

Factores de éxito de los programas de seguridad alimentaria y nutrición¹

Cecilio Morón e Irela Mazar

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

RESUMEN. Para lograr entender mejor los factores que determinan que los programas de alimentación y nutrición basados en la comunidad sean efectivos, eficientes y sostenibles, la FAO desarrolló un marco conceptual y metodológico para analizar estos programas. Basado en criterios de selección, realizó nueve estudios de caso en América Latina, África y Asia. Los factores de éxito asociados a la efectividad de los programas fueron analizados, los que incluyen, entre otros, un entorno político adecuado; procesos continuos de concientización; participación de la comunidad en la planificación, ejecución y seguimiento de los programas; objetivos del programa verificables y con límite de tiempo; capacidad gerencial de los programas; participación de organizaciones no gubernamentales locales; suministro de servicios básicos; asociación entre el gobierno local y la comunidad para facilitar la apropiación compartida del programa; y arreglos financieros y técnicos necesarios para asegurar la sostenibilidad de los resultados. Con las lecciones aprendidas de los estudios de caso, la FAO elaboró una guía práctica para analizar los programas de alimentación y nutrición basados en la comunidad, con la finalidad de mejorar su eficiencia e impacto y fortalecer la capacidad analítica de los técnicos de los programas.

Palabras clave: Alimentación y nutrición, programas, factores de éxito, sostenibilidad.

SUMMARY. Determinants of success in nutrition and food security programs. To gain a better understanding of factors which determine the effectiveness, efficiency and sustainability of community-based food and nutrition programmes, FAO has developed a conceptual framework and methodology to analyze these programmes. Based on selection criteria, 9 case studies were carried out in Latin America, Africa and Asia. The success factors associated with programme efficiency were analyzed in terms of these factors: enabling political environment; continuous awareness processes; community participation in programme planning, implementing and monitoring; measurable and time-bound objectives, management capacity of the programmes; participation of local non-governmental organizations; provision of basic services; association between the local government and the community to facilitate the shared ownership of the programme; and financial and technical arrangements necessary to ensure the sustainability of the results. Based on the lessons learned, FAO has elaborated a practical guide to analyze the community-based food and nutrition programmes, with the view to improve their efficiency and impact and to strengthen the analytical capacity of all those involved in programme design and analysis.

Key words: Food and nutrition, programmes, success factors, sustainability.

INTRODUCCION

Según estimaciones de la FAO en 1999-2001 había 842 millones de personas subnutridas en el mundo, de las cuales 10 millones se encontraban en los países desarrollados, 34 millones en los países en transición a la economía de mercado y 798 millones en los países en desarrollo. De esta cifra 53,4 millones corresponden a América Latina y el Caribe, o sea el 10 % de su población (1).

El número de personas subnutridas en el mundo disminuyó en 37 millones en la primera mitad de la década

del 90. Sin embargo, desde 1995-97 esa cifra ha aumentado en más de 18 millones. De seguir las tendencias actuales no se cumplirán con los objetivos de la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996) de disminuir a la mitad los 800 millones de subnutridos de ese entonces para el año 2015.

En muchos países se han desarrollado programas de alimentación y nutrición basados en la comunidad para reducir la desnutrición y mejorar la seguridad alimentaria. Estos programas son de gran relevancia debido al proceso de descentralización en que se encuentran la mayoría de los países, mediante el cual se espera aumentar la autonomía de los gobiernos locales en la toma de decisiones y crear nuevos espacios políticos y sociales para las asociaciones entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

Tanto el gobierno local como la comunidad deben tener un papel activo para participar en el examen del problema de la malnutrición, el análisis de sus causas y la toma de

¹ Trabajo presentado en el Simposio Las Mejores Experiencias en Nutrición Comunitaria, realizado el 13 de noviembre de 2003 durante el XIII Congreso Latinoamericano de Nutrición (Acapulco, México, 9 al 13 de noviembre de 2003).

decisiones apropiadas para acciones dirigidas hacia la mejora del estado nutricional. Esto debe ser apoyado por una voluntad política concertada para desarrollar acciones en los niveles nacional y local. Dado que los servicios sociales en muchas partes son suministrados cada vez más sobre una base de costo compartido, la participación de la comunidad cobra importancia para asegurar que esos servicios sean de alta calidad y respondan adecuadamente a sus necesidades.

Con el propósito de compilar información para entender mejor los factores que hacen que los programas de alimentación y nutrición basados en la comunidad sean efectivos, eficientes, equitativos y sostenibles, la FAO desarrolló un marco conceptual y metodológico para analizar estos programas, y previa identificación de los criterios de selección realizó nueve estudios de caso en América Latina, África y Asia.

Con las enseñanzas aprendidas de los estudios de caso, la FAO elaboró una guía metodológica para analizar los programas de alimentación y nutrición basados en la comunidad, con la finalidad de mejorar su eficiencia e impacto y fortalecer la capacidad analítica de los técnicos de los programas.

Estudios de caso

Se realizaron tres estudios de caso por región (2). En África: a) Proyecto de Nutrición Aplicada del Distrito de Makueni, Kenia; b) Programa Ampliado de Vigilancia y Educación Alimentario-Nutricional para Escuelas y Comunidades (SEECALINE), Madagascar; y c) Programa Comunitario de Alimentación y Nutrición (CFNP), Zimbabwe. En Asia: a) Programa Integrado de Nutrición, Bangladesh; b) Programa Comunitario de Acción Nutricional (LAKASS), Filipinas; y c) Programa Nacional de Alivio de la Pobreza (SAMURDHI), Sri Lanka. En América Latina: a) Programa Pastoral del Niño, Brasil; b) Proyecto Desarrollo Rural del Sur del Departamento de Lempira (PROLESUR), Honduras; y c) Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), México.

Los criterios para seleccionar los programas que conformaron los estudios de caso fueron los siguientes: a) que tuvieran objetivos nutricionales y de seguridad alimentaria; b) con 5 o más años de ejecución a fin de contar con experiencia suficiente; c) con participación de por los menos dos sectores (por ejemplo agricultura y salud); d) con participación comunitaria; e) que fueran programas con cobertura amplia en relación a la población objetivo; f) que representara una oportunidad de aprendizaje, en cuanto a coordinación y colaboración interinstitucional, y g) que haya logrado un impacto nutricional positivo.

Factores de éxito de los programas

Los principales hallazgos de los estudios de caso fueron analizados e interpretados para obtener enseñanzas a partir de las experiencias de los programas. Estos factores fueron analizados bajo los componentes del macroentorno, microentorno, diseño y ejecución del programa, y sostenibilidad del programa.

Factores relacionados con el macroentorno

Un programa está inserto en medio de condiciones que influirán en su funcionamiento y en sus resultados. Estas condiciones abarcan la situación socioeconómica, la distribución de la riqueza y el grado de desarrollo, la ideología política, la cultura, las características étnicas, el grado de diversidad agroecológica y las condiciones climáticas. Se utiliza el término macroentorno para referirse a los factores específicos que indican el grado de compromiso de un país con un determinado problema, en este caso la mejoría del estado nutricional de la población.

En los estudios de caso se encontraron los siguientes factores que contribuyeron al éxito de los programas:

1. El entorno político es crucial para el éxito y sostenibilidad del programa. El hecho de que exista una política nacional de nutrición o que el gobierno sea signatario de declaraciones internacionales no garantizan el éxito por sí solos. Es necesario una conciencia pública del derecho a la alimentación y de la importancia de la nutrición en el proceso de desarrollo. Este compromiso debe estar respaldado por la asignación de recursos financieros en el presupuesto nacional.
2. Las agencias internacionales y donantes pueden crear conciencia sobre los problemas alimentarios y nutricionales. Esto puede lograrse con el aumento del perfil de la nutrición, la realización de campañas entre los gobiernos, y brindando cooperación técnica y financiera para mejorar la nutrición.
3. Los donantes no deben imponer sus prioridades o marco de tiempo en el programa. Tales imposiciones en el largo plazo a menudo conducen a resultados no sostenibles y a pérdidas de recursos.
4. La colaboración intersectorial es esencial para el éxito de programas integrados de alimentación y nutrición. La nutrición es un área que afecta a diversos sectores, por lo que es necesario la participación activa de agricultura, salud, educación, comercio y otros.
5. La existencia de instituciones nacionales con capacidad técnica sólida y experiencia para desarrollar programas de calidad. Si no existe esta capacidad, y aunque los organismos de cooperación proporcionen los expertos, existe un serio riesgo para la sostenibilidad del programa.

6. Los logros del programa son afectados por la inestabilidad política, recesión económica, desastres naturales o provocados.
7. Para incrementar el impacto del programa se deben establecer enlaces colaborativos con otros programas.
8. Las asociaciones entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales pueden contribuir en los logros del programa.

Factores a nivel comunitario (microentorno)

En los programas de nutrición comunitaria influyen factores que predominan a nivel subnacional. Aunque no existe una línea divisoria que separa el macronivel del micronivel se puede afirmar que la comunidad representa a este último. Las comunidades forman parte de jurisdicciones administrativas mayores como municipios o distritos y éstas a su vez de jurisdicciones mayores, provinciales, departamentales o regionales.

El análisis de los programas comprendidos en los estudios de casos permitió deducir los siguientes factores condicionantes relacionados con el microentorno.

1. La participación comunitaria debe ser un objetivo explícito y considerado importante desde el inicio. Los programas comunitarios no necesariamente aplican un enfoque participativo; en la mayoría de los programas de nutrición los miembros de la comunidad son referidos más como beneficiarios que como participantes. Pocos programas son verdaderamente participativos, en los que la comunidad interviene en el proceso de toma de decisiones y en la selección de las actividades que respondan a sus necesidades.
2. Un proceso realmente participativo puede entrar en conflicto con procedimientos y marco de tiempo impuestos por el donante. Un programa realmente participativo necesita una fase preparatoria más larga durante el cual los agentes comunitarios trabajan con la comunidad para identificar sus problemas, necesidades y prioridades y planificar las actividades.
3. La participación comunitaria es normalmente poco efectiva cuando no existe la capacidad a nivel nacional y subnacional para brindar servicios públicos de buena calidad. Los organismos de gobierno tienden a renunciar a sus responsabilidades en los programas participativos y esperan que las comunidades tomen sus propias decisiones y busquen sus propias soluciones.
4. El acceso efectivo a asistencia técnica y capacitación refuerzan la participación comunitaria.
5. Es preferible trabajar con grupos comunitarios existentes y no crear nuevos grupos para el programa.
6. Los conocimientos y prácticas culturales locales pueden constituir puntos de entrada para la acción comunitaria.
7. Intercambiar experiencias entre comunidades permite una mejor presentación y defensa de los intereses comunitarios en niveles administrativos más altos.
8. Se debe disponer de financiamiento y apoyo técnico para microproyectos diseñados por la comunidad, conjuntamente con la implementación del programa.

Factores relacionados con el diseño y ejecución del programa

Muchos de los factores relativos al diseño del programa están implícitos en los factores del macro y microentornos analizados anteriormente. A continuación se mencionarán las enseñanzas obtenidas de los estudios de caso para un buen diseño del programa.

1. Se debe desarrollar un marco conceptual-analítico para la definición de problemas y causas tomando en cuenta la diversidad local. Esto permite identificar claramente los factores nutricionales y otros a los cuales deberán dirigirse las acciones con un enfoque integrado. La ausencia de un marco conceptual puede llevar a intervenciones a corto plazo más bien de tipo curativas que preventivas.
2. Es importante que el programa tenga objetivos claros y mensurables, de tal manera de poder evaluarlo. Un programa de nutrición comunitaria debe incluir al menos objetivos para mejorar la nutrición y estimular la participación comunitaria.
3. Además de la colaboración intersectorial mencionada arriba, se deben establecer enlaces con otros programas y proyectos. Esta colaboración puede permitir compartir recursos y apoyo técnico.
4. La focalización explícita o implícita, con una población meta bien definida, debe considerarse al inicio del programa. Una buena focalización permite ahorrar recursos. La selección de los beneficiarios debe evitar la manipulación política y no ser de alto costo e innecesariamente burocrática.
5. El programa debe asegurar el suministro de un mínimo de servicios básicos.
6. Debe contar con un componente integral de monitoreo y evaluación. Para lo cual el programa debe asignar los recursos en el presupuesto.
7. El programa debe incluir un componente de monitoreo participativo como instrumento para promover la participación y movilización social. Las comunidades necesitan de un sistema para seguir de cerca los avances realizados para alcanzar los objetivos del programa.
8. El programa debe tener un sistema de gestión que fomente la transparencia, con funciones y responsabilidades bien definidas, y que permita una rápida respuesta y reduzca la burocracia.

Factores vinculados con la sostenibilidad del programa

La sostenibilidad puede definirse como la capacidad para mantener el impacto positivo de un programa, o conseguir mejoras adicionales ulteriores, una vez que éste haya logrado sus objetivos. Muchos de los factores revisados en los puntos anteriores tienen que ver con la sostenibilidad. A partir de los estudios de caso se pudieron detectar otros factores de importancia.

1. Los objetivos del programa deben reflejar un compromiso a largo plazo. Un programa de nutrición no debe ser visto como una actividad limitada en el tiempo sino más bien como un compromiso permanente.
2. El programa debe contemplar los arreglos necesarios para un acceso continuo a financiación adecuada para asegurar la sostenibilidad de sus logros. Si existe financiación exterior debe preverse el traspaso de la responsabilidad económica.
3. La disponibilidad continua de recursos técnicos es otro factor importante para la sostenibilidad del programa y sus logros.
4. La participación comunitaria efectiva con aumento en empoderamiento de la comunidad.
5. La seguridad alimentaria y buena nutrición como objetivos importantes del desarrollo del país.
6. Apoyo político continuo.
7. Colaboración intersectorial efectiva.
8. Plena incorporación de la estructura comunitaria y de las tradiciones culturales.
9. Tiempo suficiente para institucionalizar las actividades del programa.

Instrumento de análisis para mejorar los programas de nutrición

Con las lecciones aprendidas de los estudios de caso, la FAO elaboró la guía práctica “Mejora de los programas de nutrición. Un instrumento de análisis para la acción” (3), cuya versión en español fue revisada y enriquecida por expertos de América Latina en un Taller realizado en Guatemala (4).

Esta guía tiene por finalidad mejorar la eficiencia e impacto de los programas de alimentación y nutrición basados en la comunidad y fortalecer la capacidad analítica de sus técnicos, a través de un proceso participativo y continuo de análisis. La metodología está dividida en cuatro secciones de análisis que abarcan el macroentorno, el microentorno, el diseño de programas y la sostenibilidad del programa.

Este instrumento está destinado para ser utilizado por los planificadores de programas en colaboración con un equipo de análisis. Se espera que su uso contribuya a reforzar los vínculos entre el macro y micro entornos, con el propósito de formular políticas y asignar recursos, fomentar asociaciones entre gobierno, sociedad civil y sector privado así como para promover el desarrollo participativo en el contexto de estructuras administrativas descentralizadas.

REFERENCIAS

1. FAO. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003. FAO, Roma, 2003.
2. FAO. Community-based food and nutrition programmes: what makes them successful. A review and analysis of experience. FAO, Roma, 2003.
3. FAO. Mejora de los programas de nutrición. Un instrumento de análisis para la acción. FAO, Roma, 2003.
4. FAO/INCAP. Taller regional para analizar y evaluar la funcionalidad y utilidad de la guía “Mejora de los programas de nutrición. Un instrumento de análisis para la acción”. Guatemala, 16 al 18 de julio de 2003. Oficina Regional de la FAO, Santiago de Chile, 2003.