oportunidades para los organismos de cooperación internacional, los que además deben posicionarse clara y continuamente sobre estas problemáticas, e integrar dicho posicionamiento a la visión organizacional y directrices generales de trabajo.

En el marco del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe, los tres proyectos detallados en esta publicación debieron integrar estas dinámicas en sus diagnósticos, supuestos y estrategias de intervención. La lógica de acción de los proyectos “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” y los “Programas Especiales de Seguridad Alimentaria en Centroamérica” (PESAs) implicó necesariamente un posicionamiento en el clivaje dado entre lo nacional y lo local, así como también hacer frente a los reduccionismos que conciben a las problemáticas SAN como meramente productivas y/o sujeto únicamente políticas sociales. Por su parte, en el caso del proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*”, la naturaleza multisectorial de los actores nacionales y regionales con los que éste trabaja implicó necesariamente la confrontación regular de intereses y paradigmas de política pública al más alto nivel, en donde las discusiones sobre el rol del Estado en la provisión de servicios y la desafección de la sociedad civil con respecto a los actores tradicionales de la política debieron integrarse como parte del diagnóstico, supuestos y estrategias.

5. La integralidad de la seguridad alimentaria y nutricional: confrontando los ámbitos social y productivo.

Tal como se estableció en el capítulo 1, la provisión de respuestas meramente sectoriales para una problemática multidimensional, como la seguridad alimentaria y nutricional, había constituido en la década de 1990 y parte de la década del 2000 una verdadera “trampa” que debe ser superada por los gobiernos de la región, la sociedad civil, las agencias de cooperación y los organismos especializados. Los proyectos de cooperación internacional para la SAN en el territorio que aspiren a “apoyar” procesos de política pública no debiesen limitarse a la provisión de productos y componentes únicos en un determinado ámbito sectorial, sino que deben establecer componentes y actividades de mayor flexibilidad de acuerdo a las necesidades locales de articulación intersectorial.

En el caso del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” aparece por primera vez en el marco de la cooperación internacional para la SAN de la región, una propuesta de apoyo y articulación intersectorial y participativa de la oferta pública en el territorio mediante los Planes de Acción Concertados (PAC) y los Planes de Acción Local (PAL). El resultado de esta estrategia fue una mayor adecuación de la oferta pública a la demanda social de acuerdo a las necesidades de cada territorio, profundizando la cobertura programática pre-existente y coordinando la implementación de la oferta de cada sector en función de necesidades diferenciadas a nivel de comunidad, hogares y unidades productivas.

6. Visibilidad y sensibilización: el rol de la comunicación en los procesos de incidencia política.

En la medida en que los actores locales, nacionales e internacionales aceptan la naturaleza política de la SAN y aspiran a establecer procesos políticos y apoyos de la cooperación internacional coherentes con dicha condición, se hace cada vez más necesario el diseño de componentes, actividades y productos de comunicación adecuados para la naturaleza, posición e intereses de cada actor interviniente en el ciclo de las políticas públicas, de modo de fortalecer su compromiso y participación en procesos clave para la efectividad y sostenibilidad de las políticas apoyadas.

La estrategia de comunicación de los proyectos de cooperación para la SAN –que, al igual que el componente del monitoreo y evaluación, debe ser incluida desde las fases iniciales de diseño– debiesen seleccionar y priorizar cada tipo de actor involucrado para la comunicación de mensajes específicos mediante productos diferenciados. No obstante, dado que lo que se busca en este caso es apoyar los procesos políticos nacionales y locales, dichas estrategias y productos deben ser flexibles y alineados al léxico, valores y directrices comunicacionales de los mismos gobiernos, a riesgo de generar malos entendidos que pueden amenazar a la alianza de cooperación. Lograr esto último, no sólo requiere de productos específicos de comunicación para la visibilización y sensibilización, sino que –tal como en los tres proyectos detallados en esta publicación– también se requiere de herramientas de socialización y aprendizaje técnico-político entre decisores y gestores públicos y líderes comunitarios, de modo de promover un entendimiento común de los problemas abordados y las acciones emprendidas para su solución.

En este sentido, el principal desafío de los proyectos y programas de cooperación para la SAN es la exploración diaria del potencial de vincular productos de comunicación corporativa (visibilidad) con productos de la comunicación para el desarrollo (sensibilización e incidencia) bajo una sola estrategia de comunicación para el trabajo de campo y sus componentes.

7. Del sector al territorio: la planificación e implementación de estrategias de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) desde los espacios locales.

Una de las lecciones aprendidas de la acción de proyectos como el “PESA Centroamérica” y la “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” es que no basta con implementar soluciones técnicas con un “filtro” territorial y participativo, sino que estos elementos, más que un contenido adicional de políticas, deben constituirse en el enfoque transversal de los proyectos y programas de cooperación desde los mismos inicios del ciclo de política pública que se busca apoyar. Tal como se ha detallado en los capítulos 3 y 4, es el territorio, y no las acciones sectoriales aisladas, el elemento que debe constituirse como eje central de la planificación.

Fortalecer el ámbito territorial de la cooperación en apoyo a políticas públicas de SAN implica acercar la gestión pública hacia los diversos actores afectados por los procesos públicos, y potenciar su capacidad de incidir en ellos. Se trata, en definitiva,

de crear condiciones para que los individuos y sus organizaciones (públicas o privadas, gubernamentales y no gubernamentales) asuman su rol de agentes en los procesos de promoción de la SAN. Esto puede involucrar el apoyo en procesos de diversa naturaleza, como el reforzamiento de los marcos jurídicos e institucionales, la asistencia técnica para mejorar los espacios de participación social y coordinación política, técnica y administrativa de las políticas públicas en el territorio, y la asesoría para el fortalecimiento de los sistemas de información y monitoreo de la SAN a nivel local.

8. Monitoreo, mejora continua y gestión por resultados: claves para el trabajo de incidencia política por la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

Un enfoque político en cooperación y asistencia técnica para la SAN exige adaptar componentes clave, como el monitoreo y evaluación, a las particularidades dadas por la propia naturaleza del trabajo con actores sociales y políticos, y la incidencia en los contenidos y marcos institucionales de las políticas de SAN. Tanto en el caso del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, como en el caso del proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*”, la consolidación de sus marcos lógicos, la elaboración de los planes operativos anuales y su seguimiento mediante la Plataforma del Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados (PSIMER), son un ejemplo de cómo los proyectos del Programa España-FAO debieron adaptarse a este nuevo enfoque.

Además, un enfoque de incidencia política para la SAN exige que los sistemas de monitoreo y evaluación para el logro de resultados permitan la mejora y ajuste continuo de las actividades y tareas en función de supuestos y metas altamente complejas y ambiciosas, si se consideran las características del ambiente político y la complejidad de sus diversos actores. No obstante, en este contexto, también se debe saber priorizar las acciones y productos que, en el ámbito controlado por cada proyecto, pueden contribuir a modificar los escenarios iniciales en favor del fin y objetivos trazados. En este sentido, los sistemas de monitoreo y evaluación deben caracterizarse por tener una mayor flexibilidad con el fin de realizar ajustes sobre el Plan Operativo Anual en función de una lectura política sobre cada contexto y la posibilidad de capitalizar ventanas de oportunidades. Del mismo modo, esta mayor flexibilidad en pos de una mayor pertinencia política de las acciones, requiere de un entendimiento común de estas peculiaridades por parte de los equipos de trabajo en terreno, los donantes y los socios de la cooperación, los que sobre la base de este entendimiento, deben adquirir y consolidar nuevas herramientas y capacidades.

9. El rol de la FAO como emprendedor político y facilitador de la Cooperación Sur-Sur.

Los avances recientes de la región en materia de seguridad alimentaria y nutricional se caracterizan por un mayor esfuerzo en aumentar las capacidades de gestión de políticas de alta complejidad, con intervenciones de múltiples sectores y niveles de gobierno. Estas capacidades instaladas se han visto fortalecidas durante el último tiempo por liderazgos

adaptativos para la movilización de compromisos políticos, la formación de políticas, programas y legislación, la implementación de esquemas de gobernanza inclusiva, y el fortalecimiento de sistemas de información adecuados para alimentar los procesos de toma de decisiones.

Una nueva FAO que reconoce el problema de la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición como un problema político, debe enfrentar el reto de actuar en todas las dimensiones de las políticas públicas y en los diferentes momentos de su ciclo en pos de una mayor efectividad en su rol de emprendedor político. Esto exige a la Organización una adecuada conceptualización sobre las políticas y los procesos políticos, nuevos instrumentos y también nuevas capacidades y recursos humanos.

Se trata, como se ha podido mostrar, de un camino en el cual no se parte de cero. La Organización ya cuenta con importantes enseñanzas e instrumentos, fruto del desarrollo de los proyectos que se han mostrado en este documento. Prueba de ello es que la gran mayoría de estos elementos están siendo incorporados en el nuevo marco estratégico de la Organización y sus planes de trabajo para los años 2014-2015.

Finalmente, en un marco de política pública, tanto en la construcción del problema, la promoción de un ambiente político favorable, como en la contribución al flujo de soluciones técnicas, los proyectos descritos en esta publicación parecen indicar un nuevo camino para promover y facilitar la Cooperación Sur-Sur entre los países, siendo su *expertise*, y no las ayudas externas, la que puede abrir caminos para desencadenar procesos políticos de diseño e implementación. En el caso del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, se realizaron giras técnicas de los agricultores participantes en el “Programa de Formación de Líderes Rurales” de Ecuador, Paraguay y Perú para intercambiar conocimientos y aprendizajes en Brasil, además de la realización de talleres regionales de intercambio con la participación de los distintos equipos nacionales del proyecto. Por su parte, el proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa 2025*” afrontó el desafío de reunir a actores políticos provenientes de toda la región –e incidir en ellos para la formación de agendas de trabajos regionales y nacionales– mediante la creación y consolidación de espacios permanentes de diálogo e intercambio, entre los que se puede mencionar el Frente Parlamentario contra el Hambre, el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe, diálogos de políticas regionales sobre protección social y agricultura familiar, la Red de Información, Comunicación, Educación para la Alimentación y Nutrición (ICEAN) y el Grupo de Trabajo de la *Iniciativa 2025* (GT 2025). Estas instancias, compuestas por expertos y políticos de toda la región, funcionan de forma interdependiente y brindan oportunidades para el intercambio y cooperación.

A raíz de estas experiencias, y considerando el nuevo Marco Estratégico y Plan a Mediano Plazo 2014-2017 de la FAO, es seguro afirmar que ésta puede facilitar la Cooperación Sur-Sur mediante dos vías: por un lado, sistematizar y ofrecer información desde una perspectiva regional sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas de políticas de seguridad alimentaria y nutricional; y por otro, conformar una verdadera red de actores locales, nacionales, subregionales y regionales para articular las necesidades de cada país con las oportunidades de cooperación ofrecidas por otros gobiernos y organismos especializados.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88: 35-50.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2006. *Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional*. Bogotá, Presidencia de la Republica de Colombia.

Acuña. C. 2010. Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción. En: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de modernización del Estado. Buenos Aires.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). 2005. *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* [en línea]. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Disponible en http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director0508_Esp.pdf).

– 2007. *Estrategia de lucha contra el hambre de la cooperación española* [en línea]. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (Disponible en http://www.aecid.es/galerias/programas/Vita/descargas/estrategia_hambre.pdf).

– 2009. *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Disponible en: http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf).

– 2013. *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016* [en línea]. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Disponible en: http://www.aecid.es/galerias/descargas/publicaciones/IV_Plan_DirectorCE_2013-2016_Final2.pdf).

Andrenacci, L. & Repetto, F. 2006. Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En: Molina, C. ed. *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.

Arellano Gault, D. 2007. Una cuestión de confianza: retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 210: 95-109.

Bagnasco, A. & Triglia, C. 1988. *La construction sociale du marché – le défi de la troisième Italie*. Cachan, Les Éditions de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan.

Bourdieu, P. 1985. The forms of capital. En: Richardson, J., comp. *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York, Greenwood.

– 1991. *El sentido práctico*. Madrid, Taurus.

Calderón, F. 2004. Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia. En: PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, PNUD.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Charnes, G. 2004. Aprendizaje Organizacional [en línea] (Disponible en <http://www.utem.cl/direplan/articulos.htm>).

Cohen, M., March, J., & Olsen, J. 1972. A "Garbage Can" model of organizational choice. *Journal of Administrative Science Quarterly*, 17: 1 – 25.

Coleman, J. 1998. *Foundations of social theory*. Cambridge, Belknap Press.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). 2009. Informe de la 35° Sesión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial [en línea]. 14-17 de octubre de 2009, Roma, Italia (disponible en ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/K6406E_03.pdf).

– 2012. Informe de la 39° Sesión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial [en línea]. 15-20 de octubre de 2012, Roma, Italia (disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/mf115s.pdf>).

Cunill, N. 2005. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre.

– 2010. Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Reforma y democracia*, 46.

De Schutter, O. 2012. Una revolución de derechos: la aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe [en línea]. *Nota Informativa 06 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación* (disponible en <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/note06-septembre2012-es-v2.pdf>).

Durston, J. 2002. *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diádas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile, CEPAL.

Dye, T. 1984. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

FAO. 2005. Desarrollo territorial participativo y negociado [en línea]. *SD Dimensions*, Departamento de Ordenación de Recursos Naturales y Medio Ambiente (disponible en http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_es.htm).

– 2006. *Informe de la Vigésimo Novena Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe* [en línea]. 24-28 de abril de 2006, Caracas, Venezuela (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/011/j8120s.pdf>).

– 2008. *Informe de la Trigésima Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe* [en línea]. 14-18 de abril de 2008, Brasília, Brasil (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/015/k3601s.pdf>).

– 2009. A human rights obligation and responsibilities [en línea]. *EASYPol, Resources for Policy Making*, FAO Policy Learning Programme (disponible en http://www.fao.org/docs/up/easypol/772/rtf_panther_233en.pdf).

– 2010. *Informe de la Trigésima Primera Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe* [en línea]. 26-30 de abril de 2010, Ciudad de Panamá, Panamá (disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8392s.pdf>).

– 2012a. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile.

– 2012b. *Informe de la Trigésima Segunda Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe* [en línea]. 26-30 de marzo de 2012, Buenos Aires, Argentina (disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md612s.pdf>).

– 2013a. *Marco estratégico revisado* [en línea]. 38° Periodo de Sesiones de la Conferencia de la FAO, Roma, 15-22 de junio de 2013 (C 2013/7) (disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg015s.pdf>).

– 2013b. *Integrating the Right to Food into Food and Nutrition Security Programmes*. Guidance Note, Right to Food Unit. Rome.

– 2013c. *Acting on food insecurity and malnutrition: The Food Security Capacity Profile*. Methodology Paper. Documento interno de FAO, Roma.

FAO, FIDA y PMA. 2013. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma, FAO.

Favareto, A. 2006. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo. São Paulo.

Filgueira, F., Molina, C., Papadópulos, J., & Tobar, F. 2006. Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En: Molina, C. G. ed. *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Fligstein, N. 2001. *Theory of fields and social skills* [en línea]. Departamento de Sociología de la Universidad de California, Berkeley (disponible en http://www.irle.berkeley.edu/culture/papers/Fligstein01_01.pdf).

Fundación DEMUCA. 2011. *Territorialización de políticas públicas: coordinación interinstitucional local en Centroamérica y República Dominicana*. San José de Costa Rica.

Gómez Cárdenas, C. W. 2011. Hacia un entendimiento necesario del concepto de políticas públicas en las ciencias sociales [en línea]. *DLOCAL*, Revista del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDET) de la Universidad Nacional de San Martín, 8 (disponible en http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_8/dlocal_8.htm).

Graziano Da Silva, J., Del Grossi, M. & Galvão de França, C. 2012. *Fome Zero (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña*. Brasília, Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil y FAO.

Graziano Da Silva, J., Ortega, J. & Faiguenbaum, S. 2008. *Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe* [en línea]. Documento de Trabajo N°18, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile, RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (disponible en http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366484166Jose_Graziano_da_Silva_doc18.pdf).

Grindle, M. & Thomas, J. 1991. *Public choice and political change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore, John Hopkins University Press.

Hoppe, R., Van de Graaf, H. & Vand Dijk, A. 1985. *Implementation as design problem: problem tractability, policy theory and feasibility testing*. Paper for the IPSA Session on "Policy implementation and policy evaluation", Paris, July.

Jara, O. 1998. *Para sistematizar experiencias*. San José, Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA.

Kingdon, J.W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little, Brown.

Lasswell, H. 1936. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland, Meridian Books.

– 1962. The public interest. En: Friedrich, C.F. ed. *The public interest*. New York, Atherton Press.

Lindblom, Ch. E. 1979. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39: 317-336.

Maldonado, C. & Palma, A. 2013. *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis*. Serie Políticas Sociales N° 179. Santiago de Chile, CEPAL.

Martínez Nogueira, R. 2010. La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de modernización del Estado. Buenos Aires.

Martínez, R. & Fernández, A. 2009. *El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú*. Documento de Proyecto. Santiago de Chile, CEPAL.

Molina, C.G. 2002. Modelo de formación de políticas y programas sociales. Apuntes de Clase del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", Washington D.C.

Müller, P. 2008. *Les politiques publiques*. Paris, Presses Universitaires de France - PUF.

Naciones Unidas. 2010. *Marco amplio para la acción actualizado* [en línea]. Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria (HLTF). Ginebra (disponible en <http://www.derechoalimentacion.org/gestioncontenidosKWDERECHO/imgsvr/publicaciones/doc/Marco%20Amplio%20para%20la%20Acci%C3%B3n%20Actualizado.pdf>).

– 2013. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Misión a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (A/HRC/22/50/Add.3)* [en línea]. 22° Periodo de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de enero de 2013, Nueva York, Estados Unidos (disponible en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-50-Add3_sp.pdf).

North, D. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

Ocampo, J. A. 2008. Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, 215: 36 – 61.

Ocampo, A. & Berdegú, J. 2000. *Sistematización de experiencias locales de desarrollo agrícola y rural. Guía metodológica*. Lima, FIDA.

Ocampo, A., Berdegú, J. & Escobar, G. 2000. *Sistematización de experiencias locales de desarrollo agrícola y rural. Guías de terreno*. Lima, FIDA.

O'Donnell, G. 2007. Propuesta de reflexión. Hacia un Estado de y para la democracia. En: PNUD. *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, pp. 25-62. Lima, PNUD.

Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Cambridge University Press.

Pacheco, J. F. 2010. *Metaevaluación en los Sistemas Nacionales de Inversión Pública*. Serie Manuales N° 64. Santiago de Chile, CEPAL.

Paraje, G. 2009. Desnutrición crónica infantil y desigualdad socioeconómica en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, 99: 43-63.

Peyre, A. 2007. *Successful targeting? Reporting efficiency and costs in targeted poverty alleviation programmes*. Social Policy and Development Programme Paper N° 35. Geneva, UNRISD.

PESA Centroamérica. 2004. Guía metodológica de sistematización [en línea]. Tegucigalpa, FAO-AECID (disponible en http://www.pesacentroamerica.org/biblioteca/guia_sistematizacion.pdf).

Piore, M. & Sabel, Ch. 1984. *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*. New York, Basic Books.

Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025. 2011. *Antecedentes para el análisis de los programas de transferencias condicionadas de América Latina desde un enfoque de derechos: el marco jurídico e institucional* [en línea]. Documento de trabajo preparado para el Taller de expertos “Los programas de transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos humanos”, Santiago de Chile, 17 y 18 de marzo de 2011 (disponible en <http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos/documentos/trabajo/dt1.pdf>).

Putnan, R. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey, Princeton University Press.

Ramírez, E. & Pino, R. 2008. *Grupo Chorlaví: Aprendizaje social para la innovación en el mundo rural de América Latina*. Santiago de Chile, Grupo Chorlaví-RIMISP (disponible en <http://nuevo.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/paper%20metodologico2008.pdf>).

Repetto, F. 2010. Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias Latinoamericanas. En: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de modernización del Estado. Buenos Aires.

Roling, N. & Wagemakers, M., eds. 1998. *Facilitating Sustainable Agriculture: Participatory Learning and Adaptive Management in Times of Environmental Uncertainty*. Cambridge, Cambridge University Press.

Schejtman, A. & Berdegue, J. 2004. Desarrollo territorial rural [en línea]. *Debates y temas rurales*, 1. Santiago de Chile, RIMISP – Centro Latinoamericano para el desarrollo rural (disponible en http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARdumen.pdf).

Sen, A. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.

– 2003. La economía política de la focalización. *Comercio Exterior*, 63: 555-562.

Serrano, C. & Fernández, M.I. 2005. *Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.

Simon, H. 1982. *Models of Bounded Rationality*, Vol. 1 & 2. Cambridge, MIT Press.

Soto-Baquero, F., Beduschi, L. C. & Falconi, C. 2007. *Desarrollo territorial rural: análisis de experiencias en Brasil, Chile y México* [en línea]. Santiago de Chile, FAO y BID (disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35595305>).

Sotomayor, O. & Echeverri, R. 2012. *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Santiago de Chile, CEPAL.

Stamoulis, K. & Zezza, A. 2003. *A conceptual framework for national agricultural, rural development and food security strategies and policies*. ESA Working Paper N° 03-17, FAO.

Sumpsi, J. 2005. Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en la UE y LAC. Anais do XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia e Economia Rural (SOBER) – Ribeirão Preto.

– 2006. *Lecciones del Proyecto EXPIDER: Un laboratorio de desarrollo territorial rural en América Latina*. Washington D.C., BID.

Treminio, R. 2008. *Planificación territorial para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en Guatemala. Política e institucionalización* [en línea]. Santiago de Chile, FAO (disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pdf/planifica.pdf>).

– 2010. *Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en territorios sociales. Gestión territorial con participación ciudadana* [en línea]. Santiago de Chile, FAO (disponible en http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2010/LIBRO_TREMINIO_FAO-31marzo_baja.pdf).

Todaro, M. 1988. *El desarrollo económico del Tercer Mundo*. Madrid, Alianza.

Toro, J. B. 2001. *El ciudadano y su papel en la construcción de lo social*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá y Pontificia Universidad Javeriana.

Torres-Rivas, E. & Cuesta, P. 2007. *Notas sobre la democracia y el poder local*. Ciudad de Guatemala, PNUD.

UNICEF. 2008. *Lineamientos estratégicos para la erradicación de la desnutrición crónica infantil en América Latina y el Caribe. Guías para la acción* [en línea]. Ciudad de Panamá (disponible en [http://www.unicef.org/lac/final_estrategia_nutricion\(2\).pdf](http://www.unicef.org/lac/final_estrategia_nutricion(2).pdf)).

UNRISD. 2011. *Combatir la pobreza y la desigualdad: Cambio estructural, política social y condiciones políticas* [Sinopsis en español]. Ginebra, Naciones Unidas.

Uranga, W. 2011. *Sin comunicación no hay políticas públicas democráticas* [en línea]. Documento de Estudio (disponible en http://www.washingtonuranga.com.ar/images/pdfs/sin_comu.doc).

Wals, A. ed. 2007. *Social Learning towards a Sustainable World*. Países Bajos, Wageningen Academic Publishers.

Zurbriggen, C. 2007. La “falacia tecnocrática” y la reforma del Estado: a 10 años del informe del Banco Mundial”. *Revista Nueva Sociedad*, 210: 156-172.

ANEXOS

1. Sistematización y aprendizaje organizacional: ¿sistematizar para qué, para quién y cómo?

Luiz Carlos Beduschi y Caroline Stevens

¿Por qué sistematizar el trabajo realizado en el ámbito de un proyecto de cooperación internacional? ¿Es este un rol de un organismo como la FAO? ¿Qué justifica la inversión de tiempo, recursos humanos y financieros en este tipo de actividad? ¿Cuál es el valor añadido de una sistematización?

Para el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, la sistematización de las experiencias llevadas a cabo en la región desde 2008 se entiende como una responsabilidad necesaria de asumir para facilitar la canalización de aprendizajes hacia el logro de los objetivos de la SAN.

De hecho, muchas contribuciones teóricas sobre estrategias para la erradicación del hambre y de la desnutrición fueron escritas en los últimos tiempos, así como sobre los nuevos desafíos del desarrollo rural. Sin embargo, todavía son pocos los escritos elaborados desde una perspectiva operativa. Existe todavía un **vacío** entre los avances teóricos y prácticos que están en curso en la región, respecto a los esfuerzos que hacen los países en materia de erradicación del hambre y promoción de la seguridad alimentaria y nutricional y el papel de apoyo de la cooperación internacional.

El análisis desarrollado en el presente documento se propone contribuir a fortalecer el puente entre la experiencia territorial de programas y proyectos con la implementación de políticas públicas efectivas y eficientes en su formulación y propósito, así como transparentes en cuanto a sus mecanismos de control social (*accountability*).

La FAO, de hecho, tiene entre sus mandatos ofrecer a los países opciones de políticas en los temas que conforman su agenda de trabajo. Reconociendo el rol protagónico de los países en enfrentar sus propios desafíos, la FAO puede, como organización de conocimiento que es, ofrecer un menú de opciones de políticas públicas que pueden resultar útiles a distintos países y organizaciones involucradas con el combate al hambre y la promoción de la SAN.

Con el creciente reconocimiento de la importancia de la cooperación Sur-Sur, la FAO tiene un rol estratégico actuando como: i) impulsora y promotora de estos procesos; ii) mediando en la construcción y diseminación de los conocimientos que se generan a partir de las experiencias que están en marcha en la región; iii) forjadora de alianzas; y analista y apoyando los procesos de cooperación (Naciones Unidas, 2012). De hecho, como un organismo internacional que actúa en todos los países de América Latina y el Caribe, la FAO está en una posición privilegiada para ayudar a construir una visión global sobre los

avances, tendencias y desafíos en los temas que le corresponde, apoyando a los países a identificar brechas y lecciones bajo una adecuada contextualización que permitan fortalecer los procesos de cooperación Sur-Sur.

Históricamente la FAO se ha dedicado a agregar y diseminar información sobre la realidad de los países. A partir de esta experiencia acumulada, se sostiene en este documento que la FAO puede aportar aún más si coloca a disposición de los tomadores de decisión experiencias y buenas prácticas que están en curso en la región. Esta publicación fue elaborada con este sentido: aportar a la mejor comprensión de los desafíos para erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en la región y, a la vez, aportar a ampliar el repertorio de soluciones posibles que se construye a partir de las experiencias en marcha en la región.

Por ende, la sistematización está direccionada a *policy makers*, académicos, organizaciones no gubernamentales e implementadores de política que están actuando en temas vinculados a SAN y al desarrollo rural.

1.1. Marco conceptual para la Sistematización

Sistematizar y analizar experiencias de promoción de políticas públicas de SAN en el marco del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, propone un desafío conceptual y metodológico inédito en el ámbito de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAORLC).

El marco general del proceso de sistematización que se presenta en este estudio regional se sostiene en una premisa fundamental: *los proyectos de cooperación internacional pueden ser una excelente fuente de aprendizaje para la labor de asistencia en políticas que hace la FAO, al mismo tiempo que pueden alimentarse del “expertise” que se va generando en el interior de la Organización producto del trabajo conjunto de funcionarios de gobierno, sociedad civil y técnicos de FAO.*

De hecho, al reconocer que la FAO es una Organización de Conocimiento (*Learning Organization*)⁵³ la labor de sistematizar experiencias y generar conocimientos para ponerlos a disposición de tomadores de decisión, de la sociedad civil y de los gestores públicos es fundamental.

En los últimos 15 años hubo un avance significativo en América Latina respecto a la sistematización de las experiencias. Muchos proyectos e iniciativas dedicaron esfuerzos, tiempo y recursos para reconstruir críticamente las experiencias en curso, generando un nuevo campo de actuación para muchas organizaciones⁵⁴. Ejemplo de lo anterior es la “Guía práctica para la sistematización de proyectos y programas de cooperación técnica”, elaborada en el año 2005 con el objetivo de ser un documento recopilatorio y de adaptación de diferentes metodologías existentes, confeccionado exclusivamente para su utilización a nivel interno de FAORLC. Asimismo es posible mencionar la publicación

53 Informe de la Evaluación Externa Independiente: “La FAO: el reto de la renovación”. Capítulo 3, año 2007.

54 La Red PREVAL es un ejemplo significativo de la emergencia de esta preocupación en muchas organizaciones de la región.

de la “Guía Metodológica de Sistematización” del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica, también en la línea de ser un aporte a la construcción del conocimiento de las distintas experiencias que FAO ha acumulado en el marco de su trabajo de campo.

De las distintas definiciones sobre Sistematización disponibles en la literatura especializada, es posible afirmar que, en general, se trata de la *“interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso, los factores que han intervenido en él, cómo se han relacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo”* (Oscar Jara, 1994. Citado por Ocampo y Berdegú, 2000).

Esquemáticamente, como muestra la Figura N°1, se trata de un proceso que busca:

Figura N°1. Etapas críticas de la sistematización



El objetivo principal en procesos de sistematización de experiencias es reconstruir y racionalizar el proceso de transformación que se ha dado en un determinado contexto, de forma de identificar los principales aprendizajes generados, transformando el conocimiento tácito de los actores sociales en conocimiento explícito que puede ser generalizado y puesto a disposición de otras realidades.

En general, los procesos de sistematización suelen adoptar uno de los enfoques o una combinación de ellos:

Enfoque de temas - las experiencias y casos están enmarcadas en un mismo tema. Aportan evidencias empíricas que permiten probar hipótesis y sintetizar aprendizajes respecto al tema central que funge como hilo conductor del proceso.

Enfoque de casos - es más utilizado para capturar, registrar, analizar los métodos utilizados en determinada experiencia debido a su carácter innovador. Pueden servir de modelo, de fuente de inspiración para otras intervenciones.

Cualquier buen manual de sistematización indica los siguientes pasos para conducir un proceso de esta naturaleza, como muestra la figura N°2:

Figura N°2. Flujo de un Proceso de Sistematización



Usando este esquema, se ha definido que el eje principal del proceso de sistematización de las experiencias del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” sea el de la **incidencia en las políticas públicas**. Sin embargo, ello demanda un esfuerzo conceptual y metodológico que vaya más allá de la simple reconstrucción descriptiva de los procesos, interpretándolos a la luz de un marco teórico de análisis de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, y de forma dialogada y cooperativa con los actores sociales implicados.

Dicho esfuerzo conceptual y metodológico se justifica, en primer lugar, porque se trata de sistematizar experiencias enmarcadas en un proyecto que tiene como objetivo central reforzar los impactos de las políticas públicas de SAN en la región; en segundo lugar, porque las experiencias en los países y también a nivel supranacional estuvieron orientadas a incidir en las distintas dimensiones de las políticas públicas: en el marco institucional (*polity*), en el contenido de las políticas (*policy*) y en los procesos políticos (*politics*); finalmente, un tercer argumento radica en el hecho que el modelo general de intervención del programa ha sido bastante heterodoxo e innovador en aspectos como la forma en que éste se relacionó con las distintas partes interesadas, el tipo de acciones implementadas, la búsqueda de un alineamiento permanente a las políticas y la visión integral del proceso de formulación de políticas en sus diferentes dimensiones.

En síntesis, el proceso de sistematización tiene como objetivo principal mejorar la apropiación y alineamiento de los principales valores generados en las acciones y resultados del accionar de los países en el territorio, apoyados por los proyectos, en el marco del mejoramiento de las Políticas Públicas SAN a nivel nacional y regional; y es el resultado de un proceso de gestión basado en resultados. Todo lo anterior en apoyo al compromiso por erradicar el hambre de la región en el marco de la *Iniciativa 2025* de los países.

Asimismo, está orientado a construir conocimiento junto a las contrapartes nacionales y regionales, en una perspectiva explícita de aprendizaje social, y también al interior de la misma FAO, en una perspectiva de aprendizaje organizacional.

Cuadro N°1. Aprendizaje Organizacional y Aprendizaje Social

Por aprendizaje organizacional se entiende “un proceso dinámico de creación de conocimiento que se genera en el seno de la organización a través de los individuos que la integran y los grupos que éstos conforman, dirigido a la generación y desarrollo de competencias distintivas que permitan a la organización mejorar su actuación y resultados” (Real, 2003, citado por Ramirez y Pino, 2008). En este sentido “las organizaciones que aprenden son aquellas que facilitan el aprendizaje de todos sus miembros, que se transforman continuamente para satisfacer las exigencias del medio” (Charnes, 2004 citado por Ramirez y Pino, 2008).

Por aprendizaje social (social learning) se entiende un proceso para la generación de conocimiento y acción colectiva en base al cual se desarrollan la adaptación social y el cambio innovador (Roling y Wagemaker, 1998; Waddell, 2005 y Wals, 2007, citado por Ramirez y Pino, 2008). Este tipo de aprendizaje se centra, más que en el individuo, en los procesos de interacción social a partir de los cuales las personas adquieren y construyen conocimiento (Bourdieu, 1991). Los sujetos del aprendizaje social son más diversificados y están más allá de los límites de la organización que conduce el proceso – participan campesinos, políticos, ongs, agencias de cooperación, agencias gubernamentales, etc. El conocimiento es producto, por lo tanto, de la práctica de los sujetos, apropiados por estos, pero también colectivizado y articulado con otras experiencias a través de un intenso proceso de comunicación.

1.2 ¿Cómo llevamos a la práctica el Marco Conceptual?

Según lo explicado en el presente capítulo, además de establecer y consensuar la estructura de análisis en torno a la sistematización y su marco conceptual, se definió también **cómo** llevar a cabo el trabajo. De esta forma, en primer lugar, y de acuerdo con lo planteado a través de la Figura N°1 “Flujo de un proceso de Sistematización”, la discusión inició con la búsqueda de la definición para el **eje de sistematización**, es decir, aquel elemento diferenciador que se constituiría en el “hilo conductor” del análisis. El eje, bajo la estructura y criterios establecidos surgió de un debate en torno a los siguientes planteamientos:

Por el carácter de este proyecto, la información debería estar orientada específicamente a analizar el trabajo de los países (política pública SAN) en el territorio.

En necesario discutir cómo la FAO, por medio de sus instrumentos de apoyo técnico (programa de campo) puede aportar al trabajo en materia SAN de los países.

Desde el punto de vista del aprendizaje organizacional, cómo FAO puede verse retroalimentada de este análisis en tanto información útil en el marco de sus nuevos objetivos estratégicos

Necesidad de hacer partícipe a la contraparte (gobiernos) de este proceso y análisis con el objetivo de validar la información y, a la vez, tornarla útil para sus propios requerimientos.

La discusión derivó en que el eje estuviera orientado a dar cuenta del trabajo que se realizó en materia de **incidencia en las políticas públicas**, con dos componentes fundamentales: (i) identificar los procesos que llevaron a cabo los países de la mano del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, (ii) analizar y evidenciar el desarrollo del trabajo de campo de FAO alineado con los instrumentos SAN de los países. Este enfoque particular para la sistematización, requiere que los procesos iniciales y que definirán la estructura del análisis sean debatidos ampliamente no sólo con los equipos de los proyectos, sino también con las contrapartes tanto en los territorios como a nivel nacional.

En una segunda etapa, se trabajó en la identificación de los **casos** a sistematizar. En este punto la discusión dio origen a dos tipos de análisis (orientados hacia el mismo eje). El primero de ellos relacionado directamente con el análisis macro de la situación SAN en América Latina, las iniciativas de proyectos emblemáticos en la región (“PESA Centroamérica”, proyecto de “Apoyo a la *Iniciativa* 2025”) y el trabajo del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” en los países intervenidos. El segundo orientado a analizar experiencias de campo, entendiendo que, a través de la revisión de estos mecanismos de intervención con énfasis territoriales/productivos, es posible no sólo determinar aspectos técnicos sino también determinar, por ejemplo, cómo los gobiernos llevan a cabo procesos de implementación de una política SAN; identificar y analizar ejercicios territoriales en materia de incidencia; y/o revisar procesos de capacitación/participación para ampliar el debate en torno a la SAN; entre otras.

Luego de consensuar los criterios macro de análisis, los esfuerzos se concentraron en el levantamiento y rescate de la información. Para estos efectos fue crucial el rol del Sistema de Monitoreo y Evaluación del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”, toda vez que la revisión periódica de las actividades y el levantamiento de breves informes de sistematización (realizados a lo largo de sus 4 años de implementación) en torno al desarrollo no sólo del trabajo de campo sino también del contexto político de los países hizo posible contar con un *background* informativo de alta calidad y análisis.

Estos documentos breves de sistematización se realizaron gracias al aporte de los informes de monitoreo y evaluación, se hacían 1 vez al semestre por componente e incluían no sólo el análisis del contexto político/SAN y las actividades del proyecto, sino también un mapa de actores tanto de gobierno, como del proyectos y sus socios, así como de la sociedad civil, en algunos casos se realizaron visitas al campo para conocer el testimonio no sólo de los agricultores sino también de la contraparte, lo que significó un acercamiento anterior al presente proceso de sistematización y, por tanto, un claro énfasis por robustecer las relaciones no sólo con los países sino entre ellos.

Considerando estos antecedentes y la información existente del proyecto se planificó la sistematización con la siguiente orientación: Desarrollar un documento que no sólo incluyera el trabajo del proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” con el enfoque acá presentado, sino que adicionalmente considerara una perspectiva regional de los proyectos en apoyo a la SAN y el trabajo de FAO en la materia, todo con miras a generar una discusión en beneficio de la contraparte respecto de cómo se han desarrollado determinados procesos de implementación de política pública SAN. Esta planificación se realizó no sólo con el consenso de los integrantes del proyecto, sino también con las contrapartes a nivel territorial y nacional. De esta forma, la presente sistematización es el fruto de un trabajo que comenzó hace más de 4 años, cuando el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” comenzó su proceso de implementación.

ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

CUADROS:

Cuadro N° 1.	Programa España FAO: Fortaleciendo la eficiencia, la eficacia y el alineamiento a los esfuerzos de los países alrededor de la Iniciativa 2025	17
Cuadro N° 2.	Conceptos de uso común en SAN	24
Cuadro N° 3.	Programas apoyados en los países por el proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil(2009-2012)”	28
Cuadro N° 4.	Características comunes de las políticas apoyadas por el proyecto “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil”	30
Cuadro N° 5.	La SAN en los organismos de integración regional	33
Cuadro N° 6.	Plataforma de sistematización de experiencias	40
Cuadro N° 7.	El monitoreo basado en derechos de la Estrategia Acción Nutrición del Ecuador	49
Cuadro N° 8.	El compromiso político y el fortalecimiento institucional como principios de la Cooperación Internacional para la seguridad alimentaria y nutricional: el caso de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	52
Cuadro N° 9.	Tendencias y desafíos de la seguridad alimentaria mundial	59
Cuadro N° 10.	Principios operativos para la orientación de las acciones de la Cooperación Española en materia de la lucha contra el hambre	61
Cuadro N° 11.	Aportes del enfoque de SAN al desarrollo territorial	63
Cuadro N° 12.	Los dilemas de la delimitación territorial	65
Cuadro N° 13.	Desafíos y oportunidades para la FAO como emprendedor político del enfoque territorial en las políticas públicas de SAN	66
Cuadro N°14.	Prestaciones focalizadas y universales: discusiones	69
Cuadro N°15.	Inversiones estratégicas para el desarrollo de los planes concertados territoriales	88
Cuadro N°16.	Las líneas de trabajo del proyecto de “Apoyo a la Iniciativa 2025”	95

Cuadro N°17.	El aporte al Sistema de Información de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ecuador	112
Cuadro N° 18.	La comunicación estratégica en el ámbito de lo público	115
Cuadro N°19.	Comunicación para el Desarrollo	118

GRÁFICOS:

Gráfico N° 1.	América Latina (19 países): la doble carga de la malnutrición infantil (% de menores de 5 años)	35
----------------------	---	----

FIGURAS:

Figura N° 1.	El ciclo de las políticas públicas	37
Figura N° 2.	Ventana de oportunidad de Kingdon: convergencia de flujos múltiples	39
Figura N° 3.	Las tres dimensiones de las políticas públicas	42
Figura N° 4.	Los principios del enfoque de derechos humanos para la alimentación y el punto de partida de la formulación de políticas de SAN	50
Figura N° 5.	Elementos del modelo de intervención del proyecto regional "Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil"	83
Figura N° 6.	Modelo de gestión del proyecto "Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil"	84
Figura N° 7.	Metodología e instrumentos para la aplicación del Enfoque Territorial Participativo	85
Figura N° 8.	Principales productos alcanzados y tipos de acciones desarrolladas por los componentes nacionales del proyecto "Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil"	86
Figura N° 9.	Papel de los facilitadores en el terreno de las estrategias articuladoras de Acción Nutrición en Ecuador	89

TABLAS:

Tabla N° 1.	Diferencias entre estrategias articuladoras territoriales y programas sectoriales	73
--------------------	---	----

Tabla N° 2.	Etapas metodológicas para la implementación de un enfoque territorial participativo en las estrategias articuladoras _____	76
Tabla N° 3.	Algunos términos claves en los procesos de intervención en políticas públicas de SAN _____	80
Tabla N° 4.	Políticas o estrategias apoyadas por el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” _____	86

ANEXOS

FIGURAS:

Figura N° 1.	Etapas críticas de la sistematización _____	139
Figura N° 2.	Flujo de un proceso de sistematización _____	140

CUADROS:

Cuadro N° 1.	Aprendizaje organizacional y aprendizaje social _____	141
---------------------	---	-----

Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional

La experiencia del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe

En comparación con otras regiones del mundo, los resultados alcanzados en las últimas dos décadas por América Latina y el Caribe en la lucha contra el hambre son auspiciosos: más de 18 millones de hombres, mujeres, niñas y niños han superado la subalimentación desde 1990. Estos resultados demuestran que la erradicación del hambre y la malnutrición es una meta posible en la medida en que cada sociedad y el conjunto de actores de la comunidad internacional trabajen de manera articulada y complementaria.

Afortunadamente, la región ya cuenta con experiencias que avanzan en esta dirección en el marco de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025 de los países y los proyectos especializados de cooperación implementados en su apoyo, en el marco de la alianza España-FAO, que gracias al pertinente liderazgo de la Oficina Regional de la FAO en los últimos años, han logrado constituirse en un aporte efectivo a la lucha contra el hambre.

Este ejercicio de reflexión es producto del trabajo desarrollado en el marco de la Iniciativa Piloto alrededor del Objetivo Estratégico N°1 “Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición”; una Iniciativa desarrollada durante el año 2013 en la región en el marco del proceso de reforma estructural de FAO a nivel mundial, que busca obtener aprendizajes desde la organización y los países acerca de cómo enfrentar los desafíos de la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

Sin duda, la sistematización y análisis de las experiencias presentadas en esta publicación son un apoyo importante para la profundización y perfeccionamiento de los esfuerzos conjuntos de la cooperación internacional y los gobiernos en la erradicación definitiva del hambre, a lo largo de 10 años de trabajo en el ámbito de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutrición.