



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



14.^a REUNIÓN INTERAMERICANA A NIVEL MINISTERIAL EN SALUD Y AGRICULTURA

Ciudad de México, D.F., México, 21-22 de abril de 2005

Punto 11.4 del orden del día provisional

RIMSA14/11 (Esp.)
13 Abril 2005
ORIGINAL: ESPAÑOL

COLABORACIÓN INTERSECTORIAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y PECUARIA Y EL DESARROLLO HUMANO. CASO URUGUAY

Dr. Francisco Muzio Lladó
Director General de Servicios Ganaderos
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Uruguay

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Antecedentes | 3 |
| Componente del Programa de Opción Productiva: Municipios Productivos y Saludables como parte del desarrollo local. áreas rurales y/o suburbanas de producción familiar | 4 |
| <i>Iniciativa de Acciones Conjuntas Salud-Agricultura y Comunidades Locales patrocinada por la OPS/OMS, a través de la Reunión Interamericana de Ministros de Salud y Agricultura</i> | 4 |
| <i>Iniciativa para promover el desarrollo local en áreas de pequeños productores</i> | 4 |
| Presentación de la iniciativa de acciones conjuntas salud-agricultura | 5 |
| <i>Noción de la Estrategia de Municipios Productivos y Saludables (MPS) como parte del desarrollo local</i> | 5 |
| Resultado esperado | 5 |
| El desarrollo local | 6 |
| Desarrollo local y Participación Social | 8 |
| El desarrollo local y las alianzas: acuerdos intersectoriales, pactos estratégicos, formación de redes sociales | 8 |
| Desarrollo local y el empoderamiento social | 10 |
| Desarrollo local y capital social | 10 |
| El desarrollo local y la gobernanza local | 10 |
| Componentes de cooperación técnica a la operación de acciones conjuntas salud-agricultura | 11 |
| Cooperación técnica OPS/OMS a la implementación y operación de acciones conjuntas salud-agricultura en el marco de municipios productivos | 12 |
| <i>Movilización de recursos</i> | 12 |
| <i>Diseminación de información</i> | 13 |
| <i>Capacitación</i> | 13 |
| <i>Desarrollo de planes y normas</i> | 13 |
| <i>Promoción de investigación</i> | 13 |
| <i>Asesoría técnica directa</i> | 13 |

Antecedentes

1. Uruguay es un país integrante del Cono Sur de América que tiene una superficie de 176 mil km² y una población de 3.340.000 habitantes, la cual se reparte en más de un 90% en el ámbito urbano y menos de un 10% en el ámbito rural.
2. Los indicadores de producción y socio-económicos han sufrido desde la crisis del año 2002, un severo impacto negativo en sus valores, expresando un significativo trastorno del tejido social.
3. El PBI que al año 1998 era de US\$ 299.311, en el 2002 descendió a 246.351 y al 2003 recuperó a 252.506, pero sin salvar consecuencias en materia de equidad social.
4. El índice de desarrollo humano que en el período 1975/2001 creció gradualmente de 0,759 a 0,828 ubicando a Uruguay en el puesto número 37 de los países del mundo, varió con las cifras del año 2004, que han ubicado a Uruguay en el lugar 46 a escala mundial y cuarto para América Latina. En este marco, han aumentado las diferencias sociales como lo indica la estimación de que el 20 por ciento más pobre de la población percibe el 4,8% total del ingreso, mientras el 20% más rico alcanzaría al 50,1%.
5. Pese a encontrarse Uruguay, en el grupo de países de alto índice de desarrollo humano, desde una perspectiva temporal su avance en los últimos años, comparativamente a países ubicados en un nivel similar ha sido más lento, siendo esto expresado en tres dimensiones del desarrollo humano: salud, educación y nivel de ingreso.
6. En salud, el gasto por persona es 35% superior a los restantes países latinoamericanos, aunque pese a esto, la esperanza de vida ajustada por discapacidad resulta inferior a Chile y Costa Rica, y lo que es más importante, una medida de inequidad de acceso a los beneficios del sistema de salud que muestra importantes desventajas relativas para Uruguay.
7. En el contexto regional, la población de Uruguay registra altos niveles de escolarización, aunque los últimos años han alterado la tradicional accesibilidad y sustentabilidad de la formación primaria y secundaria de algunos sectores de la sociedad uruguaya.
8. En materia de crecimiento económico, el país ha ido distanciándose desde la década del 50 de los países desarrollados, cuando se consideran temas como los ingresos.
9. Uno de los fenómenos más preocupante del país, es la polarización social, con exclusión de sectores de población o de áreas geográficas determinadas, en función de fenómenos económicos, fundamentados en políticas propias y consecuencias de los fenómenos globales de mercado.

10. Es en este contexto y situación del Uruguay del año 2005, que se propone el desarrollo estratégico de una colaboración intersectorial para la promoción de la producción agrícola y pecuaria en el desarrollo humano y sus consecuencias, con base en la dimensión local y comunitaria.

Componente del Programa de Opción Productiva: Municipios Productivos y Saludables como parte del desarrollo local. Áreas rurales y/o suburbanas de producción familiar

Iniciativa de Acciones Conjuntas Salud-Agricultura y Comunidades Locales patrocinada por la OPS/OMS, a través de la Reunión Interamericana de Ministros de Salud y Agricultura

11. La OPS/OMS viene promoviendo desde hace décadas la coordinación y sinergia de actividades entre los sectores de Salud y Agricultura, así como con otros sectores conexos (ambiente, salud ocupacional, educación, entre otros).

12. En este caso, la interacción Salud-Agricultura y sectores conexos, pretende iniciar su materialización a través de la estrategia de Municipios Productivos y Saludables (MPS), en áreas rurales de pequeños productores agropecuarios de tipo familiar, y en algunos casos, esta iniciativa puede incluir áreas urbanas y peri-urbanas de municipios rurales, donde sus habitantes tienen dificultades de acceso a los alimentos.

13. Este planteo, se desarrolla a través de un enfoque articulador de la agricultura con la salud y el desarrollo local, buscando darle un nuevo significado “al como vivir” de las comunidades rurales y suburbanas, pero sin dejar de considerar la dimensión productivo-económica, que desde ya comprende las actividades asociadas al quehacer agropecuario, tal como la diversificación de las actividades agrícolas, localidad de los productos y la generación de empleo y renta. Esto, como medio para alcanzar mejores ingresos, lo que, sin duda, conllevaría a mejores situaciones de salud de las poblaciones.

Iniciativa para promover el desarrollo local en áreas de pequeños productores

14. Se reconoce que en los países en desarrollo, una de las alternativas sociales de mayor potencial para reducir el hambre y la pobreza reside en mejorar la producción agropecuaria de los pequeños productores. La Acción Conjunta Intersectorial Salud-Agricultura, patrocinada por OPS/OMS, se pone en práctica a través de la estrategia de “Municipios Productivos y Saludables como parte del Desarrollo Local, en áreas de pequeños productores familiares”.

Presentación de la iniciativa de acciones conjuntas salud-agricultura

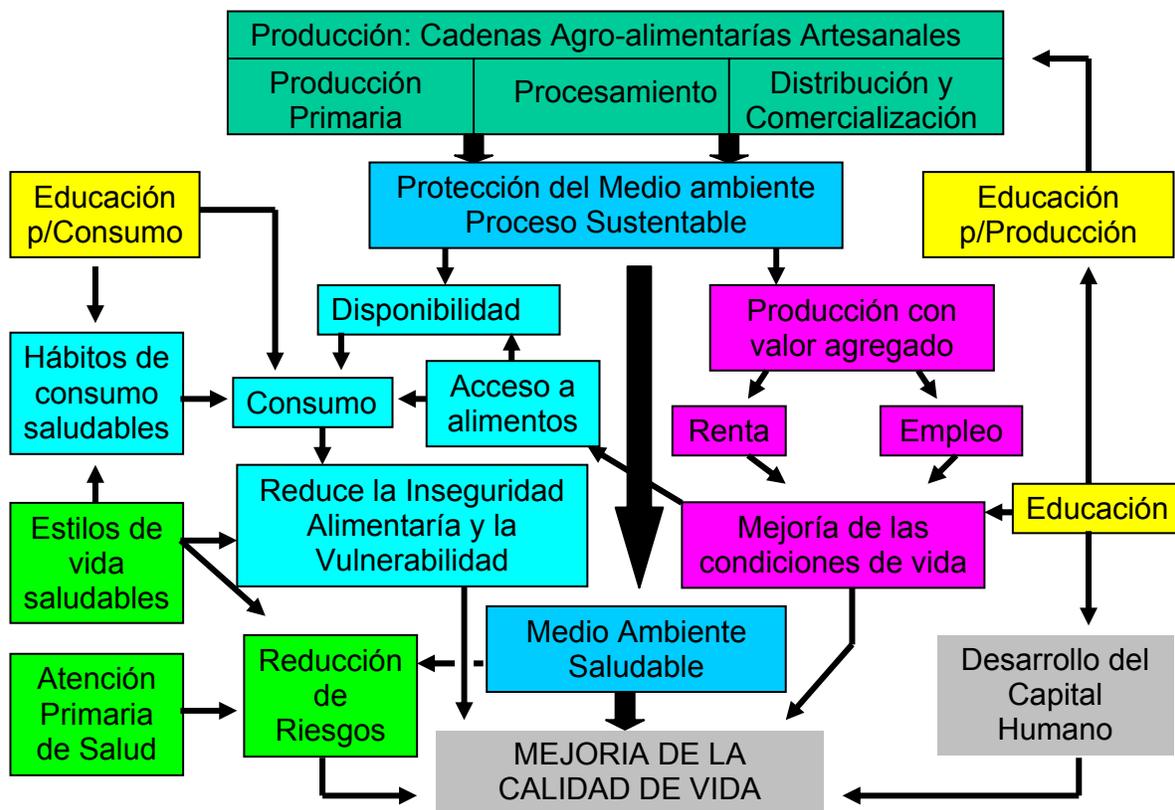
Noción de la Estrategia de Municipios Productivos y Saludables (MPS) como parte del desarrollo local:

- Es aquel donde los productores y trabajadores rurales, las organizaciones públicas y privadas, las autoridades locales y los miembros de la comunidad en general, dedican constantes esfuerzos para mejorar la producción de alimentos sanos, extendiendo en lo posible esas acciones al procesamiento y a la comercialización de sus productos a fin de garantizar la
- seguridad alimentaria y nutricional de las personas y de las familias, al mismo tiempo que se sistematiza en forma continuada el cuidado, la protección y la promoción de la salud de los miembros de la comunidad rural.
- De esta manera, se promueve el mejoramiento de las condiciones de vida, incluyendo la generación de renta y de empleo, así como la educación de los miembros de la comunidad (en especial, pero no solamente la de niños y jóvenes), al mismo tiempo que se crean condiciones que dan legitimidad a la identidad social de las familias rurales y a la preservación de la cultura local, así como de la valorización de la vida en el campo. Todo esto, en una relación armoniosa con los recursos naturales y el medio ambiente para lo cual se debe dar una atención preferente a su preservación.
- Al mismo tiempo, se fortalecen las capacidades de participación y de movilización social de las comunidades, para mejorar la convivencia, el diálogo, la cooperación, la capacidad de negociación y de consenso, la práctica de la solidaridad, de la ciudadanía, la cogestión y el control social de los procesos .
- El municipio constituye un escenario territorial local, económico-productivo, social, histórico, político y cultural, caracterizado por una dinámica particular de interacción de actores sociales internos y de estos con los externos.

Resultado esperado

15. Producir para vivir de manera digna, saludable, participativa, solidaria y de una forma que sea sostenible.

Figura 1. Municipios Productivos y Saludables como parte del Desarrollo Local. Componentes de la Iniciativa



Fuente: Astudillo, 2004 (a).

El desarrollo local

16. El tipo de desarrollo, que se busca en esta iniciativa, no es exclusivamente promover el crecimiento de los aspectos productivo-económicos de la producción agropecuaria en áreas de pequeños productores rurales, como una forma de reducir la pobreza y las desigualdades. Se persigue alcanzar una nueva forma de desarrollo social y económico de las comunidades de pequeños productores rurales, que responda a preguntas: ¿cómo reducir la pobreza existente en innumerables poblaciones rurales?, ¿cómo influir en la formulación de iniciativas públicas que tengan un fuerte substrato basado en la equidad y en la inclusión social?

17. La propuesta de desarrollo local, que sostiene esta iniciativa, es planteada en el marco de la formulación de iniciativas públicas, donde lo local expresa un territorio vivo de interacciones en el cual fluye la vida social, económica, cultural, política y espiritual de una comunidad de pequeños productores rurales, que se manifiesta y se construye en la práctica de la ciudadanía, que busca la cohesión social en un medio impregnado de intereses diversos y de conflictos (Akerman, 2004).

18. El fortalecimiento de la democracia en América Latina, ha sido una importante conquista, pero hasta el momento no se ha llegado a traducir en una mejoría de las condiciones de vida para las poblaciones más vulnerables de nuestras sociedades, entre ellas las comunidades rurales formadas por productores familiares. Es conveniente fortalecer, en forma concomitante, otras formas de la democracia que permiten establecer alianzas, pactos entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Estos pactos, deben traducirse en compromisos públicos, por la equidad y la inclusión social construídos localmente entre los diversos actores sociales habitantes de esas comunidades locales, asegurando así derechos y promoviendo la práctica de la ciudadanía (Akerman, 2004).

19. Todo este proceso, se traduce en una importante sinergia entre la sociedad civil y la democracia política, que debe priorizar la dimensión colectiva de las necesidades y la solidaridad, como base para la formulación de iniciativas públicas. De esta manera, la equidad y la inclusión social, pasan a ser principios que orientan el proceso de desarrollo, que sería nada más que un medio para el fortalecimiento de la ciudadanía y la promoción de derechos sociales.

20. El desarrollo local, busca viabilizar el proceso de construcción de una capacidad social en un territorio o localidad, encaminado a promover acciones conjuntas y participativas, convergentes hacia fines colectivos y democráticamente aceptados, dirigidos a obtener un resultado final que presente un mayor impacto en la situación inicial.

21. En general, se puede decir acerca del concepto de desarrollo local, que lo que lo caracteriza es la indicación de un abordaje endógeno de los problemas de una comunidad que habita una localidad, como determinante de las estrategias de promoción del proceso de desarrollo.

22. El desarrollo local, representa un proceso de construcción, ante todo, a través de la conquista de los derechos básicos de la ciudadanía, o sea, del rescate de la percepción del ciudadano en cuanto a actor de un proceso social, con deberes y derechos, como protagonista de un proceso en el cual está inserto (Couto Rosa, 2004).

Desarrollo local y Participación Social

23. Acciones colectivas de diversos actores sociales (personas, grupos, organizaciones, instituciones) de una comunidad, interesados en la iniciativa MPS, pueden enfrentar los retos de la realidad específica. Estas acciones, materializan un proceso que incluye tomar parte en las interpretaciones de la realidad, en las deliberaciones interpretativas, en la elaboración de propuestas de solución, en las negociaciones, en las decisiones, en la movilización de recursos, en asumir responsabilidades y compromisos, en evaluar procesos y resultados, productos de la aplicación de la iniciativa Municipios Productivos y Saludables.

24. El proceso participativo, involucra el poner en práctica una serie de importantes características para la formación de los participantes, por el hecho de ser un proceso dialógico, pertinente, consensual, sinérgico, comprometido, solidario, viabilizador, creativo y efectivo.

Fundamentos que orientan la participación:

- a) Es un derecho y un deber de las personas;
- b) Desarrolla la conciencia crítica (cambios de comportamiento y actitudes);
- c) Su práctica implica el uso de proceso de “enseñanza/ aprendizaje”;
- d) Torna a las personas y a la comunidad protagonistas de su propio desarrollo;
- e) Mejora la auto-afirmación de las personas;
- f) Su práctica permite adquirir poder;
- g) Desarrolla el respeto “hacia el otro”, en cuanto otro.

25. Son variados los espacios de articulación entre los miembros de la comunidad participante como ser foros, consejos, comités, talleres, grupos temáticos u otras formas de este tipo de espacios de articulación. Por otra parte, existen modos de formalizar las interacciones entre grupos, instituciones, organizaciones e individuos como serán las alianzas, pactos, acuerdos intersectoriales, consorcios, convenios, contratos y otras formas. En todos los casos, independiente de la estrategia de articulación que se adopte, está de pie la necesidad de poner en práctica habilidades de diálogo, de negociación y de mediación de conflictos (Astudillo, 2004(b)).

El desarrollo local y las alianzas: acuerdos intersectoriales, pactos estratégicos, formación de redes sociales

26. Las expectativas de solución de problemas sociales, pasan por la identificación de nuevas formas de articular los actores sociales públicos y privados participantes, sean ellos instituciones, organizaciones, grupos o simplemente individuos. Eso requiere una visión amplia e integrada de los problemas que afectan a la comunidad, y una acción conjunta y sinérgica de las diversas instituciones, organizaciones, grupos y fuerzas sociales que se

movilizan para el desarrollo de políticas o iniciativas como la de Municipios Productivos y Saludables.

27. Las alianzas corresponden a cualquier manifestación de acuerdo formal de colaboración, de cooperación o de coordinación, entre dos o más grupos sociales u organizaciones públicas o privadas, con el propósito de mejorar determinados beneficios mutuos, de llevar adelante ciertos emprendimientos o proyectos, y de alcanzar algún resultado específico que satisface el bien común de la comunidad.

28. La práctica intersectorial entre sectores de la comunidad y/o instituciones que existen en la localidad ocurre por la necesidad de aprovechar las varias las competencias y experiencias que poseen esos sectores, instituciones y grupos sociales actuantes. El prisma de enfoque intersectorial corresponde a una articulación de saberes, prácticas y experiencias en la planificación, ejecución y evaluación de propuestas de solución de problemas de las comunidades rurales con el propósito de atender a sus necesidades y expectativas en forma sinérgica e integral.

29. De esa forma, será posible emprender soluciones integrales y optimizar la aplicación de recursos, ya que la complejidad de la realidad social requiere un enfoque que “no se agota en el ámbito de una única política social”. Hasta hoy, lo que se ha hecho, en el medio rural es encaminar una política social específica sin considerar al ciudadano en su integridad o totalidad problemática, ni tampoco la operación de otras políticas sociales. La intersectorialidad, en este caso, por ser un enfoque que trasciende un único sector, y además incluye los usuarios o clientes de cada sector, representa una forma de organizar y coordinar efectivamente experiencias, conocimientos y modos de acción con el fin de obtener resultados integrados en situaciones complejas, como una manera de superar la fragmentación sectorizada de las políticas sociales (Junqueira, 2000).

30. Las redes sociales, corresponden a una construcción social que vincula componentes (personas, grupos, organizaciones o instituciones) que hacen parte de la red (nudos), tornándolos interdependientes entre sí. Esas interdependencias (interacciones) están en constante transformación a través del tiempo. Por las interconexiones de la red, circulan informaciones, influencias, recursos, compromisos, etc. El concepto de red valoriza el patrón de relacionamiento entre partes interdependientes y no a las partes aisladas. Los vínculos entre las partes de la red, generan sinergismo entre ellas, tornando más efectivas sus acciones. Las redes sociales son un instrumento gerencial que privilegia la comprensión de la complejidad de la realidad (variaciones de las interdependencias), dando gran capacidad de promover respuestas adaptativas frente a los cambios, debido al aumento de las comunicaciones horizontales. Así, la comunidad pasa a contar con un enorme capital social (Junqueira, 2000).

Desarrollo local y el empoderamiento social

31. El empoderamiento social corresponde a un proceso de tipo participativo, que permite fortalecer la capacidad de la comunidad local de tornarse agente, gestora y beneficiaria de su propio desarrollo, reforzando su capacidad real y efectiva de hacer presión, de influir (tener poder) en las decisiones que afecten su bienestar y la calidad de vida.

32. El empoderamiento de una comunidad hace posible la creación y operación de nuevos emprendimientos, construcción de nuevas organizaciones sociales, obtención de sinergias, cambio de valores, actitudes y comportamientos, aumento de la auto-estima, movilización en defensa de los intereses de la comunidad, mejoramiento de la calidad de vida y emprendimiento de acciones que afiancen y mejoren el desarrollo local.

Desarrollo local y capital social

33. El capital social corresponde a la acumulación de un importante número de experiencias participativas y organizacionales que ocurren en la base de una comunidad, y que crea en ella un vasto conjunto de interacciones locales.

34. Eso fortalece los lazos de cooperación, solidaridad, confianza e iniciativa entre personas, grupos sociales y organizaciones comunitarias, lo que facilita el trabajo conjunto en pro de objetivos comunes de desarrollo.

35. Cuanto mayor, es la disponibilidad de recursos sociales (asociaciones, consejos, grupos, movilización), mayor es la capacidad de asociación y por tanto mayor es el capital social disponible. Lo que en conjunto torna a la comunidad más competente para avanzar en el desarrollo local.

El desarrollo local y la gobernanza local

36. La gobernanza, corresponde a una interacción entre el gobierno y la sociedad civil, de acuerdo a la dinámica democrática en el ámbito local, cuando se trata de la gestión de conflictos en la administración local, que requieren la incorporación de la participación social en las decisiones, especialmente cuando se refieren al futuro del desarrollo económico-social de la comunidad. Debe quedar claro, que gobernanza local no es sinónimo de Gobierno Oficial Local, en el sentido convencional de institución de gobierno, con una autoridad formal legalmente constituida, para implementar políticas públicas debidamente instituidas, aún cuando se de el caso de haber resistencia a ellas. Se trata de un proceso a nivel local de gobernabilidad democrática (PNUD, 2004)

37. La gobernanza local, se refiere a un comportamiento decisorio dirigido hacia actividades apoyadas en objetivos comunes, que pueden o no derivar de responsabilidades legales y formalmente establecidas.

38. Las funciones públicas del sector oficial (son indiscutibles), donde el gobierno es el único actor dominante, están en proceso de transformación. Se vive hoy un gran cambio en la concepción de gobernabilidad, de ahí el uso del término gobernanza que constituye una nueva forma de gobernabilidad. Entendiéndose por tal, la capacidad de toda la sociedad para ejercer influencia significativa en los procesos decisionales de tipo político, social y económico en un espacio territorial dado.

39. Todo esto basado en un sistema de redes sociales, integradas por una multiplicidad de actores sociales dotados de variados recursos (técnicos, legales, materiales, financieros, de poder, etc.). La gobernanza, implica la gestión de las interacciones y de las interdependencias del gobierno y de la administración oficial con el ambiente socio-político de una comunidad. Bajo esa perspectiva, el eje del análisis se disloca de la capacidad gubernamental de gestión para la relación de cooperación y conflicto entre diversas categorías de actores sociales, teniendo en cuenta la gestión del desarrollo local. De esta manera la noción de gobernanza sugiere que la capacidad de gobernar no está únicamente relacionada con el aparato institucional oficial, sino que a la construcción de alianzas entre los actores sociales construidas en función de diversos factores como la interacción de intereses, etc.

40. Un nuevo tejido público, está siendo construido abriendo camino a nuevas acciones políticas de desarrollo y a un nuevo papel del sector oficial. En este tejido nuevo se fortalecen nuevas formas de gobernabilidad como la gobernanza y la participación de los ciudadanos en la vida pública de las comunidades locales. Este nuevo proceso, exige cambios de mentalidad y de comportamiento de los actores sociales públicos y privados (Couto Rosa, 2004).

Componentes de cooperación técnica a la operación de acciones conjuntas salud-agricultura

- a) Diagnóstico de las áreas rurales, suburbanas y eventualmente urbanas que puedan recibir este tipo de acciones. Selección de opciones productivas por:
- aceptabilidad
 - factibilidad
 - capacidad local
 - contexto social, económico y cultural
 - eventual rentabilidad

Establecimiento del perfil de salud del área y la población para la implementación de un proyecto Atención Primaria de Salud (APS) integral y sustentable.

- b) Diagnóstico de los actores institucionales (nacionales, departamentales y de la sociedad civil organizada) y comunitarios que participen de las etapas de diagnóstico, planificación, organización, ejecución, supervisión y evaluación del plan.

Aportes de los actores locales (institucionales y comunitarios) al desarrollo del proyecto.

- c) Planificación y organización de las acciones en agricultura y salud, con referencia a cada comunidad participante.
- d) Desarrollo de acciones piloto.
- e) Implementación general de las actividades definidas.
- f) Ejecución y supervisión de actividades:
- agrícolas productivas
 - de consumo y comercialización
 - de atención primaria de salud
 - de atención primaria ambiental (APA)
 - supervisión técnica y comunitaria de lo ejecutado y actuado
- g) Evaluación de resultados por medio de indicadores de proceso y producto establecidos en la planificación, con el nivel técnico y la comunidad incorporada.
- h) Extensión de la experiencia, con componentes técnicos y comunitarios hacia otras poblaciones y comunidades postulantes.

Cooperación técnica OPS/OMS a la implementación y operación de acciones conjuntas salud-agricultura en el marco de municipios productivos

Movilización de recursos

Acciones de atención a la identificación de recursos humanos, materiales y financieros a escala de catalizar procesos de gestión, para la ejecución de acciones en agricultura, atención primaria ambiental y en atención primaria salud.

Diseminación de información

Aportar información necesaria al plan propuesto.

Generar información propia de los proyectos, editarla e imprimirla, con diseminación consecuente bajo forma de: manuales, guías, informes y textos.

Plan de comunicación social e información a la comunidad y a la población.

Capacitación

- en gestión de municipios saludables
- en gestión de municipios productivos
- en gestión de APA y APS en sistemas locales
- en operación de municipios productivos
- en acciones concretas del plan de desarrollo y producción que la comunidad hubiera seleccionado

La capacitación tomará forma de capacitación en el exterior de futuros replicadores de conocimiento y de cursos, talleres y seminarios locales con docentes nacionales o locales.

Desarrollo de planes y normas

Atención al desarrollo de planes y normas, para delinear procesos integrales y evaluables de producción, atención al ambiente y atención a la salud, en el nivel local.

Promoción de investigación

Se fomentarán proyectos de investigación aplicada en el desarrollo de las acciones dirigidos a:

- implementar mejores acciones
- crear modalidades de evaluación y supervisión
- definir los procesos nacionales de municipios productivos en pro de mejorar los procesos

Asesoría técnica directa

Aporte de recursos humanos con experticia en las materias implicadas.

Bibliografía

1. Akerman, M. Prácticas sociales en salud Pública para contribuir al desarrollo local: Conceptos, Desafíos y Acciones. Consultoría para SDE. Versión Interna. OPS/OMS. Washington. 2004.
2. Astudillo, V. Desarrollo local: comunidades rurales productivas y saludables. Documento de trabajo SPV/OPS/OMS. Washington, 2004.
3. Astudillo, V. Municipios Productivos, una contribución al desarrollo local. Primera Convención Internacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Desarrollo Comunitario: Un reto para el nuevo milenio. Pinar del Río, Cuba. 2004..
4. Couto Rosa, S. Qué es el desarrollo local. Documento de trabajo. PNUD.2004.
5. Junqueira, L.A. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. RAP.FGV.Rio de Janeiro. 2000.
