



## METODOLOGÍA PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA SAN A ESCALA LOCAL.

**María Eugenia Ramos Crespo<sup>1</sup>**

Universidad de Pinar del Río,

[mariae@upr.edu.cu](mailto:mariae@upr.edu.cu)

**Maricela María González Pérez<sup>2</sup>**

Universidad de Pinar del Río,

[maricela@upr.edu.cu](mailto:maricela@upr.edu.cu)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

María Eugenia Ramos Crespo y Maricela María González Pérez (2018): "Metodología para el diagnóstico de la gestión pública de la SAN a escala local", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (junio 2018). En línea:

[//www.eumed.net/rev/caribe/2018/06/gestion-publica-san.html](http://www.eumed.net/rev/caribe/2018/06/gestion-publica-san.html)

### RESUMEN

En la actualidad se realiza la necesidad de fortalecer la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional en el espacio local, con aquellas acciones que se desarrollan para mejorarla a nivel macro-económico con un enfoque sostenible, pues se reconoce que los métodos y procedimientos para la gestión de la misma desde el territorio son más efectivos cuando la propia comunidad y los actores en general reconocen sus potencialidades y necesidades. El objetivo propuesto es: Elaborar un instrumento para el diagnóstico de la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional a escala local, que ponga a los decisores en mejores condiciones para influir favorablemente en los procesos que la garantizan. Para su realización y posterior ejecución se tuvo en cuenta los referentes teóricos acerca del proceso de gestión pública empleando métodos como; el histórico (tendencial), el hipotético-deductivo y el método de medición, utilizando las técnicas de estadística descriptiva, entrevistas y encuestas.

**Palabras clave:** gestión pública - seguridad alimentaria y nutricional - gobierno local – diagnóstico – instrumento metodológico.

### Summary

At present, the reality is the need to strengthen the management of food and nutrition security in the local space, with actions that can be done to improve the macro-economic level with a sustainable approach, as it is recognized that the methods and procedures for the management of the same from the territory are more effective when the community itself and the actors in general recognize their potential and needs. The proposed objective is: To develop an instrument for the diagnosis of

<sup>1</sup> Licenciada en Contabilidad y Finanzas. Profesora Asistente. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Titular. Vicerrectora en Investigación y Posgrado.

the management of food and nutritional security at the local level, which will make decision-makers in better conditions to favorably influence the processes than the guarantee. For its realization and subsequent execution, theoretical links were taken into account regarding the management process using methods such as; the historical (trend), the hypothetical-deductive and the measurement method, using the techniques of descriptive statistics, interviews and surveys.

**Keywords:** local management - food and nutrition security - local government - diagnosis - methodological instrument.

## INTRODUCCIÓN

La Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) representa un reto en el fomento de medios de vida sostenibles que garanticen la supervivencia y el bienestar futuro, de ahí que se considere un factor determinante en la calidad de vida de la población, contribuye con el desarrollo sustentable, con el respeto a la diversidad cultural y el conocimiento tradicional, por ello es una de las prioridades del Estado. Su atención requiere de un enfoque integral, multisectorial e interdisciplinario que incorpore el principio de igualdad como eje rector y transversal que orienta las relaciones socio-culturales, naturales, económicas y políticas.

Actualmente la comunidad internacional se ha comprometido a poner fin al hambre y a todas las formas de malnutrición en el mundo para el año 2030. Se han realizado considerables progresos, sin embargo, el estado de la SAN en el 2017 se vislumbró como una tendencia al alza en la subalimentación, tras una disminución prolongada a nivel mundial que se observaba en años anteriores, esto es motivado en gran medida por los conflictos, los desastres naturales inducidos por el hombre y la desaceleración económica en algunos entornos pacíficos que dificulta el acceso de los pobres a los alimentos. Se estima que en 2016 el número de personas aquejadas de subalimentación crónica en el mundo aumentó hasta los 815 millones (en comparación con los 777 millones de 2015), aunque esta cifra todavía sigue siendo inferior a los cerca de 900 millones registrados en 2000. (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) *et al.*, 2017) Por otro lado, el comercio internacional de alimentos se haya bajo la influencia de la crisis energética mundial, donde la producción agrícola primaria que se destinaba meramente al consumo, compite con el uso de estos como fuente de energía y combustible impactando con mayor severidad en el medio ambiente. (Bu, Betancourt, Hernández & Rego, 2008).

En este convulso escenario donde se aprecia un incremento de la pobreza, inaccesibilidad de los alimentos a todos por igual, inseguridad social, éxodos y degradación ambiental, (Suset *et al.* 2013), se le añade lo compleja que resulta la gestión de la SAN, teniendo en cuenta que involucra diversas disciplinas, sectores y múltiples instituciones, incluyendo la sociedad. En ocasiones la articulación de estos elementos al interactuar con los recursos naturales adolece de racionalidad, intercambiando prácticas agrícolas tradicionales que fomentan la diversidad de cultivos y adaptadas a su entorno, por prácticas de monocultivo destinadas a satisfacer las demandas del mercado externo, lo que trae aparejado; disminución de la agroproductividad de la tierra, erosión, la desertización de las tierras cultivables lo cual afecta el sustento de las localidades rurales, con gravísimas consecuencias para las poblaciones de los países menos desarrollados y agrícolas (Alcañiz, 2008).

La SAN es requisito para el desarrollo humano sostenible por tanto se debe asumir como un derecho, para facilitar este encargo es necesario contar con un esquema organizado que permita diagnosticar de forma íntegra la situación desde el espacio local para enfrentar las debilidades y amenazas en coherencia con la naturaleza multicausal y multidimensional de SAN. De esta

manera, la implementación de este instrumento metodológico contribuye a una mejor gobernabilidad y dar respuesta a las necesidades “derivadas de la doble función del gobierno: legitimidad y funcionalidad” (Arango, Mujica, & Escobar, 2017) así como un aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, con un enfoque sistémico e integrador. Esto propone además un marco para la construcción de consensos sobre los problemas actuales y la mejor forma de resolverlos con la participación de todos los actores sociales. (Sepúlveda & Guerra, 2014)

Como **problema científico** se ha podido constatar el siguiente:

¿Cómo diagnosticar los componentes que intervienen en la gestión pública de la seguridad alimentaria y nutricional con un enfoque sistémico e integrador, de manera que contribuya a determinar brechas para facilitar una mejor planeación estratégica y transformar la realidad en una localidad?

Para ello se declara como **objetivo**: Elaborar una metodología para el diagnóstico de la gestión pública de la SAN a escala local, que ponga a los decisores en mejores condiciones para influir favorablemente en los procesos que la garantizan.

#### **Objetivos específicos:**

- Fundamentar teóricamente la necesidad de una metodología para el diagnóstico de la gestión pública de la SAN desde los gobiernos locales.
- Elaborar una metodología para el diagnóstico de la gestión de la SAN desde los gobiernos locales.
- Diagnosticar el estado actual de la gestión pública de la SAN a escala local en un municipio.

#### **Materiales y métodos**

Dentro de los **métodos de nivel teórico** resaltó la necesidad de la utilización de los métodos históricos y lógicos: el **método histórico** (tendencial) se empleó para determinar la evolución y desarrollo de la SAN y sus componentes. Los procedimientos utilizados fueron análisis y síntesis, para la descomposición de los elementos que conforman dicho objeto en sus diversas partes y cualidades, así como establecer las relaciones esenciales y sus componentes. Se empleó el **método lógico** con el propósito de revelar los elementos contradictorios del proceso para la gestión pública de la SAN a escala local. Se emplearon los procedimientos de **abstracción** para el análisis y descomposición del objeto de estudio. El **método deductivo**, se recurrió a él en el establecimiento del problema científico y su posterior constatación. Como **método empírico**, se utilizó el **método de medición**, en el diagnóstico del problema a investigar y se aplica a partir de los diferentes procedimientos y técnicas para la obtención e interpretación de la información; las fuentes de información primarias y las fuentes de información secundaria.

### **1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS SOBRE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES.**

En el desarrollo de este epígrafe inicialmente se despliega algunos conceptos básicos para comprenderla, destacando los aspectos convergentes y divergentes que ellos presentan. Posteriormente se hace un análisis sobre cada uno de los componentes que intervienen en la SAN, lo cual contribuyó a perfilar la metodología para el diagnóstico que se propone.

## 1.1 Análisis de las principales definiciones sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La seguridad alimentaria se define en forma de objetivo, al cual deberían aspirar las políticas públicas y de cooperación. Constituye una magnitud relativa y no absoluta (se puede disponer de un mayor o menor grado de seguridad alimentaria), puede variar en el tiempo (la seguridad puede aumentar o disminuir), según los regímenes políticos, la situación económica y política de los países (crisis coyunturales y estructurales e inestabilidad política) y las características sociales y culturales dominantes en los mismos (Molina, 2002). Es, además, un concepto que integra múltiples factores relativos a la nutrición, la economía, la salud, etc., que, como principal aportación, ha proporcionado un marco conceptual aplicable a la interpretación de las causas y dinámicas del hambre y las hambrunas.

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

El criterio universalmente aceptado por toda la comunidad científica es el emitido por la FAO, (1996) en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación; "Seguridad alimentaria, a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana"

Existe otra acepción que a juicio de la autora agrupa los criterios ya abordados anteriormente y que se ajusta más a las particularidades de esta investigación, es la emitida por el INCAP, (2002); "El estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar que coadyuve a su desarrollo" (p.2)

Sobre la base de un análisis efectuado de las definiciones de diversos autores entre los que se destacan: Jiménez, (1995); Kracht y Schulz, (1999); Cruz, (2007); Pallavicini, (2009); Da Silva, (2012); Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), (2012), organismos e instituciones, como; FAO, (1996); La Organización Mundial de la Salud (OMS/OPS); Organización Mundial del Comercio (OMC); Programa Mundial de Alimentos (PMA); Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, (2009), entre otros, que destacan las variables, dimensiones, componentes e interpretaciones que cada uno hace sobre el tema, la autora ha identificado puntos de convergencia que se declaran a continuación:

- Es un componente elemental del desarrollo humano y de la seguridad nacional.
- Es vital la voluntad y decisión política para el logro de este objetivo.
- La mayoría de los autores mantienen como una condición clave y recurrente para su consecución el acceso a alimentos nutritivos, seguros y de buena calidad para mantener un desarrollo vital, cognitivo, físico y social.
- Común a la mayoría de definiciones sobre SAN los componentes que la integran son: disponibilidad, acceso, estabilidad o sostenibilidad, consumo y utilización biológica.
- Es un proceso a través del cual se propicia la articulación de intereses multiniveles y multiactorales, favorece además la generación de sinergias con universidades, centros de

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

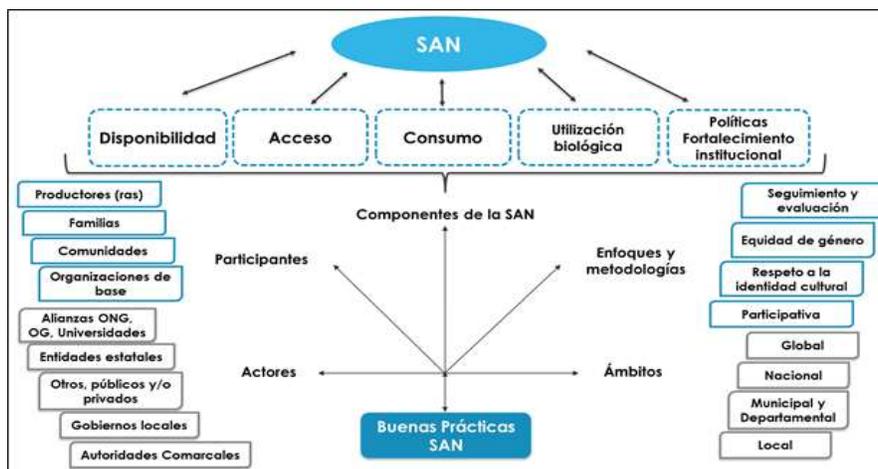
- Su estudio implica la interacción de múltiples disciplinas que buscan la convergencia entre los actores que inciden en cada uno de los componentes de la SAN.

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

- Se puede disponer de un mayor o menor grado de seguridad alimentaria y puede variar en el tiempo de acuerdo a fenómenos naturales, pérdida del empleo o de los sistemas de sustento, enfermedad, etc.

La SAN es el resultado de que converjan distintas condiciones que por su naturaleza se han agrupado en cinco componentes fundamentales, todos altamente interrelacionados; Disponibilidad alimentaria, Accesibilidad, Estabilidad de los suministros, Consumo y utilización Biológica de los alimentos, que se apoyan sobre una base institucional que define en gran medida su desempeño, (Salcedo, 2005). Estos abarcan la producción, las políticas ambientales en la producción agropecuaria, el transporte, la transformación, la comercialización, los programas de asistencia alimentaria, la estabilidad de la oferta, la identificación de grupos vulnerables, la variación climática, la variabilidad de los precios, la capacidad tecnológica, el saneamiento básico, la inocuidad, la salud y los hábitos alimentarios. Autores como FAO, (2007) incluye indistintamente otro componente, la calidad e inocuidad de los alimentos, sin embargo en esta investigación se asumió como una característica más que debe cumplirse en el componente de Consumo y utilización biológica de los alimentos.

Sumando los componentes que la FAO y el INCAP desagregan para la SAN, detallados en la *figura 1.1* se obtienen los cuatro básicos y se le incorpora un componente transversal de suma importancia: las políticas de fortalecimiento institucional.



**Figura 1.1** Marco general de la SAN.  
Fuente: FAO, (2014).

Cada uno de ellos está en función de diversos factores que influyen en su entorno, constituyendo áreas potenciales de intervención de políticas (Salcedo, 2005). Se coincide con CISAN, (2009) del Cauca, cuando añade otro componente al concepto de SAN; el de Gestión Pública, es un elemento que no se toma tradicionalmente como un componente de la SAN, sino como una condición que se

presume dentro de la acción de la sociedad y del Estado frente a sus deberes en la materia. Sin embargo se adopta este criterio en la investigación, por ser la gestión pública en favor seguridad alimentaria y nutricional, un asunto decisivo para el logro de la misma y su existencia está ligada al desarrollo de la propuesta.

## **1.2 Orientaciones conceptuales sobre la gestión pública.**

El término gestión muchas veces es homologado o interrelacionado por algunos especialistas con la administración y la dirección (Ruiz, 2008). Los mismos están vinculados de alguna manera con la posibilidad y capacidad de gobernar, de tener autoridad para mandar y hacerse obedecer en relación con el manejo, la obtención y el empleo de determinados recursos, que pueden ser humanos, materiales o financieros, técnicos, organizacionales y políticos así como la coordinación de sus actividades (y correspondientes interacciones) para alcanzar objetivos, sobre criterios de eficiencia y eficacia y desde una visión prospectiva. Desde esta perspectiva se destaca el doble sentido que se le da al término, relacionado con la gestión política, y otro más específico vinculado a los procesos y herramientas necesarias para la distribución, el manejo y articulación de los recursos.

El concepto de gestión tiende más a definir la acción y efecto de integración de los procesos de una organización, el de administración como el proceso de diseñar y mantener un entorno para el funcionamiento de los grupos o colectivos para alcanzar los objetivos organizacionales y el de dirección como la influencia consciente sobre los individuos para contribuir al cumplimiento de las metas organizacionales y grupales, referido principalmente al aspecto de las relaciones interpersonales (De la Nuez, 2005). En esta investigación se reconoce la conexión entre estas denominaciones, pero resulta conveniente asumir el término de gestión por estar más acorde con el análisis que se aborda en la misma. El otro componente semántico, lo "público" hace alusión generalmente a lo que está disponible a la población en una sociedad determinada y a la esfera de lo estatal.

En cuanto a la gestión pública es importante resaltar la dicotomía que existe entre esta y la administración pública, según Galinelli y Migliore, (2010) resulta dudoso influir sobre una teoría superadora de la otra por la falta de sustento teórico, sin embargo destaca la gestión pública como una línea de acción más completa que la administración, focalizándose, no sólo en el manejo de los recursos y la mirada hacia adentro de la organización, sino también en el reconocimiento y actuación con el entorno de la misma en pos del logro de los objetivos. En otras palabras, mientras que la administración se concentra más en el manejo de los recursos con una mirada focalizada en el interior, la gestión parecería complementar eso con los efectos e influencia que tiene el entorno

Por otro lado resaltan que "la administración pública como un concepto que involucra todo el andamiaje organizacional que compone el Estado y señalan la gestión pública como una herramienta o un conjunto de herramientas que surgen de ella y que son adoptadas por la administración para el desarrollo de sus acciones, ya sea para la toma de decisiones, como para la planificación, obtención, administración y asignación de los recursos, supervisión y control" pp.19 (Galinelli y Migliore, 2010), esta última acepción hace referencia a las funciones de la gestión las cuales forman parte del proceso y que precisan de un orden y un método con independencia de las peculiaridades del objeto gestionado.

En consecuencia se puede decir que la gestión pública está configurada por los espacios institucionales y por procesos a través de los cuales el Estado diseña, implementa, controla y evalúa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. En este sentido las instituciones y la institucionalidad son determinantes para que la gestión pública se desempeñe como un sistema que produce y reproduce capacidades aplicadas que promueven la eficacia final de las políticas públicas. Con ello, la gestión pública debe

considerarse como la gestión del gobierno, es decir, como el modo de obrar que permite articular decisiones, capacidades, recursos, estrategias, programas o plan de acción, operadores y acciones que se encaminan a la exitosa gestión de las políticas públicas. (Uvalle, R. 2002)

La gestión pública es parte inseparable de la SAN y se considera que el espacio local es el más idóneo para su impulso, es donde se evidencia con más claridad las necesidades y limitaciones que se gestan en la sociedad y en las familias, y engloba los recursos y esfuerzos para afrontarlas debido a su proximidad con los agentes locales y con los grupos de la sociedad civil, siendo el papel del gobierno local determinante en la toma de decisiones, relacionadas con la elaboración y aplicación de estrategias, proyectos y planes de acción que incidan en la SAN de la población, en esta investigación se asume el término local como municipal.

Desde los gobiernos municipales de conjunto con los presidentes de los consejos populares, deben y pueden definirse políticas públicas explícitas para garantizar la SAN de su población, a partir del conocimiento de la situación alimentaria de cada uno de sus habitantes, lo que permitirá comparar y determinar la brecha entre esta y los indicadores de consumo de cada uno de los componentes antes mencionados, considerados mínimos indispensables para mantener la salud humana. Lo anterior permitirá definir los lineamientos para los diferentes actores que en un municipio intervienen en la garantía de todos los componentes de la SAN, entre los que se pueden incluir (Ramos y Gonzáles, 2014):

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

En este sentido se hace necesario realizar un diagnóstico como punto de partida o de referencia para el proceso de gestión pública de la SAN, a través del cual se puede tener un conocimiento real y concreto de la situación sobre la cual se va a intervenir, con un real enfoque participativo. Esta gestión se considera esencial en la búsqueda del desarrollo local y en la creación de medios de vida, facilitando la interacción proactiva entre los diferentes actores que intervienen en la producción (promoviendo las diversas formas de producción agroecológicas y sostenibles, la cual debe ser estable y autóctona), el medio ambiente, la tecnología, la transformación, la transportación, la distribución y el consumo con los procesos culturales.

Para ello se propone un instrumento metodológico de orientación para los tomadores de decisiones que les permita proyectar acciones en consonancia con las especificidades del territorio, los cambios climáticos, la disposición de recursos, la capacidad institucional y la infraestructura, lo cual requiere además de un sistema de información que permita la recolección continua de datos, para facilitar el seguimiento, control y evaluación de los resultados en la gestión pública de la SAN.

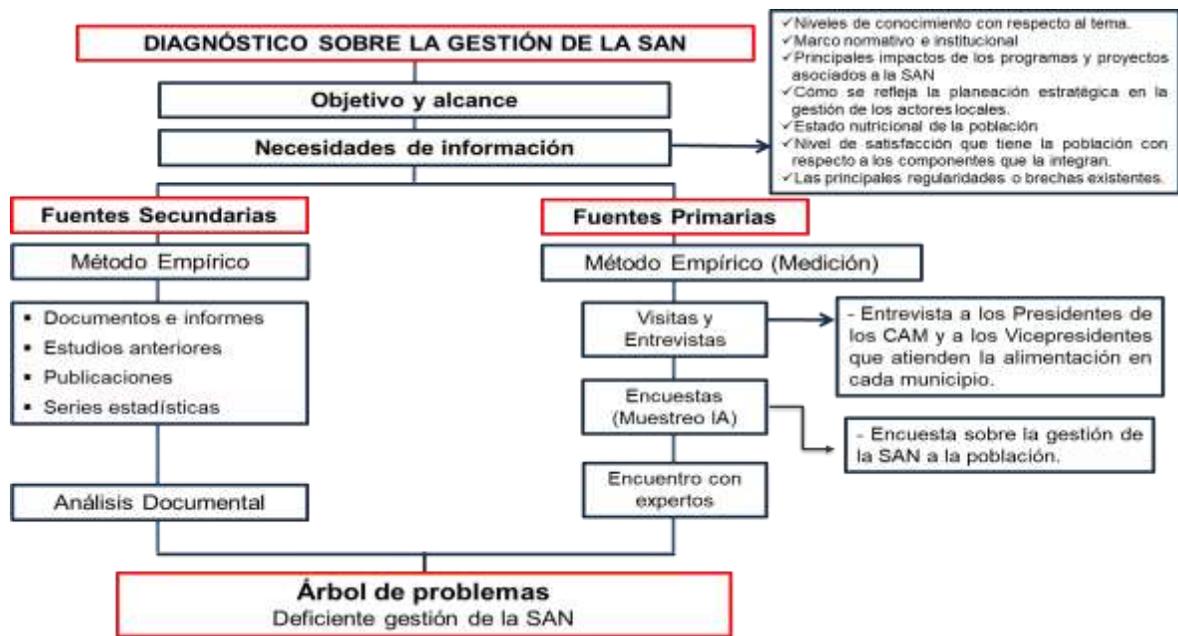
## **2. DIAGNÓSTICO PARA LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DESDE EL GOBIERNO LOCAL EN LA PROVINCIA DE PINAR DEL RÍO.**

Se expone primeramente la secuencia metodológica utilizada para la realización del diagnóstico del objeto de estudio identificado, se hace mención a los instrumentos utilizados, así como la pauta analítica aplicada en todos los casos. Finalmente se destacan las regularidades que demuestran el problema científico planteado.

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

La metodología utilizada para la realización del diagnóstico empírico se muestra en la *figura 2*, la misma tuvo como objetivo confirmar la existencia del problema científico, a través de un análisis exhaustivo que permita explicar los hechos, profundizar las relaciones esenciales y circunstancias que afectan la gestión pública de la SAN en la provincia de Pinar del Río. Esta consta de las siguientes etapas: (De la Nuez, 2005)

- a) Determinación de las necesidades de información.
- b) Definición de los objetivos y alcance del diagnóstico.
- c) Definición de las fuentes de información.
- d) Diseño de formatos para la captación de información.
- e) Diseño de la muestra.
- f) Captación de los datos, análisis y procesamiento de la información.
- g) Presentación del informe.



**Figura 2.** Metodología para la realización del diagnóstico sobre la gestión de la SAN.  
**Fuente:** Elaboración Propia.

Para la obtención de la información fue necesario aplicar procedimientos y técnicas de información científica; las fuentes de información primarias y las fuentes de información secundaria.

Las **fuentes de información secundarias** determinadas para el diagnóstico son:

- ✓ Análisis de documentos a partir de datos estadísticos suministrados por diversas instituciones, legislaciones, informes e investigaciones disponibles para realizar una primera aproximación al problema, así como la revisión de estrategias, programas, proyectos, planes de acción que regulan su accionar. Este estudio estuvo dirigido hacia la caracterización del proceso de gestión por cada una de sus funciones (planificación, organización, coordinación, dirección, control y evaluación) y así constatar las acciones que proyectan para el desarrollo de la SAN en la provincia y el rol que desempeñan los diferentes actores que influyen en su consecución (comunidad, gobierno, sector productivo y de servicios con función estatal y no estatal, Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y otras instituciones y las organizaciones no lucrativas).

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

Como **fuentes de información primaria** se aplicó;

- ✓ Entrevistas al Presidente del Consejo de la Administración Municipal (CAM) y al Vicepresidente que atiende la alimentación, en los 11 municipios de la provincia de Pinar del Río, con el propósito de caracterizar la gestión que desempeñan, conocer las necesidades de superación de los cuadros para ejercer sus funciones eficientemente en función de la gestión la SAN. Estas entrevistas tuvieron un carácter individual, semi-estandarizadas y una duración aproximada de 1 hora.

- ✓ Encuesta a la población de la provincia de Pinar del Río, para evidenciar dinámicas de disponibilidad, estabilidad, acceso, consumo, hábitos alimentarios y comprobar el nivel de satisfacción que poseen los consumidores en su lugar de residencia y así concertar una información más precisa, con la facilitada por las fuentes de información secundarias.

Teniendo en cuenta las características del proceso de gestión de la SAN resulta de suma importancia diagnosticarlo desde el eslabón inicial y final que son los consumidores para corroborar la existencia del problema desde esta perspectiva. El diseño del cuestionario aplicado a la población transitó por varias etapas hasta obtener el cuestionario concluyente. En una primera etapa se realizó un estudio de la literatura e instrumentos relacionados con la SAN, que han sido utilizados en investigaciones y censos, dentro de ellos se encuentran; Ferrari, (2012), Romero *et al.*, (2013), las encuestas nacionales de consumo alimentario de hogares esbozadas por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos INHA y las encuestas municipales diseñadas por el Centro de Estudios de Desarrollo Agrario y Rural, (CEDAR). Consecutivamente se realizó la primera versión del cuestionario la cual fue sometida a juicio de expertos para evaluar la utilidad práctica y conocer la posibilidad de errores en la conformación del instrumento. Para la selección de los expertos se tuvo en cuenta la diversidad en su formación: doctores en ciencias económicas, máster y licenciados en nutrición pertenecientes a instituciones como: la Universidad de Pinar del Río, Higiene y Epidemiología Provincial en Pinar del Río y la Filiar de Tecnología de la Salud, todos ellos con 10 años de experiencia o más, su elección estuvo influenciada bajo criterios vinculados al estudio.

Las consideraciones recomendadas estuvieron centradas en la calidad técnica, calidad estética del formato, validez y claridad de los ítems (Aguilar, S.& Barroso, J., 2015), dirigidas fundamentalmente al cambio de algunas orientaciones de preguntas, modificaciones en la estructura, aprovechamiento del espacio, lo que permitió que la misma fuera más concentrada y accesible en su interpretación. Una vez realizadas las correcciones se somete la segunda versión de la encuesta a una prueba piloto en 30 hogares que forman parte de la población objeto de análisis; el resultado llevó a la inclusión de algunas fuentes de abastecimiento de productos alimenticios que no se contemplaban en el cuestionario y que fueron añadidas por los encuestados, así como la reelaboración de algunas preguntas con un lenguaje más sencillo para facilitar su comprensión.

La propuesta final de la encuesta se estructura en diferentes secciones: se caracterizan los hogares de acuerdo a variables socioeconómicas y demográficas, se capta información por cada uno de los indicadores cardinales de la SAN a través de preguntas que miden el grado de disponibilidad, acceso y estabilidad de los suministros, consumo, hábitos alimenticios, así como el nivel de satisfacción de la oferta alimentaria en el territorio. Se clasificaron los alimentos en siete grupos básicos que reúnen características nutricionales similares para así lograr una comprensión correcta a la hora de valorar los diversos patrones dietarios conformados por el INHA, (2011): **I** cereales y viandas, **II** vegetales, **III** frutas, **IV** carnes, aves, pescados, huevos y frijoles, **V** leche y sus derivados, **VI** grasas, **VII** azúcar y dulces pudiéndose obtener la disponibilidad y la periodicidad de la oferta de alimentos.

En cuanto al acceso y diversidad dietética que consumen por cada comida al día se utilizó el método de recordatorio de 24 horas que permite obtener información cualitativa del aporte energético y nutricional de la ingesta de alimentos de la familia. Esta encuesta cubre el tipo de alimento consumido y no la cantidad de ellos. Al formular estas preguntas, se tuvo en cuenta la importancia detallada de la lista de alimentos especificada en el cuestionario por cada grupo alimentario. La experiencia ha demostrado que el uso de listas cortas conduce a una subestimación del consumo de un 25 a un 75 por ciento (Deaton y Grosh 1998). El objetivo de la encuesta se centró en caracterizar el estado actual de la gestión de la SAN y así establecer los principales problemas que afectan su desarrollo.

Diseño de la muestra

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

El área geográfica donde se realizó el estudio estuvo enmarcada en los 11 municipios de la provincia de Pinar del Río, teniendo en cuenta los asentamientos rurales y urbanos. La población objeto de análisis fue la residente permanente en viviendas particulares, aplicándose a aquellas personas encargadas de las compras y de la alimentación de la familia y cuyas particularidades, condiciones socioeconómicas y culturales fueran diferentes, promoviendo variedad de visiones y comportamientos a través de la representatividad de familias de diferentes tipos de conformación.

- Marco de la muestra

Para determinar la muestra se trabajó con las unidades de alojamiento por consejos populares específicamente las viviendas particulares que se desglosa en la distribución de asentamientos elaborado por la ONE, (2015) y que comprende un universo de población de 205 618 viviendas particulares habitadas.

- Método de muestreo

El método de muestreo fue probabilístico, se hizo uso del Muestreo Aleatorio Simple para el cálculo del tamaño de la muestra total y del Muestreo Aleatorio Estratificado para calcular el tamaño de la muestra de los municipios donde cada municipio fue considerado una sub-población o estrato y dentro de ellos los consejos populares con las viviendas habitadas. “La estratificación aumentó la precisión de la muestra y permitió el uso deliberado de diferentes tamaños de muestra para cada estrato”. (Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, P. 1997)

- Procedimiento de selección

Las unidades de muestreo se seleccionaron a través de procedimientos probabilísticos donde las viviendas se escogieron con probabilidades iguales dentro de la relación de viviendas habitadas, dando la posibilidad de que todos los estratos de la población queden representados, mediante asignación o afijación proporcional.

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

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

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

Donde: *n*: tamaño de la muestra.

*Z: distribución Normal.*

$\alpha = 0.05$  (nivel de significación)

*N: tamaño de la población.*

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

$d = 0.05$  (error absoluto)

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

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

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

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

$N$ : Población total

$n$ : Muestra de la población

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

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

- Cantidad de muestra estudiada

Una vez finalizado el trabajo de campo con el apoyo de los Centros Universitarios Municipales (CUM) se estudiaron 1308 personas, residentes permanentes en 383 viviendas particulares. El nivel de respuesta de la población fue muy alto. El 100% de las personas posibles de entrevistar, participó en el estudio.

- Sistema de procesamiento

El Proceso Automatizado de la Encuesta se desarrolló bajo el software Statistical Package For Social Sciences (SPSS versión 21, 2012) lo que permitió aplicar procedimientos estadísticos y gráficos de los resultados cuantitativos. Con respecto a las respuestas de carácter cualitativo (juicios, opiniones y conocimientos) primeramente se relacionaron las ideas expresadas y se resumen los resultados similares con el fin de depurar y concentrar las ideas generadas. Posteriormente, a partir de la información obtenida y de su procesamiento, a través de la técnica de triangulación, se contrastan diferentes puntos de vistas develados en las encuestas y entrevistas, en los datos observacionales en diversos espacios de tiempo lo que permitió dilucidar

las diferentes partes complementarias de la gestión de la SAN en el municipio de Pinar del Río y caracterizarla.

## **2.2 Resultados obtenidos en la validación de la metodología en la provincia de Pinar del Río.**

A partir de la información obtenida en el diagnóstico sobre distintas perspectivas, se aplicó el procedimiento de análisis y síntesis para determinar las causas fundamentales de la existencia del problema, así como los efectos que provoca, lo cual arrojó como causa fundamental identificada la deficiente gestión pública de la SAN, seguidamente se ilustran las principales regularidades percibidas en el desempeño de la misma:

- Aunque es evidente la voluntad política del Estado en función de asegurar la SAN, referido en la Constitución de la República de Cuba, la cual contiene disposiciones que reconocen y garantizan la protección del derecho a la alimentación y la responsabilidad del Estado en el fomento de oportunidades para que de forma equitativa toda la población disfrute de ese derecho, así mismo hay leyes que complementan este empeño y resultados que avalan esta disposición que lo convierten en una realidad cotidiana, sin embargo, no existe una normativa específica que refleje y abarque toda la extensión del concepto de SAN con sus componentes antes mencionados que involucre no solo cuestiones relativas a la alimentación, nutrición e higiene de los alimentos y que además implique el ambiente organizacional.
- Se cuenta con una serie de instituciones y programas, que desde diferentes sectores respaldan este proceso con el encabezamiento del gobierno, sin embargo, no se cuenta con una institución específica que integre y articule todos los factores que influyen en el mismo a fin de construir nuevos instrumentos de información para la inclusión de contenidos específicos para la toma de decisiones y la gestión del conocimiento, así como herramientas de planificación y gestión intersectorial que facilite alianzas y acuerdos para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el fortalecimiento de la SAN incluyendo el proceso de rendición de cuentas y con una representación en los municipios, donde se adhiera al trabajo del gobierno municipal a fin de alinear las acciones globales, con las nacionales y las locales.
- Bajo nivel de conocimiento de los actores locales sobre la integralidad y gestión de la SAN, se confunde producción de alimentos con SAN, siendo la producción de alimentos definida como una línea estratégica de desarrollo en los municipios.
- Insuficiente integración y articulación de los factores que influyen en el proceso lo que provoca una asistematicidad en el tratamiento del tema de SAN (fragmentación de acciones, duplicidad y paralelismo de sus componentes) que no permite realizar un abordaje integral del mismo.
- Resulta insuficiente la captación de documentos que permita un sistema concatenado de información, comunicación, seguimiento y monitoreo a indicadores de gestión pública para la SAN y así para determinar las prioridades y brechas sobre las cuales influir.
- Existencia de una cultura alimentaria incorrecta, manejo inadecuado del suelo, escaso aprovechamiento de recursos que se tienen para producir.

## CONCLUSIONES

- La gestión de la SAN ha evolucionado y se considerada como concepción multi-dimensional (intersectorial e interdisciplinaria) ya que comprende el acceso, la estabilidad de la oferta, la disponibilidad, el consumo y utilización biológica de los alimentos y la institucionalidad. De esta manera la SAN en todos sus niveles; mundial, regional, nacional, comunitario o del hogar, hasta el nivel individual, es afectada por una compleja combinación de condiciones sociales, económicas, políticas y culturales en un ámbito dado.
- La metodología expuesta es un instrumento en constante retroalimentación, que debe estar abierto a incorporar nuevas informaciones y realizar ajustes necesarios a partir de los nuevos datos que se vayan obteniendo. En el resultado se pudo constatar desde diferentes acercamientos que la localidad a pesar de los esfuerzos realizados no cuenta con una adecuada gestión de la SAN, existiendo una insuficiente preparación de los funcionarios gubernamentales y actores locales claves del proceso, observándose manifestaciones de asistematicidad, desarticulación y poca jerarquización en las acciones donde no se consideran los componentes de la misma, impidiendo la oportuna toma de decisiones.
- Estas cuestiones develadas deben constituir la base para el esbozo de políticas públicas que propendan una mejor gestión de la SAN y que respondan a las necesidades locales con los recursos endógenos con los que cuenta el municipio y en particular aquellas que favorezcan el uso y preservación de la tierra con una mayor eficiencia como recurso natural fundamental, lo cual resulta trascendental para garantizar la sostenibilidad ambiental y la disponibilidad alimentaria.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, S. y Barroso, J. (2015) La triangulación de datos como estrategia en investigación educativa. ISSN: 1133-8482. e-ISSN: 2171-7966. *Medios y Educación*, 47, 73 a 88 doi: <http://dx.doi.org/10.12795/pixelbit.2015.i47.05>
- Alcañiz, M. (2008). El desarrollo local en el contexto de la globalización. ISSN 1405-1435. *Convergencia*, 15(47), p. 285-315. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504711>
- Arango, C., Mujica, A., y Escobar, F. (2017). Aplicación de una guía metodológica para evaluar políticas públicas en salud y evaluación de la política de seguridad alimentaria y nutricional. ISSN 2539-3596. *Revista de Salud Pública*, 19(2), 268-275. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revsaludpublica/article/view/66365/64288>
- Bu, A., Betancourt, G., Hernández, A. y Rego, I. (2008). Efectos de las políticas económicas en la disponibilidad alimentaria. ISSN 1026-485X *Cuba Investigación Económica*, 14(2), 1-28.
- Calero, A. (1978) Técnica de muestreo. La Habana: Editorial Pueblo y Educación, p. 514. Código domicilio: 31-1037

- CISAN. (Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Cauca). (2009). *Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Departamento del Cauca*. Colombia.
- De la Nuez, D. (2005). Modelo de gestión de la calidad basado en el liderazgo como valor instrumental aplicado en empresas de proyectos. Tesis de Doctorado en Ciencias Económicas. Centro de Estudios de Desarrollo Local Gerencia y Turismo. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Pinar del Río, Cuba.
- Deaton, A. & Grosh, M. (1998). *The consumption module in the living standards measurement survey*. En: *Designing Household Survey Questionnaires for Developing Countries*, ed. P. Glewwe y M. Grosh. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Escribano, S. (2010). *Situación y Perspectivas de la Soberanía Alimentaria: una revisión bibliográfica*. Documento de trabajo. Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional.
- FAO. (2007). *Guía de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el uso del personal agropecuario en Nicaragua*. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA, Nicaragua.
- FAO. (2017). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria y nutricional*. Roma: FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. ISBN 978-92-5-309888-0. 144p. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-l7695s.pdf>
- Ferrari, M. A. (2012) Metodología de investigación aplicada a encuestas nutricionales. Universidad de Buenos Aires, Escuela de Nutrición, Cátedra de Evaluación Nutricional.
- Galinelli, B. y Migliore, A. (2015) *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. "Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?" p. 11-34. Argentina. ISBN 978-987-33-8625-1.
- García, M. Estrategia de formación de competencias generales de dirección en los estudiantes de la carrera Ingeniería Forestal de la Universidad de Pinar del Río. Tesis de Doctorado en Ciencias de la Educación. Centro de Estudios de Perfeccionamiento de la Educación Superior (CEPES). Universidad de la Habana. Cuba.
- Heredia, R. (1985) Dirección Integrada de Proyecto –DIP- "Project Management". Segunda Edición - Madrid, España: Ed. Alianza Editorial. p. 21-25.
- Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, P. (1997) Metodología de la Investigación. Editorial McGrawHill. México, D.F.
- Hernández, R., Fernández y Baptista, L. (2006). *Metodología de la Investigación*. Editorial McGraw Hill. México, D.F. Recuperado de: <https://payfo.ihatuey.cu/index.php?journal=pasto&page=article&op=view&path%5B%5D=1535&path%5B%5D=1681>
- INCAP. (2002). *La Seguridad Alimentaria y Nutricional en municipios postergados de Centroamérica*. Ponencia presentada en la I Convención Internacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Universidad de Pinar del Río. Cuba. p. 2.
- INHA. (2011). *Alimentación, Nutrición y salud. Viceministerio de Higiene y Epidemiología*. Ministerio de Salud Pública de Cuba. Cámara del libro, La Habana, Cuba. ISBN: 978-959-7003-37-3

- Molina, L.E. (2002) Reflexiones sobre la situación alimentaria internacional y la seguridad alimentaria. *Revista Agroalimentaria*. (15), p.75-85.
- Ramos, M. y Gonzáles, M (2014). Un acercamiento a la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde los gobiernos locales. ISSN 2310-340X. *Cooperativismo y Desarrollo*, 2(2), 188-198. Recuperado de: <http://coodes.mes.edu.cu/index.php/coodes/article/view/62/112>
- Romero, M. (2013) Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012: diseño y cobertura. Versión impresa ISSN 0036-3634. *Salud Pública de México*. 55 (2) Cuernavaca. México.
- Ruiz Calleja, J.M y Colectivo de autores. (2008). La gestión universitaria y el rol del profesor. Universidad de Santander. México. p. 7-8.
- Salcedo, S. (2005). *Políticas de Seguridad alimentaria en países de la comunidad andina. El marco teórico de la Seguridad alimentaria*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, p. 1-8. Santiago de Chile.
- Sepúlveda, D.M. y Guerra, J.L. (2014). El papel de las redes de actores en las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en la región del Urabá antioqueño, 2013. ISSN 0121-5167. *Estudios Políticos* (45), Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16431516009> p. 159–182.
- Suset, A., Miranda, T., Machado, H., González, E., y Nicado, O. (2013). El municipio como escenario protagónico de las actuales transformaciones agropecuarias en Cuba. *Pastos y Forrajes*, 36(1), p.116-122.
- Uvalle, R. (2002) *Los fundamentos institucionales de la gestión pública*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. p.6.