CUADERNO 2

La Agenda Mesoamericana de Cooperación para un Desarrollo Social Incluyente: Alcances e Impactos en Salud, Vivienda, Seguridad Alimentaria y Nutricional

MICSUR, un modelo de gestión territorial en seguridad alimentaria y nutricional

Por Francisco Adonay Gómez
Alcalde Municipal de Yamabal, departamento de Morazán[1], El Salvador, y presidente de la Microrregión Cacahuatique Sur-MICSUR.

[1] El programa Mesoamérica sin Hambre se implementa en El Salvador desde el año 2015, en 3 departamentos de la zona oriental (Usulután, San Miguel y Morazán), específicamente en 21 municipios que forman parte del denominado Corredor Seco Centroamericano: 14 municipios de la Sierra Tecapa Chinameca; 3 municipios de la Microrregión Cacahuatique Sur; y los gobiernos locales de San Miguel, San Francisco Gotera, Jucuarán y Usulután.

1.1. Situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional en El Salvador

La situación de pobreza en El Salvador continúa siendo una de las principales problemáticas que enfrentamos. Según los resultados de la Medición de pobreza multidimensional, del total de hogares salvadoreños, el 35.2 % son pobres multidimensionales. Esto equivale a, aproximadamente, 606 000 hogares, en los que residen alrededor de 2.6 millones de personas. En contraste, 31.9 % de los hogares es pobre por ingresos; y el 49.4 % tiene algún tipo de pobreza.

La incidencia o tasa de pobreza multidimensional hace referencia al porcentaje de hogares que son clasificados como pobres en El Salvador. El umbral de pobreza expone las privaciones, en al menos cinco dimensiones: a) educación; b) condiciones de la vivienda; c) trabajo y seguridad social; d) salud, servicios básicos y seguridad alimentaria; y e) calidad del hábitat.

De forma similar a las privaciones que afectan a la mayoría de los hogares salvadoreños, en éstos se presentan altos niveles de privación en los indicadores de baja educación de adultos (97.7 %), falta de acceso a la seguridad social (90.8 %), subempleo e inestabilidad del trabajo (84.4), falta de acceso a saneamiento (83.7%) y hacinamiento (79.6%).

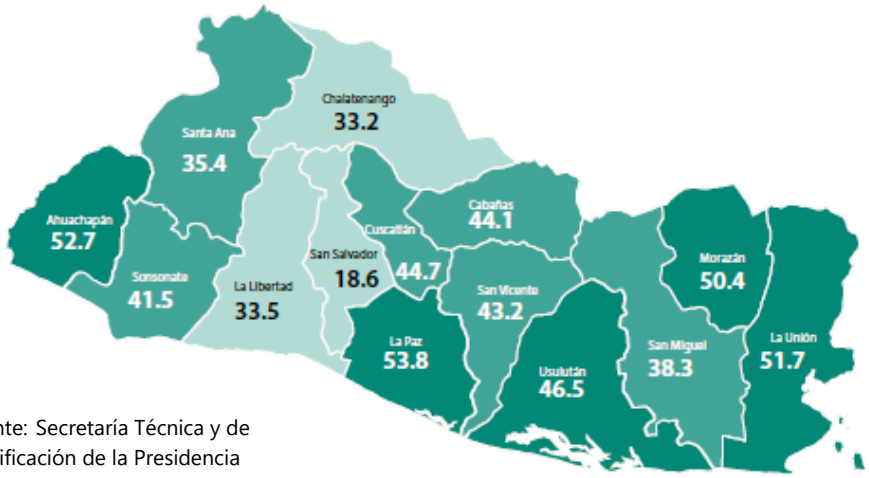
Una situación desventajosa se presenta para las zonas rurales: la tasa de pobreza multidimensional es superior en treinta y seis puntos porcentuales en las áreas rurales (58.5 %) que en las urbanas (22.5 %). Por otro lado, en todos los departamentos, a excepción de Chalatenango, en la zona central del país, más del 50 % de los hogares rurales son pobres multidimensionales[2].

A nivel nacional, hay cuatro departamentos en los que más de la mitad de los hogares se encuentran en situación de pobreza multidimensional: La Paz (53.8 %), Ahuachapán (52.7 %), La Unión (51.7 %) y Morazán (50.4 %).

Morazán es uno de los departamentos donde se ve agravada la situación, además, por los efectos de la variabilidad climática en estos territorios, que continúa presentándose en escases del recurso hídrico, afectando la labor de la agricultura de subsistencia y, por ende, la alimentación de las familias.

[2] Medición multidimensional de la pobreza: El Salvador. Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República. El Salvador, 2014.

MAPA 1. Incidencia de pobreza multidimensional por departamento (expresada en porcentaje de hogares)



Fuente: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia

Del total de unidades productivas con las que cuenta el país, el 98.71% son consideradas unidades productivas familiares, de las cuales un 83.24% de unidades productivas son de Agricultura Familiar de Subsistencia y 16.76% son Unidades Productivas de Agricultura Familiar Comercial. Todas ellas presentan problemáticas de escasa asociatividad empresarial, poco acceso a créditos, baja productividad, alta vulnerabilidad como consecuencia de los efectos del cambio climático y la posesión insuficiente de tierras.

Esta última problemática ha generado especial preocupación, dado que el acceso a la tierra es uno de los mecanismos más importantes para que las familias rurales puedan tener condiciones para producir y, así, satisfacer sus necesidades alimentarias. Sin tierras, la población rural y las familias campesinas enfrentan un riesgo muy alto para sobrevivir. La tierra es un activo importante para garantizar la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

En términos generales, se puede decir que la desnutrición y la inseguridad alimentaria se ven mayormente evidenciadas por la desigualdad social, la pobreza, la falta de empleo, los bajos salarios e ingresos, la baja educación, los altos índices de inseguridad social, las condiciones inadecuadas de producción de alimentos (tierras erosionadas por cultivo de granos básicos en laderas, alto costo de insumos y tecnología) y el alto costo de los alimentos.

A este problema se suma, los malos hábitos y prácticas de alimentación en la población, que se convierte en otra causa importante de malnutrición.

1.2. Génesis de la Microrregión Cacahuatique Sur

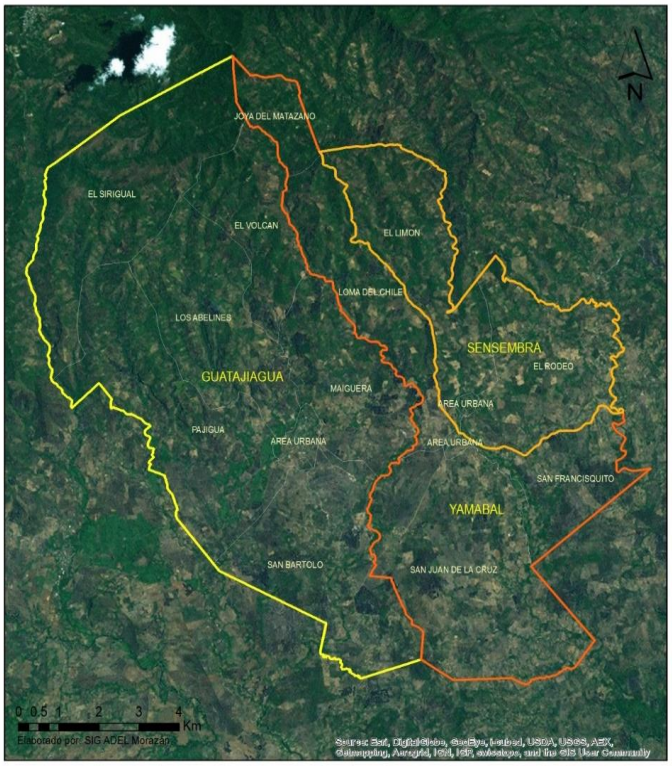
En respuesta a la condición de inseguridad alimentaria y nutricional de las familias, los gobiernos locales, en alianza estratégica con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), hemos implementado una serie de programas y proyectos encaminados a erradicar el hambre y la pobreza en el oriente de El Salvador, siendo ésta una de las zonas prioritarias por la condición de vulnerabilidad social, ambiental y caracterizadas por ser polos de expulsión migratoria.

En ese marco, durante el año 2011, surge la Microrregión Cacahuatique Sur-MICSUR, con el acompañamiento técnico de la FAO, dando como resultado la unión de tres municipios: Guatajiagüa, Yamabal y Sensembra, ubicados en el departamento de Morazán. Nuestros municipios tienen las mismas características socio económicas, culturales, y, por ende, la microrregión surge con la finalidad de atender las demandas de nuestros territorios, dando especial énfasis al eje de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Desde sus inicios, la MICSUR se propuso impulsar procesos de desarrollo sostenibles mediante acciones para contribuir a la mejora de la calidad de vida, de sus habitantes garantizando la preservación y conservación de los Recursos Naturales, la Seguridad Alimentaria Nutricional, impulsando el desarrollo económico local, la promoción de la identidad cultural y el fortalecimiento de la participación y organización ciudadana, de manera amigable con los recursos naturales.

Área geográfica de intervención

Fisiografía de la Microregión Cacahuatique Sur (MICSUR)



Ejes de intervención

Seguridad Alimentaria y Nutricional

La Microrregión Cacahuatique Sur trabaja en el combate de la inseguridad Alimentaria Nutricional de los Municipios

Gestión ambiental y de riesgos

Diseñar y ejecutar procesos que promuevan la preservación sostenible naturales del territorio

Fortalecimiento Institucional

Implementar procesos y desarrollo de capacidades para la articulación del tejido social y fortalecer la identidad cultural del territorio

Desarrollo económico local

Impulso de iniciativas microrregionales para potenciar el desarrollo económico sostenible del territorio

Género, niñez y juventud

Potenciar y fortalecer la equidad de género en todos los procesos desarrollados por la Microrregión, promover el desarrollo, protección y capacidades de los niños y jóvenes

Región Gestionada Sostenible

El tema del cofinanciamiento es un tema relativamente nuevo desde el punto de vista de los gobiernos locales, en el sentido de incorporar en las agendas del quehacer municipal lineamientos estratégicos y presupuestos para proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional, ya que incluso, la Ley FODES (Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios) nos establece a los alcaldes hacer la inversión que el Estado nos transfiere a las municipalidades en proyectos de infraestructura y no en proyectos de carácter social, pero, este componente de la SAN, se ha convertido en el pasado más reciente en uno de los ejes de principal atención de los gobiernos municipales.

Este tema ha sido poco visibilizado, desde el punto de vista del quehacer municipal, no era prioridad trabajar estos temas de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Este eje cobra fuerza desde el acompañamiento o la experiencia que se ha dado través de la coordinación que se ha tenido con FAO y otras organizaciones que también han tenido acción en el territorio, pero de manera más fuerte, más amplia, el apoyo o la coordinación ha estado con FAO, organización que nos dio el seguimiento o asistencia técnica para llegar constituirnos como Microrregión y poder impulsar estos temas.

En mi caso particular, como Alcalde de Yamabal, he comprendido y tomado el compromiso de que el desarrollo se gesta desde mejorarle las condiciones de vida a la comunidad, a la población, a la gente, y satisfacer las necesidades de servicios básicos que las familias demandan en sus comunidades.

Entonces, este componente, como microrregión, lo hemos venido trabajando mucho, desde hace varios años, hemos impulsado acciones específicas en apoyo a las familias, mejorando la producción y disponibilidad de alimentos.

Este enfoque de trabajo ha significado, además, romper con paradigmas tradicionales que tenemos los alcaldes sobre la inversión local. Usualmente, nos enfocamos en construir o mejorar las infraestructuras en nuestras localidades, y en un plano secundario, queda la inversión en SAN.

Es importantísimo apostarle a la SAN porque si vemos, el desarrollo nace de las personas mismas, de las familias. Una persona con buena alimentación y nutrición tiene mejores condiciones físicas e intelectuales y, eso, conlleva a un mejor desarrollo de nuestra gente.

La SAN es básica para todo aspecto, por eso los gobiernos locales debemos entender que hay que apostarle a este tipo de iniciativas, porque también eso genera desarrollo y mejores condiciones de vida para nuestra gente.

1.3. El hambre no tiene color político, la necesidad no tiene color político

Esta frase es un reflejo del compromiso político e institucional de los alcaldes y concejos municipales de la MICSUR. Al ser conformada por tres municipios, los ediles debemos sortear en cada elección nuestra estancia al frente de la gestión edilicia.

En algunos períodos nos ha correspondido coordinar con alcaldes de distintos partidos políticos, sin embargo, lejos de generarse un problema, ha sido de mucho valor el compromiso y profesionalismo para la ejecución de nuestro plan estratégico, que trasciende cualquier visión individual.
Por eso, nos guía el lema el "hambre no distingue color ni tamaño, entonces, hay que atenderlo, porque hay que atenderlo".

1.4. El cofinanciamiento en el marco de Mesoamérica sin Hambre

Mesoamérica sin Hambre es un acuerdo de cooperación Sur-Sur que se ejecuta en diez países de Centroamérica, República Dominicana y Colombia, con el apoyo técnico de la FAO y la cooperación financiera del Gobierno de México, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

En El Salvador, el Programa es implementado por el Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova" (CENTA) y los gobiernos locales del oriente del país.

La intervención de Mesoamérica sin Hambre en territorios salvadoreños está orientada en una primera fase al diseño y desarrollo en la implementación de actividades para el fortalecimiento de las capacidades técnicas y tecnológicas de las familias y población de centros escolares, en la producción de alimentos saludables y nutritivos de origen vegetal y animal y el establecimiento de un modelo de gobernanza en Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El Programa se implementa en El Salvador desde el año 2015, en 3 departamentos de la zona oriental (Usulután, San Miguel y Morazán), específicamente en 21 municipios que forman parte del denominado Corredor Seco Centroamericano: 14 municipios de la Sierra Tecapa Chinameca; 3 municipios de la Microrregión Cacahuatique Sur; y los gobiernos locales de San Miguel, San Francisco Gotera, Jucuarán y Usulután.

Todos estos municipios se caracterizan por presentar una limitada diversificación de la producción de alimentos, escasas iniciativas económicas familiares (especialmente dirigidas a la mujer), limitados servicios de transferencias de tecnologías, débil organización para la producción y para la comercialización, poca implementación de acciones que contribuían a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, y, sobre todo, con una alta afectación como consecuencia de la variabilidad climática.

En ese contexto, Mesoamérica sin Hambre dio origen a un modelo de intervención que permitiera la sostenibilidad de las acciones en los territorios, siendo los gobiernos locales uno de los pivotes centrales para la construcción de dicho modelo. Esto se concretó mediante la creación de la denominada "Estrategia de cofinanciamiento", con el objetivo de que las municipalidades designaran de su presupuesto un porcentaje para contribuir a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Asimismo, se evaluó que los recursos en sí mismos del Programa no serían suficientes para lograr más allá del alcance esperado con esta intervención. Por tanto, se propuso la puesta en marcha de la estrategia de cofinanciamiento.

Es así, como 21 gobiernos locales, incluyendo los que conforman la MICSUR, decidimos responder al llamado de la FAO para el acuerdo y el establecimiento de una gobernanza y, como resultado, asegurar el financiamiento sostenible de la SAN

y la Agricultura Familiar (AF) en nuestras comunidades, ubicadas en zonas del Corredor Seco.

La estrategia de cofinanciamiento significó un mecanismo novedoso para muchos alcaldes, a fin de alcanzar a más familias con mayores recursos y de forma coordinada, contribuyendo así, a una planificación que cohesionó los territorios a partir de una problemática prioritaria y común como es la INSAN.

La asesoría técnica en el marco de Mesoamérica sin Hambre facilitó el intercambio de conocimientos entre las municipalidades, a partir de casos concretos y de éxito, tal como la MICSUR, microrregión en la que hemos adoptado un modelo de gestión de la SAN, gracias a la implementación de proyectos ejecutados con el apoyo de la FAO y otros organismos de cooperación.

Como microrregión, la asociatividad nos ha generado una mejor gestión y aprovechamiento de los recursos; en el ámbito municipal, una sola municipalidad puede hacer gestión frente a un organismo de cooperación, pero mediante la asociatividad se puede hacer un mejor manejo de estos.

Estas experiencias exitosas y los impactos evidenciados en la zona sur del departamento de Morazán sensibilizaron al resto de ediles para dar un paso de calidad y trascender de la entrega de insumos agrícolas a la generación de todo un marco político e institucional para transversalizar la SAN en los gobiernos locales y convertirlo en un modelo de gestión.

1.5. Implementación de la estrategia de cofinanciamiento propuesta por FAO-Mesoamérica sin Hambre

Respetando la autonomía de las municipalidades, el marco financiero y territorial, los alcaldes y nuestros concejos municipales, determinamos los montos de inversión a ejecutar durante nuestra gestión. Si bien, algunas municipalidades ya estaban invirtiendo sus recursos en SAN y Agricultura Familiar, en el marco de Mesoamérica de Hambre es que se logra unificar y coordinar acciones, a partir del establecimiento de una necesidad común: erradicar el hambre.

Después de un proceso de sensibilización y, a pesar de las diferencias políticas, territoriales y las limitaciones presupuestarias, cada uno de los gobiernos locales nos sumamos con mucho entusiasmo y compromiso a la estrategia de cofinanciamiento, proceso que conllevó diversas etapas, con el acompañamiento y asesoramiento de la FAO.

Etapas en la implementación de la estrategia de cofinanciamiento

1. Acercamientos con gobiernos locales	2. Construcción de una agenda común	3. Adhesión formal a Mesoamérica sin Hambre	4. Implementación del cofinanciamiento
•Sensibilización por parte de FAO hacia los alcaldes y sus concejos sobre la inversión municipal enfocada en la Seguridad Alimentaria y Nutricional, principalmente, a la Agricultura Familiar.	•Definición de ejes comunes de inversión, tales como: contratación de extensionistas; entrega de insumos grícolas; creación o fortalecimiento de unidades de SAN.	•Los gobiernos locales nos adherimos al Programa, a través de un Acuerdo Municipal y una gobernanza financiada en los territorios con recursos propios, permitiendo la asignación de una partida presupuestaria anual.	•La coordinación, articulación y sinergia en los territorios, ha dado como resultado la movilización de más de USD 500 000 para el desarrollo de acciones orientadas a la SAN.

Este novedoso modelo de intervención para el financiamiento en SAN está contribuyendo a sentar las bases para la auto sostenibilidad de las acciones iniciadas con el Programa e implementadas por los gobiernos locales con recursos propios.

1.6. Impactos del cofinanciamiento

La Asociación de Municipios Microrregión Cacahuatique Sur y sus municipios que la conforman, en el mes de junio del año 2015 oficialmente se suma al programa Mesoamérica sin Hambre, mediante la formalización de un convenio de apoyo mutuo con el propósito de reforzar los marcos y políticas institucionales locales para la seguridad alimentaria nutricional y la agricultura familiar; para la implementación de sus actividades en un periodo comprendido en el período 2015 al 2019 (5 años).

A la fecha, la MICSUR reporta importantes logros alcanzados en el marco de Mesoamérica sin Hambre, gracias al trabajo incansable de las familias y los diversos actores locales que intervienen en la ejecución de los programas y proyectos, así como la participación de numerosas instituciones y de la sociedad civil.

Entre los resultados más destacados se encuentra:

- Un modelo de gobernanza en Seguridad Alimentaria Nutricional.
- Fomento de la articulación del tejido social del territorio.
- Educación en la producción y consumo de alimentos nutritivos de origen vegetal y animal a población de docentes, alumnos, madres, jóvenes y productores.
- La diversificación en la producción en las familias.
- Incremento de ingresos en las familias.
- Especialización de familias para tecnificación en la producción de hortalizas.
- Incremento en la producción de alimentos de origen animal (tilapias, gallinas indias, comercialización de huevos, incubación de huevos, comercialización de pollitas).
- Creación de alianzas con actores locales.
- 540 familias beneficiadas con la implementación de huertos familiares.
- 5 Centros Escolares y un Instituto Nacional con la implementación de Huertos Escolares.
- Un Sistema de Captación de Agua de Lluvia (SCALL) con purificadora y filtrado para consumo humano y la producción agrícola, siendo un gran aporte en período de canícula.
- 12 reservorios para usos domésticos y productivos.

1.7 Lecciones aprendidas del proceso de cofinanciamiento

La implementación de la estrategia de cofinanciamiento impulsada en el marco del programa Mesoamérica sin Hambre deja diversas lecciones aprendidas en la marcha, aprendizajes que se han adquirido en la búsqueda por lograr un desarrollo territorial que aporte a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En tal sentido, las lecciones aprendidas, que además se convierten en los factores de éxito para llevar a cabo esta iniciativa, se resumen en:

- **Lecciones técnicas**
- **Lecciones políticas**

Lecciones técnicas

En la Identificación de áreas a forestar reforestar debe de ser manejada técnicamente para evitar problemas a futuro debido a calidad de suelo y abastecimiento de agua para la plantación.

Por la escases de agua en el territorio, se debe asegurar el riego complementario de las áreas forestadas y reforestadas.

Incluir este programa en los planes de desarrollo locales y regionales para asegurar la continuación de manera conjunta para ampliar áreas forestadas y mantenimiento de las instaladas.

Se debe integrar o articular a las principales autoridades y actores locales del territorio, con el fin de asegurar la sostenibilidad del mismo.

Lecciones políticas

1. Debe existir voluntad política de parte de los gobiernos municipales

Lograr la adhesión de las municipalidades a este acuerdo es una labor intensa, a nivel de acercamientos con los alcaldes y con sus concejos municipales plurales, de manera que, conscientes de la responsabilidad compartida para lograr el desarrollo de su municipio, se lleve a cabo un trabajo en el que todas y todos realicen acciones y aportes significativos para alcanzar el objetivo común: la mejora en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables.

2. Es clave contar con un equipo facilitador comprometido para el seguimiento

La exitosa implementación de esta iniciativa requiere de un equipo facilitador (Para el caso, ha sido la FAO la que ha retomado este rol), que sea comprometido, que sea flexible, con capacidad técnica para los diferentes retos, ya que cada territorio y cada gobierno municipal presenta diferentes particularidades sociales, políticas, económicas y ambientales.

3. Se necesita acercar a los concejos municipales con la población participante

Es preciso garantizar el genuino convencimiento del gobierno municipal y de su Concejo para adoptar este acuerdo y comprometerse a implementarlo. Para ello, es necesario acercar a los miembros de los concejos municipales a las familias que

participan de estas acciones, para lograr una intervención pertinente y oportuna, según las necesidades que presentan.

4. El acompañamiento de un socio cooperante contribuye a maximizar los resultados

En este tipo de experiencias se vuelve importante el acompañamiento técnico y metodológico, mediante el aporte financiero de un cooperante con quien se logre impulsar acciones estratégicas, tales como la mejora de marcos regulatorios vigentes en el territorio donde se está implementando el programa.

5. La articulación debe involucrar también a otras instituciones presentes en la zona

Para que exista un verdadero trabajo articulado es necesario el involucramiento de otras instancias con presencia en la zona, de manera que la responsabilidad sea compartida y distribuida de acuerdo con los mandatos y la naturaleza de cada institución.

El cofinanciamiento, involucra el trabajo constante y permanente de los gobiernos locales, como responsables de replicar esta experiencia para ampliar los impactos de la cooperación y generar dinámicas propias que garanticen la sostenibilidad de acciones en SAN y contribuya a mejorar las condiciones para las niñas, niños, mujeres y hombres que viven en situación de vulnerabilidad, y así, hacer realidad la generación “Hambre Cero” en nuestros territorios.