



Los Derechos Humanos en el Diseño y la Implementación de las Acciones Territoriales de los PESA en Guatemala, Honduras y Nicaragua

Un Análisis Comparativo

EL
DERECHO
A LA
ALIMENTACIÓN





Los Derechos Humanos en el Diseño y la Implementación de las Acciones Territoriales de los PESA en Guatemala, Honduras y Nicaragua

Un Análisis Comparativo

Informe preparado por Dra. Susana Gauster

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Roma, 2014

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

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

E-ISBN 978-92-5-308221-6 (PDF)

© FAO, 2014

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

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

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



Contenidos

- iv Prefacio
- v Acrónimos
- vii Resumen ejecutivo

- 1 **Introducción**
- 3 **Metodología**
- 8 **1. Descripción general de los programas**
- 16 **2. Aplicación de los principios de DDHH en Guatemala, Honduras y Nicaragua: un análisis comparativo**
- 36 **3. Principales hallazgos en términos de DDHH**
- 40 **4. Lecciones aprendidas**

- 43 Bibliografía
- 45 Entrevistas realizadas
- 47 Anexos



Prefacio

El tema de la seguridad alimentaria y nutricional actualmente tiene mucho auge en Centro América. A pesar de avances y de los esfuerzos realizados, hay segmentos de la población centroamericana que aún sufren de un acceso inadecuado a alimentos nutritivos y sanos. En algunos países se encuentran niveles de malnutrición inaceptables. Es decir, el derecho humano a la alimentación no se ha realizado para todos. Los países centroamericanos han formulado, o están en proceso de formular, políticas y leyes para la seguridad alimentaria y nutricional. Pero es la implementación de dichas políticas y leyes lo que puede hacer la diferencia y contribuir a la protección y la realización progresiva del derecho a la alimentación. Los programas de seguridad alimentaria y nutricional son instrumentos para implementar políticas y leyes. Entonces deberíamos entender en qué medida dichos programas están contribuyendo a la realización del derecho a la alimentación, y si lo hacen respetando los principios de derechos humanos y aplicando prácticas de buena gobernanza.

El Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centro América ha contribuido por muchos años a la seguridad alimentaria y nutricional de poblaciones vulnerables en cuatro países: Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Ahora se están evaluando las contribuciones que los PESA han dejado, y parte de dicha evaluación se realiza mediante un análisis de los Programas en tres países, aplicando un lente de derechos humanos. El presente informe relata los hallazgos y las conclusiones de la evaluación con el fin de promover que los programas de seguridad alimentaria y nutricional en Centro América sean diseñados e implementados respetando los principios de derechos humanos y aplicando prácticas de buena gobernanza.

Se agradece por sus colaboraciones a las Representaciones de FAO en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, la Oficina Subregional para América Central (SLM) y al Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centro América.



Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BBPP	Buenas Prácticas
CDMA	Comisiones de Desarrollo Municipal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIUSSAN	Consejo Inter-Universitario para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo (Guatemala)
COMUSAN	Comisión Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional
COMUSSAN	Comisión Municipal de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional
DDHH	Derechos Humanos
DHA	Derecho Humano a la Alimentación
ENRDC	Estrategia Nacional de Reducción a la Desnutrición Crónica (Guatemala)
ESAN	Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Honduras)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INSAN	Inseguridad Alimentaria y Nutricional
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (Nicaragua)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal (Nicaragua)
MINED	Ministerio de Educación (Nicaragua)

MINSA	Ministerio de Salud (Nicaragua)
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OMM	Oficina Municipal de la Mujer
OPS	Organización Panamericana de Salud
PAFFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PESACAM	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria Centroamérica
PHC	Plan Hambre Cero (Guatemala)
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PME	Planificación, Monitoreo, Evaluación
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
POASAN	Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PSAN	Política de seguridad Alimentaria y Nutricional (Honduras)
SAF	Sistemas Agro-Forestales
SAG	Secretaría de Agricultura (Honduras)
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SSAN	Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala)
SINASSAN	Sistema Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (Nicaragua)
SNEA/SNER	Sistema Nacional de Extensión Agropecuaria/Rural (Guatemala)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UTSAN	Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Honduras)



Resumen ejecutivo

El presente análisis busca identificar qué tanto los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO Guatemala, Honduras y Nicaragua responden con su diseño y sus prácticas de implementación a un enfoque de Derechos Humanos (DDHH). Ello con el fin de promover que los programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en Centroamérica sean diseñados e implementados respetando los principios de los DDHH y aplicando prácticas de buena gobernanza. Siendo complementarios el Derecho Humano a la Alimentación (DHA) y el concepto técnico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), se le suman a ellos los principios propios de los Derechos Humanos (DDHH) tales como: participación, inclusión, equidad, empoderamiento, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Para llevar a cabo dicho análisis se realizaron trabajos de campo con algunas comunidades seleccionadas en los tres países. Con los grupos comunitarios objetivo se abordaron los siguientes temas: selección de participantes, implementación del proceso, acciones técnicas, participación y rendición de cuentas, conocimientos sobre DDHH y DHA, género y percepciones a cerca de la SAN y la reducción de la pobreza. A nivel municipal se habló con los actores principales sobre aspectos relacionados con el proceso de implementación del programa PESA en cada municipio, conocimiento y valoración de sus acciones, su enfoque, conceptos básicos (DDHH, DHA), procesos de replicación de las buenas prácticas, procesos de coordinación interinstitucional, rendición de cuentas, monitoreo, seguimiento y evaluación, socialización de los resultados, apoyo social, político e institucional del programa, percepción sobre SAN y reducción de la pobreza, y se dio especial énfasis al análisis de la aplicación del enfoque de género en los programas. Fueron realizadas entrevistas claves con los técnicos, así como con representantes de las entidades públicas (a nivel municipal y a nivel nacional) con las cuales los programas PESA habían estado trabajando. En ellas se abordaron aspectos vinculados con la

implementación del trabajo de campo como dificultades y logros, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, y estrategias principales.

Los tres programas tienen varios elementos en común. Se han venido desarrollando en un contexto caracterizado por altos índices de pobreza, desnutrición crónica y desigualdad, pero con avances legislativos e institucionales recientes relacionados directamente con SAN. Los objetivos de los programas están dirigidos a la reducción de la Inseguridad Alimentaria y sus estrategias de intervención combinan el apoyo directo a grupos comunitarios con la validación de buenas prácticas (BBPP) para su incorporación al sistema público. Se abordan los cuatro pilares de la SAN, mediante una metodología basada en el “aprender haciendo”. La coordinación interinstitucional constituye una estrategia clave en los tres países.

Existen también algunas diferencias que se refieren al contexto institucional y la presencia pública a nivel de campo en los diferentes países y, en consecuencia, a la posibilidad de transferir las BBPP validadas a los entes públicos. Las estrategias organizativas en las que se basan los programas PESA también varían entre grupo de interés y promotorías por un lado y cajas rurales por otro. Así mismo varía la intensidad y el contexto con que se abordan los enfoques de género y pueblos indígenas.

El análisis realizado permite demostrar que los programas PESA de Guatemala, Honduras y Nicaragua, a pesar de que sus diseños no contemplan el enfoque de derechos humanos, en la actualidad ya responden a varios principios de los DDHH y prácticas de buena gobernanza con algunos matices y, sobre todo, con claridad en cuanto a sus debilidades y objetivos en el futuro.

Entre los principios de DDHH que se abordan satisfactoriamente se encuentra el de *respuestas adecuadas*. Se tienen en cuenta los cuatro pilares de la SAN tanto en su propia labor como en las alianzas y coordinaciones interinstitucionales a nivel local (y nacional). Los resultados muestran que a partir de mejoras en los diferentes ámbitos relacionados con la SAN, la desnutrición (aguda y crónica) ha disminuido en las zonas de intervención del programa PESA.

Los programas fomentan la *participación* y el *empoderamiento*. Su metodología es participativa y se basa en la transferencia horizontal de conocimiento que facilita la apropiación de nuevos conocimientos. Con excepción del énfasis dado a la capitalización de incentivos, los programas PESA no vienen con diseños predefinidos, sino que son elaborados conjuntamente con los participantes. Al ampliarse la capacidad de tomar decisiones importantes se aumenta la autonomía y se contribuye al empoderamiento de las familias participantes.

Uno de los aspectos a tener más en cuenta es identificar los participantes (hecho que se relaciona con los principios de derechos humanos *inclusión* y *equidad*). Si bien los

programas PESA se dirigen a la población rural pobre y en condición de vulnerabilidad alimentaria, no hay estrategias definidas para garantizar la incorporación de las familias más vulnerables; en este sentido, los programas no han logrado superar la tendencia frecuentemente observada de dejar el mayor impacto a las personas más activas de la comunidad, como lo son promotores y socios de las cajas rurales.

Otro aspecto a mejorar se refiere a la *transparencia* y a la *rendición de cuentas*. Los mecanismos de recurso que van relacionados con al DHA aún no se han fortalecido. Esto se refiere a empoderar los participantes en su autoconcepción como sujetos de derecho y a la auditoría social. Tampoco se han incorporado mecanismos de rendición de cuentas en los propios programas PESA.

En cuanto a la *ausencia de efectos adversos*, si bien las prácticas son sostenibles ecológicamente e incluyentes socialmente, existen riesgos de conflictos intracomunitarios principalmente cuando se trata de manejo de dinero (como en las iniciativas de capitalización de incentivos) o a la hora de distribuir bienes materiales.

En el diseño de futuros programas de SAN con enfoque en los derechos, es importante dar especial énfasis a los *mecanismos para identificar* las personas y familias vulnerables. Ello implica definir con claridad el grupo objetivo, identificarlo a nivel de campo, y diseñar estrategias explícitas y operativas que garanticen su incorporación en el programa. Abordar personal y directamente las familias vulnerables ha mostrado ser un medio eficaz para motivar dicha incorporación. Para que sea posible es importante (1) aclarar responsabilidades; (2) sensibilizar a los actores relevantes desde el inicio para que asuman este papel con compromiso y con éxito; (3) mantener la flexibilidad para operar el programa de acuerdo a los tiempos disponibles de los participantes y contemplar los recursos necesarios para las actividades preparatorias; (4) establecer un diálogo constante en base al respeto mutuo para entender las limitaciones de la participación y buscar vías que la faciliten.

De igual manera es clave considerar más sistemáticamente las necesidades y circunstancias propias de las *mujeres y de los pueblos indígenas*. Integrar equipos multidisciplinarios (antropólogos, expertos en género) para un mejor entendimiento de las culturas y de las relaciones de poder, tanto para la ejecución de los programas como para su monitoreo, establece una opción adicional. También hay avances en algunos programas, por ejemplo en Honduras en cuanto a la inclusión de la perspectiva de género que valdría la pena compartir con las demás iniciativas.

Para minimizar los efectos adversos que algunos componentes del programa pudieran generar es indispensable la *información clara y transparente*, pues contrarresta el surgimiento de malas interpretaciones y comentarios que a su vez generan conflictos potenciales. Es importante garantizar que (1) la comunidad tenga la información sobre la

cantidad de los recursos disponibles para que todos (y no sólo los participantes) estén de acuerdo con las prioridades para su utilización; (2) periódicamente se rinda cuentas a la comunidad sobre el manejo y la inversión de dichos recursos.

Finalmente, es importante no sólo aplicar un enfoque de derechos humanos, sino *visualizar el concepto del DHA y sus implicaciones en términos de mecanismos de recurso y justiciabilidad*. Es una precondition sine qua non para la auditoría social y la rendición de cuentas. Deben contemplarse igualmente el tiempo y los recursos para las actividades iniciales de sensibilización con el enfoque, para garantizar que los participantes conozcan sus derechos y los mecanismos para hacerlos valer y, de parte de las entidades públicas municipales vinculadas a la SAN, se genere consciencia y apertura en la aplicación de dichos mecanismos.



Introducción

El presente documento se elaboró como resultado de haber realizado un análisis de los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica (concretamente Guatemala, Honduras y Nicaragua). La finalidad del análisis era entender qué tanto el diseño actual y las prácticas de implementación de los programas se acercaban a los principios de los Derechos Humanos (DDHH), para que de esta forma los programas futuros sobre seguridad alimentaria y nutricional (SAN) pudieran ser diseñados e implementados respetando los principios de los DDHH y aplicando prácticas de buena gobernanza.

Dado que el compromiso formal para la realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluyendo el derecho humano a la alimentación (DHA), está siendo adoptado en muchos países del mundo, entre ellos los tres incluidos en este estudio, es importante evaluar si los programas de SAN, como instrumentos de políticas públicas, efectivamente contribuyen a la protección de esos derechos y facilitan su realización.¹

El DHA implica el reconocimiento de ciertos elementos que no necesariamente se encuentran presentes en el concepto de SAN. Los dos conceptos se complementan; ambos conceptos coinciden en la definición de sus componentes básicos (disponibilidad, acceso, utilización biológica/consumo y estabilidad en la disponibilidad y el acceso). El DHA, como todo derecho humano conlleva a obligaciones (por parte de los Estados) y a responsabilidades (por parte de las organizaciones no estatales y las personas). Mientras el concepto de SAN reconoce que la alimentación adecuada es una necesidad básica, el DHA le suma principios propios de los DDHH como participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y respeto

1 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se refiere al DHA (art. 11), fue ratificado por Honduras en 1977, Nicaragua en 1980 y Guatemala en 1988.

por la Ley. El DHA no se puede desligar de las prácticas de la buena gobernanza² ya que sin éstas su cumplimiento no se puede garantizar. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas equitativas con la máxima eficiencia para avanzar con la realización del DHA, asignando el máximo de los recursos disponibles para la protección y realización progresiva de este derecho y respetando siempre sus principios. El cumplimiento de estas obligaciones puede y debe ser controlado y exigido por los miembros de la sociedad para la realización de sus derechos.

En ese sentido no es lo mismo analizar un programa desde un enfoque técnico de SAN que desde uno del DHA. Desde éste último cualquier resultado, por efectivo que sea, debe también ser sometido a una evaluación desde el punto de vista de los DDHH. Es decir, el hecho que hayan buenos resultados no quiere decir que el diseño y/o la implementación respondan a un enfoque de derechos humanos. Lo ideal es que el objetivo global de un programa SAN incluya contribuir a la realización del DHA; si es así, automáticamente la evaluación de dicho programa debe incluir un enfoque de DDHH.

El informe está dirigido a técnicos y gestores de los programas PESA y a equipos técnicos y administrativos de la FAO y de otras instituciones de Centroamérica en particular y de América Latina en general. Entonces, el análisis presentado muestra la integración de los principios de los DDHH en el diseño y la implementación de los programas PESA sin pretender que sea una evaluación comprensiva para tales programas.

Organización del Informe

Después de una pequeña sección sobre la metodología aplicada en el análisis de los programas, el informe describe el contexto, el diseño y las estrategias principales en cada país de manera comparativa. Luego se analiza, de igual manera, la aplicación de los principios de los DDHH en su diseño e implementación actual. Los principales hallazgos relacionados con la aplicación de los principios de los DDHH son resumidos en la siguiente sección, mientras que en la sección final se sintetizan las lecciones aprendidas en la aplicación práctica.

2 Ejercicio de la autoridad por medio de procesos políticos e institucionales transparentes y responsables que fomenten la participación ciudadana (OACDH 2008:2).



Metodología

Dada la ausencia de un diseño único en los programas PESA, se tomaron como referencia para el análisis los documentos de proyecto y las guías metodológicas en las cuales se basa la metodología y las estrategias principales de los programas en los tres países. Sistematizaciones de las experiencias municipales, informes de los proyectos y documentos de análisis ampliaron la base informativa. Las entrevistas con equipos y/o directores nacionales de los PESA completaron la información sobre la historia, cambios claves y estrategias principales. En el Anexo 4 de este informe se detallan varias fuentes de información relacionadas con los diferentes temas del análisis.

Marco de Análisis

Previo a este estudio se habían definido los principios de los DDHH a considerarse al diseñar, implementar y analizar un programa de SAN con enfoque en los derechos humanos (Recuadro 1). Éstos fueron aplicados en el análisis comparativo de los programas PESA. Tales principios representan un “estándar de oro” cuya aplicación al 100 por ciento no se encontrará en la práctica. Su aplicación puede darse de diferentes maneras, así que deben entenderse como un marco que ayuda a reflexionar en qué aspectos puede reforzarse el programa.

RECUADRO 1: Lista de Chequeo: Principios de los Derechos Humanos

Equidad. Significa que el programa debe entregar bienes y/o servicios a los más necesitados, es decir, a los que sufren inseguridad alimentaria-nutricional o son más vulnerables. Implica que el diseño del programa y su implementación se basan en información detallada que identifica dichos grupos y las causas de esa inseguridad. Los grupos se transforman entonces en grupos objetivo del programa.

No Discriminación. Ausencia de prácticas discriminatorias y de efectos que pueden producirse cuando se beneficia a ciertos grupos determinados a costa de otros grupos con iguales derechos de religión, afiliación étnica, edad, género, opinión política, estado social o cultural, nacionalidad, idioma, propiedad, u otro criterio no relacionado cuando se da prioridad a los más vulnerables.

Inclusión. Se realizan esfuerzos específicos para llegar hasta los grupos que tradicionalmente sufren de exclusión política, social, económica y/o cultural e incluirlos entre los grupos objetivos del programa como participantes con iguales derechos que los demás.

Respeto por la Dignidad Humana. Ninguna persona es obligada a actuar de manera que afecte negativamente su autoestima, su sentido de dignidad humana y/o el respeto de los otros hacia su persona.

Participación. Se refiere al grado en que la voz de las personas se escucha y se respeta durante la toma de decisiones y el proceso de planificar, implementar y monitorear las acciones del programa. La participación puede variar, de menor a mayor significado, desde la persona que es requerida para proveer información, se consulta sobre un tema, contribuye como todos demás a la toma de decisiones o a la planificación de las acciones, hasta aquella que se organiza para la toma de decisiones teniendo en cuenta sus propias prioridades y percepciones (autodeterminación) y para la implementación de acciones que den respuesta a dichas prioridades, con o sin ayuda del programa o de otros actores (“escala de la participación”).

Empoderamiento. Significa que las personas adquieren la capacidad de seleccionar entre varias alternativas la de mejor opción para ellos y pueden transformar dichas decisiones en acciones con resultados deseados. Dicha capacidad está condicionada por: (i) habilidad de reconocer la existencia de varias opciones y poder hacer una selección adecuada; (ii) las oportunidades que existen en el ambiente formal e informal de las personas (incluido en este punto el modo en que opera el programa).

Ausencia de Efectos Adversos. Se toman en cuenta todas las decisiones y acciones para examinar si el programa tiene algún efecto adverso sobre la protección y realización de los derechos humanos en cualquier miembro de la sociedad.

Respuestas Adecuadas. Significa que las repuestas que ofrece el programa ante una determinada problemática reflejan prioridades y necesidades de los grupos objetivo. Implica que el programa tiene conocimientos claros y entiende dichas prioridades y necesidades antes de ser diseñado y de tomar decisiones sobre el proceso de su implementación. Significa también que los grupos objetivo continuamente tienen la oportunidad de dar a conocer al programa sus prioridades y necesidades.

RECUADRO 1: Lista de Chequeo: Principios de los Derechos Humanos (cont.)

Orientación hacia el Consenso. Involucra mediar entre diferentes puntos de vista e intereses para llegar a un consenso sobre cómo proceder en el mayor interés de todo el grupo o la comunidad. La mediación se lleva a cabo sobre la base del respeto mutuo entre todos los participantes y teniendo en cuenta perspectivas a corto y a largo plazo.

Transparencia. Significa que las decisiones son tomadas y las acciones implementadas siguiendo reglas y normas establecidas que son conocidas y entendidas por todos los actores. Información adecuada y válida se proporciona abiertamente para después proceder con dichas decisiones y acciones.

Rendición de Cuentas. Existen mecanismos establecidos y ampliamente conocidos para que los grupos objetivo del programa puedan pedir cuentas a los responsables del programa y a las instituciones con las cuales el programa se asocia, ya sean públicas o privadas. Implica también que los responsables y las instituciones entiendan bien sus responsabilidades hacia el programa y las consecuencias de las decisiones y acciones que deban tomar. Los responsables tienen la obligación de explicar y justificar las decisiones y acciones (o la ausencia de éstas), y sus consecuencias, a quienes se vean afectados por ellas.

Fuente: FAO, 2011b: 6f; documentos de trabajo de la FAO.

Una serie de indicadores fueron elaborados para analizar la aplicación de los DDHH a programas de SAN, que se referían a aspectos que se deben considerar en los diferentes momentos del ciclo de un programa (análisis de situación, análisis del entorno político e institucional, diseño, implementación, seguimiento y evaluación). Estos indicadores se tomaron como referencia para las entrevistas de campo.

El análisis de la información recolectada se realizó con ayuda del programa de análisis cualitativo Atlas.ti, que, de acuerdo al esquema de análisis elaborado, permitió clasificar e interpretar dicha información de manera sistemática.

Visitas a los Países: Guatemala y Honduras

Se realizaron en ambos países una serie de entrevistas con actores nacionales (Ministerios de Agricultura, Secretarías/Unidades SAN, representantes de la FAO, y equipos nacionales de los programas PESA), municipales (Alcaldes, Oficinas Municipales de Planificación, de la Mujer y de SAN, Centros de Salud, Supervisores de Educación, equipos de extensión agropecuaria, delegaciones de la Secretaría de Seguridad Alimentaria) y comunitarios (promotores, cajas rurales).

En Guatemala y Honduras se visitaron dos municipios respectivamente (Guatemala: Huité y Casillas; Honduras: Yoro y El Negrito). Los criterios de selección respondieron al apoyo que la SAN recibió o no de parte de la municipalidad. En ambos países se visitó un municipio, donde su Alcalde o Alcaldesa estaban plenamente comprometidos

en apoyar la SAN —lo cual se manifestaba con inversiones en proyectos, emisión de ordenanzas municipales y liderazgo en las comisiones municipales vinculadas a la SAN— y que por tanto, presentaba un contexto favorable al trabajo del programa PESA. En ambos países se seleccionó otro municipio donde no hubo tal apoyo, con la diferencia que en Huité, Guatemala, las estructuras municipales de SAN así como la red de promoción ya habían sido creadas, lo que implicó alguna presión al nuevo Alcalde para que continuara con un seguimiento del proceso. Mientras tanto en El Negrito, Honduras, la apatía de la municipalidad existía ya de tiempos anteriores, por lo cual el trabajo del programa PESA se desarrolló de manera aislada y en un contexto poco propicio para que pudiera ser adelantado.

Visitas a los Países: Nicaragua

En Nicaragua inicialmente, por limitaciones de tiempo, sólo se visitaría un municipio, San Juan de Limay, que había servido de referencia para sistematizar la experiencia del programa PESA en Nicaragua; municipio, donde el desarrollo del programa viene de años anteriores y donde se pudo observar el seguimiento del proceso después de su implementación. Luego se presentó la oportunidad de conocer una nueva experiencia, en el municipio de Palacagüina, donde la Alcaldía recientemente se dio a la tarea de implementar el proceso “Operatividad de la Ley 693 a través de la implementación del Modelo SAN Municipal”, con el acompañamiento técnico del programa PESA y representado por su actual estrategia orientada a acompañar y asesorar las instituciones públicas que lo ejecutan.

Metodología de Campo

Es importante mencionar que el estudio se realizó desde Guatemala, con visitas puntuales a Honduras (cinco días) y a Nicaragua (tres días). Eso permitió dedicarle más tiempo a las visitas de campo en Guatemala e intercambiar más con el personal del programa PESA. En consecuencia, la experiencia guatemalteca fue tomada como referencia para analizar comparativamente las experiencias de los programas en Honduras y Nicaragua.

En los grupos comunitarios objetivo se abordaron los siguientes temas: selección de los participantes, implementación del proceso, acciones técnicas, participación y rendición de cuentas, conocimientos sobre DDHH y DHA, género y percepciones sobre la SAN y la reducción de la pobreza. Se entrevistaron los actores principales a nivel municipal sobre aspectos relacionados con el proceso de implementación del programa PESA en el municipio, el conocimiento y la valoración de sus acciones, enfoques y conceptos básicos (Derechos Humanos, DHA), procesos de reproducción de las buenas prácticas, procesos de coordinación interinstitucional, rendición de cuentas, monitoreo, seguimiento y evaluación, socialización de los resultados y apoyo social, político e institucional del

programa. En el caso de la Oficina Municipal de la Mujer se dio especial énfasis al análisis de la aplicación del enfoque de género en los programas PESA. Entrevistas claves fueron realizadas con integrantes del equipo, técnicos municipales, coordinadores regionales o nacionales y encargados de algunas áreas temáticas (género, nutrición, agricultura). En ellas se abordaron aspectos vinculados a la implementación del proceso a nivel de campo, dificultades y logros, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas y estrategias principales a implementar.

Las entrevistas con los representantes de la FAO dieron indicios sobre la vinculación de la parte técnica (PESA) y la parte política (FAO) dentro de esta Organización, así como la estrategia y prioridades institucionales. Las conversaciones con los representantes gubernamentales y las instituciones relacionadas con los programas PESA a nivel nacional, contribuyeron a conocer su percepción a cerca de los aportes de dichos programas a la política nacional, así como sus recomendaciones para poder llevarlos a cabo.³

Vale la pena destacar el carácter de las visitas municipales y sus implicaciones. Fueron visitas cortas, de día a día y medio por municipio, que incluyeron entrevistas con técnicos de los programas PESA, autoridades municipales, instituciones con presencia en el municipio, así como la visita a una comunidad. Dadas las restricciones en el tiempo (necesario para generar una confianza mínima y obtener datos válidos), se logró conversar únicamente con los promotores y en un sólo caso (Sta. Martha, Yorito, Honduras) con toda la caja rural, pero en ninguna comunidad se conversó con familias no participantes. Cuando una persona desconocida llega a la comunidad genera en los entrevistados una sensación de estar siendo “evaluados”, por lo cual los promotores se esforzaron en destacar las fortalezas y los logros de los programas y no en analizarlos con ojo crítico. Por consiguiente, las visitas permitieron obtener una idea general de la aplicación de los programas en la práctica sin profundizar en las dinámicas comunitarias generadas por los mismos.

3 En el anexo 4 se presenta un cuadro resumen sobre las fuentes de información consideradas para cada temática.



1. Descripción general de los programas⁴

Los tres programas se han desarrollado dentro un contexto de altos índices de pobreza, pobreza extrema, desnutrición y desigualdad, destacándose Guatemala por los niveles de desnutrición crónica (retardo en la talla), Honduras por la pobreza, y los tres países por el bajo rango en su Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el que, a nivel latinoamericano, únicamente Haití está por debajo de ellos.

CUADRO 1: Índices de pobreza, desnutrición y desigualdad en Guatemala, Honduras y Nicaragua

	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Pobreza	51	58,8	48,3
Pobreza extrema	16	36,4	17,2
Pobreza rural	72,2	64,4	70,3
Desnutrición (talla por edad)	49	27,4	27,2
Índice Gini	53,7	57,7	46
Ranking IDH a nivel latinoamericano (de 21 países)	20	18	19

Fuente: PNUD, 2011. UNICEF, 2011. Estadísticas CEPAL, encuestas nacionales (citadas en los documentos de proyecto de Guatemala, Honduras y Nicaragua).

4 Para una descripción general del programa PESA ver <http://www.pesacentroamerica.org>. La descripción general de los programas Guatemala, Honduras y Nicaragua (por separado) se encuentra en los anexos de este documento.

Estas cifras nacionales y los fenómenos globales como las múltiples crisis, particularmente alimentarias y ambientales, han generado un contexto en el cual la SAN cada vez cobra mayor atención y solidez. De hecho, junto con el cambio climático, la SAN constituye uno de los temas predominantes en la agenda global de desarrollo; en consecuencia, existe un ambiente político propicio para impulsar sus acciones.

Como causas subyacentes de la precaria situación alimentaria-nutricional, los tres documentos del proyecto plantean problemas similares:

- Falta de disponibilidad de alimentos (por baja productividad agrícola, vulnerabilidad ambiental y falta de diversificación).
- Falta de acceso a alimentos (bajo ingreso para comprarlos).
- Bajo aprovechamiento biológico de los alimentos (hábitos de consumo y estilos de vida insanos).
- Malas condiciones de salud (poco acceso a la calidad del agua y al saneamiento básico).
- Falta de almacenamiento y reservas (de granos) para mitigar las consecuencias desastrosas de los eventos climáticos.
- Pocas capacidades institucionales para orientar y coordinar acciones vinculadas con la SAN.

Los tres países han venido impulsando acciones importantes vinculadas con la SAN en materia legislativa, política e institucional como se puede apreciar en el Recuadro 2. Cabe señalar que se reconoce el papel fundamental de los programas PESA en la formulación de las leyes de SAN (en los tres países), las estrategias (Estrategia Nacional de Reducción a la Desnutrición Crónica de Guatemala, Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras), las políticas (Sistema Nacional de Extensión Agropecuaria y Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina en Guatemala), y la dotación de metodologías y herramientas para su gestión. Actualmente los representantes de las entidades públicas vinculadas a la SAN destacan el compromiso que sus gobiernos tienen con ella; sin embargo, éstos no siempre se manifiestan con acciones concretas. Se enfrentan a desafíos tales como la asignación y ejecución presupuestaria,⁵ fortalecimiento institucional,⁶ articulación local de los sistemas de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (SSAN), connotación multidimensional⁷ y reconocimiento como derecho humano.

5 En Guatemala, expertos critican la falta de presupuesto para la SAN y de ejecución (presupuestaria) en el Plan "Hambre Cero" (<http://lipsnoticias.net/nota.asp?idnews=101792>) y el PAFPEC hasta la fecha no cuenta con recursos.

6 Se refiere principalmente a crear las condiciones económicas, políticas y técnicas para que las instancias de coordinación de SAN puedan ampliar su margen de maniobra.

7 Sumado a ello, se nota una poca comprensión del tema en tanto que existen funcionarios y/o empleados públicos que reducen la SAN al tema de acceso, como por ejemplo el Vice-Ministro de la Secretaría de Agricultura (SAG) y el Gerente Municipal de El Negrito.

RECUADRO 2: Institucionalidad creada y sus desafíos

Guatemala fue el primer país en institucionalizar la SAN. Desde 2005 se cuenta con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32/2005) que reconoce la SAN como un Derecho Humano y define el marco institucional para hacer operativa su Política Nacional. Se creó la Secretaría de SAN (SESAN), que elaboró una Estrategia para la Reducción de la Desnutrición Crónica (ENDRC). El actual Gobierno anunció la aplicación de un Pacto y Plan denominado “Hambre Cero” que plantea reducir la desnutrición crónica en un 10 por ciento en un período de cuatro años.

En Nicaragua, fue aprobada en 2009 la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley 693), que creó el marco de institucionalización de un Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria (SINASSAN), sentando las bases para un cubrimiento del SSAN en toda su dimensión. Igualmente en Guatemala se creó una Secretaría que coordina los esfuerzos gubernamentales en el ámbito de dicho sistema.

En Honduras fue creada la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN) bajo el Decreto 038/2010. Es una Unidad dentro del Ministerio de la Oficina Presidencial, con la responsabilidad de planificación, seguimiento, monitoreo, evaluación y formulación de procedimientos metodológicos vinculados a la implementación de la Política y Estrategia de SAN (PSAN y ESAN). En 2011 se aprobó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 25/2011), que contempla varios principios relacionados con los DDHH (equidad, no discriminación, respeto por la dignidad, participación y transparencia).

Ha sido retomado y fortalecido el tema de extensión agropecuaria. En Guatemala fue creado el Sistema Nacional de Extensión Agropecuaria (SNEA) bajo el Gobierno de Álvaro Colom (2007-2011). El actual Gobierno, si bien cambió todo el personal de campo ya capacitado en la metodología, ha asimilado la metodología del programa PESA y del anterior SNEA, introduciéndole pequeños cambios. Una muestra de ello es el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) recientemente puesto en marcha. En Nicaragua la entidad a cargo es el INTA, que fue creado en 1993, pero reorientó su enfoque hacia lo agroecológico en 2009. En Honduras por su parte, después de la desarticulación que sufrieron todos los sectores públicos agropecuarios centroamericanos, no ha habido rearticulación de la extensión agropecuaria.

Fuente: Documentos de proyecto de Guatemala, Honduras, Nicaragua; PESA 2012; entrevistas con SESAN y MAGA (Sistema Nacional de Extensión Rural) Guatemala; SAG, UTSAN y Gerente Municipalidad El Negrito, Honduras; Diputada y MAGFOR, Nicaragua.

Se relata de manera muy similar la historia, el desarrollo y los cambios más importantes del programa en los tres países. El PESA inició con proyectos agrícolas (véase los Anexos 1, 2 y 3 para una descripción más detallada en cada país); en Guatemala y Nicaragua, éstos se orientaron inicialmente al tema de acceso (hortalizas bajo riego para la comercialización) y pasaron en un segundo momento a abordar la disponibilidad, mientras en Honduras desde el inicio se trabajó en la validación de las buenas prácticas (BBPP) mediante

Sistemas Agroforestales (SAF) para aumentar la disponibilidad. Luego se dieron dos saltos cualitativos en los tres países: la incorporación a la SAN del componente aprovechamiento biológico (nutrición) y la incidencia en las políticas públicas a nivel nacional y municipal. En Honduras, un tercer paso importante ha sido la incorporación seria del enfoque de género en sus trabajos.⁸ En los tres países los cambios introducidos se deben a evaluaciones realizadas por los equipos técnicos del programa PESA y de la FAO como tal.

Los objetivos actuales de los tres programas (según sus respectivos documentos de proyecto) hablan de mejorar la seguridad alimentaria-nutricional de la población más vulnerable (Cuadro 2). En Honduras se persigue ese objetivo con un fuerte énfasis en la equidad de género, una perspectiva presente en los otros dos países, pero menos conceptual y operativa.

En los tres países la estrategia de intervención se basa en la validación de BBPP,⁹ para mostrar su potencial a las instituciones encargadas de la extensión y de otras acciones vinculadas a la SAN (Ministerios o Secretarías de Agricultura, Educación y Salud, Secretarías/Unidades de SAN, municipalidades). Sin embargo, dado el contexto, hay diferencias importantes. Mientras en Guatemala y Nicaragua el contexto institucional permitió seguir con esa estrategia y hacer énfasis en el asesoramiento y la transferencia de experiencia y conocimiento a las instituciones públicas,¹⁰ en Honduras la debilidad institucional de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) ha repercutido en el papel que el programa PESA pueda representar. En un principio la SAG, como respuesta a su debilidad técnica y presupuestaria, decidió contar con el apoyo de la FAO para la ejecución de las actividades que abarca el programa, comprometiéndose a mantener una contrapartida nacional con relación al presupuesto y al recurso humano (lo cual ha cumplido). Sin embargo, en lugar de promover la experiencia generada y la sostenibilidad de las BBPP del proyecto bajo su propio esfuerzo, la SAG terminó desentendiéndose de su función de prestadora de servicios y, en consecuencia, de sus obligaciones en términos de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. El programa PESA se quedó solo en la práctica y sin opción de lograr la institucionalización de su metodología en la entidad pública responsable de la extensión. No obstante, el programa en Honduras busca transferir conocimientos a otras entidades como la municipalidad (con técnicos de extensión), instituciones educativas e instituciones de salud.

8 Este enfoque, si bien se menciona en los otros dos países, no se le ha dado la misma prioridad como en Honduras.

9 Éstas prácticas exitosas son prácticas productivas u otras prácticas vinculadas a la SAN, que requieren de pocos insumos externos, son amigables con el medio ambiente y experimentan buena adopción por parte de las familias rurales.

10 En ese sentido hay una estrategia de tres pasos a seguir: (1) la validación en campo de las prácticas exitosas; (2) la incidencia para lograr la integración de la metodología a las leyes, políticas y quehaceres institucionales nacionales y municipales; (3) la asesoría de las entidades públicas en campo, en el marco de las COMU(S)SAN.

La estrategia territorial pasa en los tres países por la implementación de cuatro enfoques o sistemas: uno vinculado al establecimiento y fortalecimiento de los Sistemas Agroforestales (enfoque milpa en Guatemala, Sistemas Agroforestales en Nicaragua y Honduras) para mejorar la disponibilidad de granos básicos, el manejo sostenible de los recursos naturales y la resiliencia ante eventos naturales;¹¹ otro vinculado a mejorar la disponibilidad de alimentos complementarios a la alimentación básica familiar y su consumo bajo condiciones que mejoren el aprovechamiento biológico (llámese a este componente patio-hogar [Guatemala], patios integrales [Nicaragua] o componente de alimentación-nutrición [Honduras]);¹² el tercer enfoque se refiere a generar ingresos, principalmente mediante la capitalización de incentivos y el cuarto a la organización comunitaria.

Respecto a los dos últimos se observan diferencias importantes. Mientras en Guatemala y Nicaragua se sugiere la capitalización de incentivos de manera opcional, en Honduras es una condición *sine qua non* que incluso se manifiesta en la estrategia organizativa. La creación de cajas rurales (o en su defecto de microempresas) es la base de la ejecución del programa y la participación como socio/a de ellas es un requisito del programa PESA para tener acceso a los bienes y servicios.¹³ Mientras tanto en Guatemala y Nicaragua la participación pasa por la conformación de grupos de interés que giran alrededor de un promotor.

Los tres programas PESA se basan en la metodología de “aprender haciendo”, bajo un método de extensión de transferencia de conocimientos denominado “campesino a campesino”. Éste método aprovecha la comunicación directa para lograr la difusión de aprendizajes de manera horizontal, en un lenguaje común para todos, respetando el conocimiento y las costumbres locales y aprovechando los recursos existentes. Las figuras claves son los promotores, hombres y mujeres, quienes pasan por un proceso de capacitación y formación para profundizar sus conocimientos y luego conducir las actividades de seguimiento, evaluación y reflexión de todo el proceso organizativo y productivo como extensionista rural “voluntario”. El acompañamiento técnico se da en las parcelas con los promotores y el intercambio de experiencias con las diferentes

-
- 11 Entre las BBPP contenidas en este enfoque se encuentran: No quema, manejo de rastrojo, cultivo en callejones, curvas a nivel, barreras vivas, diversificación de la parcela, semilla mejorada, distanciamiento de siembra, manejo integrado de plagas (extractos naturales), árboles dispersos, podas, agroforestería, árboles frutales, producción y selección de semillas, agricultura orgánica.
 - 12 Consta de componentes agrícola, pecuario, hogar saludable y educación alimentaria nutricional, con las siguientes BBPP: Huertos familiares árboles frutales manejo y sanidad avícola plantas medicinales, estufas mejoradas, tratamiento de agua, hogar saludable (manejo de basura, piso saludable, pared saludable —repello de paredes— y techo saludable), manipulación, preparación, distribución y consumo de alimentos, manejo de la fertilidad del suelo (aboneras, lombricompost y extractos naturales), sanidad animal, huertos escolares, cosecha de agua (filtros de agua grises).
 - 13 Los servicios son básicamente capacitaciones en BBPP agrícolas, BBPP de alimentación y nutrición y administración de las cajas. Quienes no están asociados a ellas, eventualmente pueden aprovechar estos servicios (capacitaciones), pero quedan excluidos de la obtención de bienes materiales.

comunidades es un instrumento particularmente apreciado para mejorar las capacidades de una manera participativa y de acuerdo a su contexto.

En caso de actividades empresariales (como bancos de semillas, reservas de granos o, como en Nicaragua, empresas de comunicación rural para el desarrollo), los grupos de interés se constituyen en Juntas Directivas y/o socios de la microempresa. En esos grupos la estrategia ya no pasa a través del promotor, sino que se capacita al grupo de manera colectiva. Esto cobra particular importancia en Honduras donde la estructura organizativa se basa en las cajas rurales. En tal caso, los socios se apuntan a diferentes componentes (producción y recursos naturales, alimentación y nutrición, empresarial y financiero, fortalecimiento institucional) y participan en las capacitaciones respectivas.

En los tres países la importancia de la estrategia aplicada radica en la construcción de enlaces instituciones y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, con miras a dar sostenibilidad al proceso y propender para que la SAN sea trabajada desde un enfoque multisectorial. A nivel nacional hay referencias claves que, dependiendo del contexto institucional, difieren de un país a otro.¹⁴ Con ellas se ha buscado incidir en las políticas de la SAN (en los tres países), de extensión agropecuaria (Guatemala y Nicaragua), en los currículos educativos (Honduras y Nicaragua) y en la salud (Honduras y Nicaragua).¹⁵ En los tres países hay avances significativos en esa dirección, entre los cuales se destacan la formulación del Sistema de Extensión y del PAFFEC en Guatemala¹⁶ y la introducción de la SAN en los currículos educativos en Honduras y Nicaragua. Cabe señalar que el programa PESA Nicaragua ha dado un particular esfuerzo al trabajo nacional, que no sólo involucra una serie de entidades gubernamentales (Ministerio Agropecuario y Forestal, Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud) sino también el Consejo Inter-Universitario para la SSAN (CIUSSAN), una instancia clave creada para la formación, sensibilización y creación de la capacidad técnica en diversos sectores.

A nivel territorial en los tres países se trabaja cerca de la municipalidad, promoviendo que ella asuma la SAN tanto como un tema prioritario (mediante la emisión de ordenanzas municipales, la asignación del presupuesto y la capacitación de los técnicos, la conformación de las Comisiones Municipales (COMU(S)SAN y Comisiones de Desarrollo Municipal (CDMA)) como un instrumento para potenciar acciones públicas (y privadas)

14 En Guatemala los referentes institucionales nacionales son el MAGA (Sistema de Extensión Rural) y la SESAN; en Honduras Ministerio de Educación y Ministerio de Salud e UT-SAN; y en Nicaragua MAGFOR, INTA, SESSAN, y los Ministerios de Educación y Salud.

15 En el ámbito de la salud se trata de ampliar la gama de intervención comunitaria a las actividades meramente vinculadas con ese tema (como la medición peso-talla), y a otras más vinculadas a la alimentación (consumo, hogares limpios).

16 Ver FAO y MAGA, 2010a; FAO y MAGA, 2010b; MAGA, 2012.

a nivel municipal y un espacio para la transferencia de la metodología del programa PESA a los técnicos presentes en el municipio.

CUADRO 2: Elementos en común y diferencias entre los Programas PESA Guatemala, Honduras y Nicaragua y su entorno

Tema	Elementos en Común	Diferencias
Contexto Legislativo	Aprobación de Leyes (S)SAN en los últimos años	
Contexto Institucional	Existencia de entes de coordinación de SAN	Estrategias públicas de extensión solo en Guatemala y Nicaragua; institucionalización de la metodología PESA sólo en esos dos países
Análisis de Causas Subyacentes de la Inseguridad Alimentaria-Nutricional	Se señalan aspectos de disponibilidad (vinculados a la falta de productividad y resiliencia ante eventos naturales), acceso, aprovechamiento biológico e institucionalidad	
Objetivos	Reducción de la Inseguridad Alimentaria-Nutricional	Enfoque de género particularmente desarrollado en Honduras
Estrategia de Intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo directo a las familias rurales en municipios objetivo; • Validación de BBPP para su incorporación en las políticas públicas e institucionales a nivel nacional y municipal; • Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional municipal en la SAN 	Ejecución directa en caso de Honduras, por la ausencia de una política de extensión a nivel gubernamental
Estrategia Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Validación de BBPP, con cuatro enfoques, correspondientes a los pilares de la SAN y las causas subyacentes de la INSAN identificadas: disponibilidad (Sistemas Agroforestales), aprovechamiento biológico y consumo (patio-hogar/patios integrales); • Generación de ingresos (capitalización de incentivos, microempresas); • Organización comunitaria 	

CUADRO 2: Elementos en común y diferencias entre los Programas PESA Guatemala, Honduras y Nicaragua y su entorno (cont.)

Tema	Elementos en Común	Diferencias
Capitalización de Incentivos	Promoción de la capitalización de incentivos como estrategia de ahorro y microcrédito	Capitalización de incentivos al centro de la estrategia y condiciones para la participación en Honduras
Metodología a Nivel Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • “Aprender haciendo”; • Transferencia horizontal de información bajo la modalidad “campesino a campesino”; • Intercambios y giras 	Promotores/as como figuras y grupos de interés como estructuras claves del programa (Guatemala, Nicaragua) comparado con la estructura organizativa como microempresa o caja rural en Honduras
Enlaces Institucionales Nivel Nacional	Referencias nacionales: entidades de coordinación de la SAN, Ministerio de Agricultura	Referencias nacionales adicionales en Honduras (Ministerios de Educación y Salud) y en Nicaragua (Ministerios de Educación, Salud y CIUSSAN)
Coordinación Inter-institucional a Nivel Municipal	Aporte en la creación, consolidación y fortalecimiento de las Comisiones Municipales de la SAN	



2. Aplicación de los principios de DDHH en Guatemala, Honduras y Nicaragua: un análisis comparativo

Para examinar la aplicación de los principios de DDHH en el diseño e implementación de los programas PESA, se seleccionaron los siguientes elementos: (a) sistemas de focalización, (b) acciones técnicas implementadas, (c) procesos de participación comunitaria, (d) enlaces interinstitucionales y participación sectorial, (e) procesos de auditoría social y rendición de cuentas, (f) planificación, monitoreo, evaluación y sistematización.

Focalización

Los programas PESA identifican municipios, comunidades y familias. En Guatemala, a pesar de que se dice que la mayor vulnerabilidad a la INSAN se encuentra en la población rural más pobre (FAO, 2008: 46) y que por lo tanto la vulnerabilidad alimentaria pareciera ser un criterio de focalización, sólo lo es en razón de que se visualizan municipios, comunidades y familias que, en sentido amplio, pertenecen a esos grupos (población rural más pobre). Es decir, en la práctica se asume que todas las poblaciones rurales (pobres) tengan el mismo grado de vulnerabilidad alimentaria, independiente del nivel socioeconómico específico, la pertenencia étnica o el género.¹⁷ En consecuencia, como resultado de los métodos aplicados, en ninguno de estos tres niveles (municipios, comunidades, familias) el grado de la vulnerabilidad alimentaria ha sido un criterio explícito de focalización (lo cual no quiere decir que no se hayan atendido familias vulnerables a la inseguridad alimentaria-nutricional).

17 Además de que pertenecer a uno de los pueblos indígenas y/o al sexo femenino va relacionado con mayores niveles de vulnerabilidad alimentaria, también le da otra connotación a la inseguridad alimentaria, que queda fuera de consideración.

En cuanto a los municipios identificados, éstos han sido propuestos por el MAGA. Son municipios que se encuentran en el Corredor Seco del país, zona que se caracteriza por suelos áridos, con poca capacidad productiva y alta vulnerabilidad a efectos climáticos extremos que ocurren cada vez con mayor frecuencia (sequías, inundaciones etc.). Se sugirió mantener la zona territorial inicial del programa PESA, o sea el Oriente, focalizado en épocas anteriores por la crisis del café. Sin embargo, de los seis municipios prioritarios del programa (Camotán, Chiquimula; Casillas, Santa Rosa; Huité, Zacapa; Jalapa, Jalapa; Conguaco, Jutiapa; y San Agustín, El Progreso), únicamente dos se encuentran dentro de los 166 municipios seleccionados por el Plan Hambre Cero (PHC) que a su vez son prioridad por su grado de vulnerabilidad alimentaria. La selección de comunidades a nivel municipal se coordinó según el criterio de atención a las microcuencas.¹⁸ De acuerdo con la existencia de diagnósticos municipales, se dio prioridad a las microcuencas cuyas comunidades en su conjunto habían arrojado datos más alentadores en términos de desnutrición.¹⁹

En Honduras hay 120 municipios que se consideran los más vulnerables por el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la vulnerabilidad alimentaria y la vulnerabilidad ambiental; los municipios seleccionados por el programa PESA se encuentran entre ellos. Últimamente se ha dado mucha atención al criterio de selección por prevalencia de desnutrición crónica, incorporando 22 municipios de las zonas tradicionalmente más afectadas por ella (Lempira, Intibucá y La Paz). Como criterios adicionales de identificación se aplicaron la información complementaria de otros proyectos, una débil presencia institucional y las demandas del municipio. Las comunidades se seleccionaron con base en un análisis de la SAN sobre recursos naturales disponibles, accesibilidad, pobreza y presencia institucional realizado conjuntamente por la corporación municipal y los líderes comunitarios. En general, se dio prioridad a las comunidades lejanas que suelen ser las menos atendidas. En otros casos se seleccionaron por prevalencia de desnutrición, en coordinación con los Centros de Salud que suelen contar con las cifras más actualizadas.

En Nicaragua, se focalizaron municipios con alta vulnerabilidad alimentaria y planes municipales articulados con SAN (como muestra del interés de la municipalidad). En cuanto a las comunidades, se buscaron las más alejadas y olvidadas pero que tenían un nivel de organización ya estructurada (FAO/PESA, 2012).

Entonces la selección municipal y comunitaria en los tres países responde a criterios diferentes y lo es también la definición del grupo objetivo. Sólomente en Honduras,

18 El enfoque de microcuenca es una propuesta de planificación participativa del manejo integral de los recursos naturales de una cuenca o microcuenca hidrográfica, tanto con fines de manejo ambiental, ordenamiento territorial y desarrollo local.

19 Sin embargo, no garantiza que la comunidad más vulnerable esté en esa microcuenca. Así sucedió en Casillas, donde la comunidad con los mayores niveles de desnutrición aguda (Monteverde) no fue considerada en un inicio (por no pertenecer a dicha microcuenca).

se busca atender familias con niños y/o niñas menores de cinco años o mujeres embarazadas o familias con potencial reproductivo, es decir familias en condición específica de vulnerabilidad alimentaria. En Guatemala y Nicaragua se habla de la población objetivo considerada dentro de las prioridades del Gobierno en sus programas nacionales de SAN, *principalmente personas pobres y productores rurales*, pero en la práctica la selección de las familias en los tres países funciona de igual manera. Se procede de acuerdo a un mecanismo denominado “autoselección de los grupos participantes”; significa que participan quienes quieren participar, quienes muestran interés y disponibilidad. Al introducir el programa PESA en una comunidad, etapa denominada “abordaje”, se convoca a una asamblea comunitaria en la cual se presenta el programa y sus opciones. Todas las familias están invitadas a participar. En ese momento se inscriben las personas que así lo desean, forman grupos de interés y escogen a un/a promotor/a; en Honduras se escoge la Junta de la Caja Rural.

En general, son pocas las personas que se inscriben al inicio (alrededor de la décima parte de una comunidad, según entrevistas realizadas). Los técnicos municipales explican este fenómeno por la mentalidad apática y paternalista de la gente que surge de los proyectos anteriores que han sido implementados de manera poco participativa.

Existe apatía en la gente. Por ejemplo en Monteverde, en una comunidad fértil de 300 familias se inscribieron únicamente 15... Se debe motivar a la gente, pues están acostumbrados a recibir y no a hacer cosas por su propio esfuerzo (entrevista SESAN Sta. Rosa, Guatemala).

En los tres países, se inició con pocas familias, pero conforme se iban viendo los resultados más familias solicitaron entrar. En Guatemala aceptar o no un nuevo miembro en su grupo quedó a criterio del promotor o de la promotora. En caso no hubiera afinidad entre ellos las personas interesadas podían crear su propio grupo, aunque fuese más pequeño en número de personas con respecto a los ya creados. De una u otra forma se registraban con el técnico del programa PESA y se integraban al grupo. Si bien hubo algunas irregularidades, en términos generales, el programa estuvo abierto a toda la comunidad;²⁰ así como en Honduras, que al inicio la entrada a la Caja Rural se abrió a toda la comunidad, con la condición de capitalizar y de aplicar la no quema.²¹

20 Estos problemas se dan particularmente ante el cierre del programa PESA. Por ejemplo, a un grupo no le quedó claro hasta qué número pueden crecer (entrevista promotores/as Casillas). En otro caso, un promotor se negó a aceptar a una persona que buscó integrarse; se trató de la esposa de una persona que había mostrado actitudes negativas ante el proyecto. Si bien la esposa aseguró no compartir el criterio de su esposo, el promotor decidió no incorporarla (entrevista red de promotoría Huité).

21 En la práctica la caja rural realmente no está abierta a la comunidad, sino más bien cerrada. Se ve como una reacción natural de defensa de intereses de los socios que han venido luchando por varios años para darle vida a una caja. No obstante es algo que puede corregirse mediante regulaciones que se establezcan en los reglamentos, para que el goce de derechos de los nuevos socios sea progresivo (análisis compartido del equipo nacional del programa PESA Honduras).

Dada esta apertura hacia las familias participantes no es comprensible que algunas no quieran participar.

A veces la gente no participa por pereza, por desconfianza al dar su número de cédula (promotores/as Coralitos, Casillas)²² o simplemente no quieren “perder tiempo” o son haraganes o egoístas (promotores/as de Casillas). A veces hay gente negativa que no quiere participar y siembra desconfianza. Otros se desesperan rápidamente por un paso dado en falso (entrevista red de promotoría Huité). No les gusta participar...; les dije y no les gustó... (entrevista Caja Rural Sta. Martha, Yorito, Honduras).

Mientras los dirigentes comunitarios identifican que muchas veces son las familias de menos recursos quienes no participan, no identifican las causas de su desinterés que pueden ser físicas, económicas, sociales o psicológicas. La propia condición de desnutrición no permite llevar una vida activa y los efectos psicológicos de la pobreza extrema profundizan la apatía y la falta de iniciativa.²³ Además implica una búsqueda permanente de algún ingreso a corto plazo. La percepción de que la falta de interés o acercamiento sea “culpa” o responsabilidad de las familias, limita la acción de los promotores para buscar de manera más activa la incorporación al programa, precisamente de aquellas más vulnerables, pero aún no se diseñan estrategias efectivas para que se logre dicha incorporación.²⁴

En Guatemala, el programa PESA considera el acercamiento a las familias vulnerables una función de los promotores; sin embargo, ellos no han sido capacitados para esto y no se sienten responsables. Al reflexionar sobre la poca participación de las familias vulnerables, la visita directa se presenta como una opción viable para lograr su incorporación. En Honduras el tema está presente en las reflexiones del equipo PESA, que relatan esfuerzos emprendidos para incluir a los grupos objetivo (asegurando que a todas las familias vulnerables se les ofrezcan insumos necesarios para que los capitalicen, realizando reuniones en los momentos más propicios para las personas en condición de pobreza

-
- 22 En Casillas se teme la entrada de una empresa minera. La población rechaza estas actividades extractivas, incluso mediante una consulta municipal. A la hora de firmar y apuntar su número de cédula en algún registro (como el del programa PESA), hay gente que teme que la empresa minera esté detrás de ello y use estas firmas a favor del establecimiento de la actividad minera. Es un caso que denota alguna confusión en la información que llega a los comunitarios.
 - 23 A ellos se suman las experiencias de otros proyectos, como el maltrato por parte del personal, la falta de resultados concretos, o la “participación” como un medio de movilizar recursos hacia proyectos que no son prioritarios, para mencionar algunas.
 - 24 Las dos comunidades visitadas son muestra de ello: en El Pate, El Negrito, de 27 familias vulnerables (con niños menores de cinco años), menos de la mitad (11) participan en la caja - en total son 45 familias (27 vulnerables), de las cuales participan 24 (11 vulnerables) -, y en Sta. Martha, Yorito, de 150 familias, únicamente participan 23 en la caja rural (entrevistas caja rural Sta. Martha y presidente caja rural El Pate).

extrema,²⁵ buscando que líderes comunitarios convenzan a las familias). Pero si no hay respuesta inmediata y positiva por parte de ellos, los responsables se desilusionan rápido pues no logran alcanzar dichos grupos. Donde más se ha avanzado es en Nicaragua. Allí se identifican las familias más vulnerables (con casos de desnutrición), se visitan y se les aconseja acercarse al promotor para poder ser parte de la organización, lo cual suele funcionar.

Es particularmente complejo identificar los grupos objetivo en Honduras, dado que no sólo se trata de que participen, sino de que capitalicen los incentivos²⁶ para hacerse socio de la caja y por ende participante del programa. En consecuencia quien no quiere o no puede capitalizar, no recibe ningún apoyo material y/o mecanismo de atención más allá de algunas capacitaciones generales, abiertas a toda la comunidad. Posiblemente no todas las familias estén en capacidad de pagar. Si bien se parte del supuesto que aún la gente sumida en la pobreza pueda ahorrar, queda la duda si efectivamente es así; además surge el hecho de que quieran ahorrar y no puedan hacerlo en una condición de pobreza extrema que no les permite ni siquiera cubrir la canasta básica alimentaria.

Así que en la práctica, la identificación de las familias vulnerables constituye el rumbo hacia donde los programas PESA deban dirigirse, lo cual se menciona como una prioridad, pero no existen estrategias explícitas de cómo llegar a garantizar su incorporación en el programa. Ni en los documentos de proyecto ni en las guías metodológicas se encuentra descrito cómo llegar a incluir a la gente más vulnerable. Más bien, en el caso de Honduras, se habla de que el *énfasis del trabajo de extensión es trabajar con grupos, el proyecto no puede descartar la atención de individuos excepcionales que avanzan mucho más rápido que otros productores de una región y muestran ser tan buenos aliados en los proyectos como líderes comunitarios* (FAO, 2011a: 43).

En consecuencia, si desde la perspectiva de apropiación se requiere que la participación sea voluntaria y se base en una actitud participativa y proactiva, o sea exclusivamente en la "demanda", se corre el riesgo de involucrar a la gente con mayores capacidades (físicas, financieras educativas y sociales) y mantener alejadas a las familias más marginadas. Es evidente que los actores que mejor aprovechan los programas PESA, los promotores y/o integrantes de las Juntas Directivas, son las personas más activas, dinámicas y formadas de la comunidad. Desde una perspectiva de DDHH, de esta manera, la identificación de los participantes no corresponde a los principios de equidad e inclusión.

25 *Los más pobres no van porque tienen que ver cómo consiguen la comida para el día siguiente. Entonces las reuniones se realizan los domingos que son los días que ellos pueden asistir* (entrevista equipo nacional PESA Honduras).

26 Es decir, un porcentaje alto (70 – 100 por ciento) de cada aporte del programa (fertilizantes, semillas, letrinas, fogones etc.) debe pagarse en efectivo para aportar a la creación y consolidación de un fondo de caja menor, que manejan todos los socios de la caja rural.

Aunque la entrega de bienes no es el objetivo primordial del programa PESA, en un contexto de alta pobreza la distribución de insumos o materiales llama la atención a toda la comunidad. El malestar que ello pueda generar entre los participantes y los no participantes, principalmente si ven que las familias con más capacidades son quienes se benefician, establece una fuente de conflictos potenciales. Esto no parece ser un problema frecuente, pero existe eventualmente. Es un punto que debe ser considerado a la hora de analizar el principio de **ausencia de efectos adversos**. Por otro lado, el hecho que en algunos casos el criterio de selección sea las condiciones agroecológicas y de tenencia de la tierra para poder introducir las tecnologías, particularmente para árboles frutales o para la tierra en sí, conlleva al tema de no discriminación, o sea que algunas familias se queden por fuera de un programa de SAN por razones de propiedad.²⁷

Un último aspecto a señalar es que si bien los recursos que los programas PESA manejan directamente no llegan necesariamente a las familias más vulnerables, existen estrategias que consideran la atención a los grupos más vulnerables, aunque sea de manera indirecta. Ejemplo de ello es un fondo solidario que procuran tener las cajas rurales en Honduras, el cual les permite cubrir necesidades de carácter humanitario. Pero la principal estrategia son las coordinaciones interinstitucionales a nivel municipal. Como veremos más adelante, los tres programas PESA han sido exitosos al fomentarlas y consolidarlas, llámense Comisiones Municipales de SAN (COMUSAN) en Guatemala, Comisiones de Desarrollo Municipal (CDMA) en Honduras o Comisiones Municipales de Seguridad y Soberanía Alimentaria (COMUSSAN) en Nicaragua. Estas comisiones a su vez, tienen estrategias claras en dar prioridad a las familias y comunidades más afectadas por la desnutrición y la inseguridad alimentaria y nutricional (INSAN).

Acciones técnicas: Buenas Prácticas

Las acciones técnicas impulsadas en los tres países han buscado validar buenas prácticas (BBPP) que se caracterizan por su fácil adopción, su poca dependencia por los insumos externos y sus buenas relaciones con el medio ambiente. En los tres países se trabaja con Sistemas Agroforestales, que se basan en el manejo sostenible de los suelos (lo cual incrementa su resiliencia a los eventos naturales) y en la diversificación de las parcelas con huertos familiares y escolares, vinculados a las inversiones en infraestructuras de agua y saneamiento de los hogares, y a las capacitaciones sobre hogares saludables y consumo inocuo de los alimentos. Para ello, se implementan diversas metodologías, como el enfoque milpa, el enfoque patio-hogar en Guatemala y “Apreciando lo Nuestro” en Honduras, que cuentan con guías para la capacitación inicial de los técnicos del programa.

27 Es de matizar que esto no se refiere a que existan acciones que requieren tenencia de la tierra (o fuentes de agua), sino a contextos en los cuales las acciones vayan exclusivamente (o mayormente) dirigidas a grupos con esas condiciones.

Adicionalmente, como parte de la diversificación y generación de ingresos en Guatemala o de las acciones dirigidas hacia la parte empresarial en Honduras, en los tres países se ha buscado implementar algún mecanismo de capitalización de incentivos y de creación de microcréditos comunitarios, sea por bancos de semillas (Guatemala, Nicaragua), vacunación de aves (Guatemala) o proyectos con caprinos (Nicaragua), entre otros. En esos proyectos se suele devolver el doble del insumo obtenido (por ejemplo para una libra de semillas se devuelven dos después de la cosecha) o se paga un determinado porcentaje para darle sostenibilidad a alguna acción. Como se mencionó anteriormente, esta estrategia ha sido perseguida con mayor ímpetu, en Honduras ya que las cajas rurales que administran el capital obtenido por la capitalización, se han definido como centros de organización comunitaria alrededor del programa.

En cuanto a las BBPP, éstas son conocidas y comprendidas por las personas entrevistadas, los promotores y los técnicos de las municipalidades e instituciones públicas que tienen presencia a nivel municipal. Se observa en ellos un alto grado de apropiación y de capacidad para socializarlas. La adopción de las prácticas por parte de los grupos es buena. Según información de los promotores, éstas se realizan exitosamente por parte de la mayoría de familias participantes, en grado mayor o menor dependiendo de la práctica (por ejemplo, la BBPP de “no quema”²⁸ la aplican incluso familias comunitarias no participantes en el programa).²⁹

En la innovación e introducción de nuevas tecnologías, los instrumentos de intercambio de experiencias (giras educativas, encuentros, visitas a otras comunidades) bajo la metodología “campesino a campesino” son altamente efectivas;³⁰ permiten a los promotores ver diferentes opciones y su conocimiento establece la base para tomar las decisiones más convenientes y acertadas para la comunidad. Al mismo tiempo fortalecen las estructuras organizativas de las comunidades de un municipio. En Guatemala se han creado redes de promoción que más allá de la transferencia horizontal de conocimientos, experiencias y materiales (por ejemplo. semillas), han llegado a formar estructuras organizativas que permiten canalizar las demandas de las comunidades y convertirse en un actor importante de la sociedad civil a nivel municipal. En Honduras se promueve la articulación de las cajas comunitarias en Cajas de Segundo Piso, que más allá de permitir una vinculación más beneficiosa al sistema financiero nacional, también establecen una estructura con potencial de acción política organizada.

28 La “no quema” implica terminar con la práctica de quemar el rastrojo y dejar que los residuos de la cosecha vayan incorporándose al suelo.

29 El grado de transferencia entre promotores y familias que conforman el grupo, es difícil de establecer en visitas cortas, pero importante de evaluar en el futuro, para lo cual se realizarían encuestas sobre conocimientos, actitudes y prácticas (CAP).

30 En las entrevistas realizadas se pudo observar el nivel de apropiación que estos intercambios provocan en los promotores. Por ejemplo, en un caso se reflexionó sobre la posibilidad de la utilización de biogás como fuente de energía, práctica que se había conocido en otra comunidad (entrevista promotores/as Casillas).

El fortalecimiento de estas capacidades técnicas que permiten tomar decisiones de manera calificada, el cambio de mentalidad que implica tratar de superar la pobreza y la INSAN en base a los propios medios, el incremento de la capacidad organizativa de las comunidades y un mecanismo funcional de microcrédito (en Honduras)³¹ contribuyen al **empoderamiento** de los grupos participantes.

Hay algunas prácticas particularmente aptas para la promoción en términos de derechos humanos, como el cultivo en llantas promovido en Nicaragua que contribuye a la **inclusión** y **no discriminación** de las personas que no tienen tierra, el análisis del patrón alimentario y la orientación de las acciones productivas (particularmente los huertos familiares también en Nicaragua) que de acuerdo al déficit encontrado garantiza **respuestas adecuadas** a la problemática alimentaria. Igual sucede con la creación de reservas de granos a nivel comunitario y municipal (en Nicaragua y Honduras), pues al ser almacenados en periodos de desabastecimiento permite regular su precio, que sufre enormes variaciones entre una estación y otra, y pueden generar utilidades en el marco de una actividad adaptada a la realidad y a las experiencias de las familias comunitarias.

Algunos casos particulares en Guatemala han tenido dificultades en la aplicación de algunas prácticas, como la producción de lombricompost o la vacunación de aves. Ante la salida del programa PESA, se teme que falten semillas para seguir sembrando hortalizas sea en los huertos familiares sea en parcelas diversificadas;³² un aspecto que se ha tratado de manera diferente en Honduras y Nicaragua, donde desde el inicio los huertos familiares, escolares y las parcelas diversificadas, se fueron limitando a la siembra de hierbas y verduras locales, cuya semilla se puede producir de manera artesanal. En ambos países la enseñanza de recetas tradicionales para su consumo ha contribuido al rescate de la cultura alimentaria, la aceptación en la dieta familiar y por tanto a la sostenibilidad de su cultivo y consumo.

En el único mecanismo que se mencionan diversas dificultades es la capitalización de incentivos. En Guatemala los fondos remanentes generados por algunos proyectos (banco de semillas, vacunación de aves) han suscitado conflictos en algunas comunidades; en otras, los fondos se agotaron o simplemente se crearon pero nunca se utilizaron. Tampoco en Honduras, donde la creación y el manejo de los fondos en términos generales han sido exitosos,³³ todas las experiencias de las cajas fueron buenas. Se mencionan casos, en los que el tesorero se llevó el dinero y la experiencia terminó en conflictos. En Nicaragua se han visto problemas con el manejo de caprinos (un buen

31 Un mecanismo funcional de microcrédito comunitario tiene mucho potencial en términos de tomar más autonomía en el proceso de desarrollo comunitario (dado que la dependencia de aportes externos se minimiza).

32 En esos casos, se trataba de semillas que no se pueden producir de manera artesanal, como coliflor o brócoli.

33 750 cajas rurales establecidas han mostrado alta capacidad de ahorro y de manejo de microcréditos.

porcentaje de familias no logró mantener, reproducir y devolver las crías comprometidas) y con los centros de acopio (incumplimiento de pago por parte de algunos productores). Si bien ha habido experiencias exitosas en algunas comunidades, es evidente el riesgo de desencadenar conflictos y por tanto, ir contra la práctica de buena gobernanza (basada en los principios de DDHH) y la ausencia de efectos adversos. También con respecto a otras actividades, donde se manejan fondos (banco de granos, microempresas de artesanía, tiendas), se debe prestar atención a ese aspecto. Con excepción de éste último mecanismo, las valoraciones sobre la metodología aplicada por el programa PESA han sido muy positivas.

El paquete que el programa PESA trabaja está muy bien organizado. Se acomoda y acopla a las necesidades y capacidades de las comunidades (entrevista OMM, Casillas). **Su metodología es única, muy buena; no existe otro igual. La gente cambió la mentalidad con el programa** (entrevista SESAN, Sta. Rosa). **Sería bueno que las entidades públicas funcionaran como él, con un proceso ordenado, metodologías claras, un proceso integrado para dar respuesta a los pilares de la SAN...** (entrevista técnico PESA, Casillas). **Me he fijado en el cambio de mentalidad con respecto al cultivo y a la nutrición** (entrevista Doctora en El Negrito, Honduras). **Nos han mostrado cómo hacer dinero no a pedirlo** (Promotor El Pate, El Negrito, Honduras).

Sin entrar en detalle sobre los resultados concretos en términos de aumento de la productividad, diversificación de la producción y del consumo, mejoramiento del acceso al agua purificada y al saneamiento básico y, en consecuencia, de los índices de desnutrición aguda y crónica en los municipios (todos los municipios visitados reportaron índices de desnutrición significativos),³⁴ se puede interpretar que las acciones técnicas han sido apropiadas para abordar con éxito las causas de la inseguridad alimentaria-nutricional identificadas al inicio del proceso (de la fase III).³⁵ En este sentido puede confirmarse que los programas PESA ofrecen **respuestas adecuadas** a la problemática alimentaria que enfrentan las comunidades.

34 Por ejemplo, en Huité la desnutrición aguda se redujo de 90 casos (2009) a 70 (2010), a 37 (2011) y a 7 casos que van en 2012; en Casillas la desnutrición aguda bajó de 102 casos (2009) a 75 (2010) y a 44 (2011); y en Yorito la desnutrición crónica pasó del 58 por ciento (2008) al 34 por ciento (2012).

35 La reducción en la desnutrición no se puede atribuir únicamente al trabajo del programa PESA ni se puede estimar que sólo él contribuyó a lograrlo (de frente a otros factores que pueden haber influido), dada la ausencia de indicadores que permitan establecer con mayor exactitud este aporte concreto.

Participación comunitaria

Los programas PESA en los tres países parten de que el “capital social”³⁶ existente en las comunidades tiene incidencia en las condiciones de SAN y que, por lo tanto, las opciones de respuestas están vinculadas a la organización comunitaria, razón por la cual se busca la participación organizada de la gente.

Dicha participación, por un lado se manifiesta en la conformación de grupos y redes de promoción y por otro lado se entiende como un elemento clave en todo el proceso. Quiere decir que desde su inicio éste se desarrolla en consulta con los actores. En los tres países, el proceso comunitario parte de manera participativa con uno o varios diagnósticos iniciales (referidos por los participantes y el equipo del programa PESA) para luego tomar conjuntamente las decisiones sobre la orientación del programa y con base a los problemas principales identificados. Tanto los técnicos del programa PESA como los promotores han sido enfáticos en señalar que el programa no viene con diseño o planes preestablecidos, sino con la finalidad de dar respuesta a los interrogantes planteados, dentro del parámetro de sus acciones (asistencia técnica e implementación de microproyectos), y que las acciones son seleccionadas por los grupos comunitarios participantes de acuerdo a su prioridad, lo cual establece un aspecto clave en términos de apropiación y **empoderamiento** de la población.

En el Documento de Proyecto de Guatemala se denomina a este mecanismo *negociar acuerdos de integración de demandas o potencialidades comunitarias... y actividades... de asistencia técnica y otros servicios de apoyo a la producción...*; y luego se agrega que incluirá *el mecanismo de capitalización de incentivos decidido por los participantes* (de los grupos y comunidades). Esto significa, que en el diseño se plantea la adopción obligatoria de algún mecanismo de capitalización de incentivos (y que sea la población quien tome esa decisión). En Honduras, como se mencionó, se llega aún más lejos: la creación de una caja rural es la estrategia principal en la organización comunitaria y su participación en ella la única entrada al programa PESA.

Sin restarle mérito al mecanismo de capitalización de incentivos, éste apunta a resolver un problema clave en las comunidades rurales: el acceso a un crédito con tasa de interés razonable. Es importante prestarle atención a esta parte; primero porque afecta el concepto amplio de **participación** al “imponer” un mecanismo y segundo porque se

36 En los documentos del programa PESA se habla mucho de “capital social”, “capital humano” o “capital natural” (ver documentos de proyecto, guías metodológicas, etc.). Existe una discusión respecto a estas denominaciones, para referirse al potencial social, humano o natural de una comunidad, dado que hablar de “capital” reduce fenómenos empoderadores y su valor intrínseco (satisfacción, dignidad, participación, etc.) a un valor meramente instrumental, medible en ingresos en el futuro. En este sentido hay quienes, de acuerdo con Amartya Sen, prefieren hablar de “capacidades”, un término que parece más conveniente a la hora de aplicar una perspectiva de derechos humanos.

trata de un mecanismo y una práctica ajena a la experiencia y vivencia de la comunidad. Manejar fondos colectivos (mediante registros y libros), deudas monetarias y buscar la inversión en empresas exitosas, requiere una racionalidad (económica) ajena a la racionalidad con la que las comunidades han venido manejando sus relaciones humanas y económicas.

En la implementación, para el caso de Guatemala, debe reconocerse que los técnicos del programa PESA no se han equivocado al plantear la capitalización de incentivos como una condición indispensable; si bien sugirieron el mecanismo, dejaron la última palabra a los grupos participantes. En Nicaragua la situación ha sido parecida; se promueve la capitalización pero no es un mecanismo que se impone. En términos generales, en ambos países (Guatemala y Nicaragua), el respeto mostrado a las dinámicas comunitarias en cuanto a la conformación lenta de los grupos como a las demandas y prioridades planteadas, ha contribuido al cambio de mentalidad que muchos técnicos presentes en el municipio mencionan ser producto del trabajo del programa PESA. Es decir, un cambio de actitud paternalista que espera soluciones a los problemas desde fuera a una actitud proactiva, participativa y responsable frente los retos que plantea un contexto de pobreza e inseguridad alimentaria-nutricional. Ello ha contribuido a una **participación** de calidad y al **empoderamiento** de los grupos participantes. Con su actitud, los técnicos del programa muestran **respeto por la dignidad humana**, en tanto que se observan relaciones horizontales de respeto mutuo y un auge en la autoestima de los participantes a raíz del proceso (participativo) implementado y del impacto del programa. Dado el liderazgo que han llevado los programas PESA en las COMUSSAN, y que es producto de la transferencia de metodología en los diversos actores públicos, también se observa en ellos un cambio de actitud, en términos de respeto, hacia las dinámicas propias de las comunidades.

El caso de Honduras es distinto. Desde la comunidad se puede dar prioridad a algunas acciones que promueve el programa PESA, siempre y cuando se respeten las estrategias predefinidas, principalmente en lo que se refiere a la capitalización de incentivos. Es decir, no hay participación, si no hay capitalización. Es posible o hasta probable que la decisión de "imponer" este mecanismo con fuerza y sin temor a dudas, haya dado los resultados positivos que actualmente se vienen observando. Sin embargo, en términos de DDHH, no respeta el principio de **participación** y existe el riesgo que al finalizar el programa y/o se presente un evento (climático) inesperado, deje de tener sostenibilidad. A pesar de actuar de manera participativa y fomentar que los participantes se apropien de las prácticas implementadas, el hecho que los técnicos desde el inicio dejen claro la metodología de trabajo, genera una dinámica jerárquica que evidencia quiénes tienen la última palabra. En las visitas de campo, comparadas con las experiencias de Guatemala y Nicaragua, se observó una actitud menos horizontal y, por parte de algunos técnicos, menos **respetuosa por la dignidad humana** que, entre otras, se manifestó

por la aceptación de regalos que les fueron ofrecidos por parte de los participantes en el programa.

En cuanto a la participación de la mujer, los tres programas PESA han mostrado esfuerzos significativos para incluirlas. En Guatemala y Nicaragua, buena parte de las capacitaciones e inversiones se han orientado hacia las mujeres,³⁷ particularmente en el componente de consumo y utilización biológica, bajo los enfoques “patio-hogar” y “hogares integrales”. De este modo, el espacio tradicionalmente ocupado por las mujeres (el hogar) se trasladó al centro de la acción, logrando así una vinculación directa con sus experiencias y conocimientos. Varios actores (técnicos del programa, técnicos municipales, promotores) coinciden en que la participación de las mujeres ha aumentado considerablemente dentro del programa PESA y a partir de su implementación. En varias comunidades son las mujeres quienes más participan, hay más promotores mujeres que hombres, y en Casillas, Guatemala, la Presidencia de la Red de Promotoría está liderada por una mujer.

Sin embargo, en Guatemala y Nicaragua se persigue una modalidad de participación que consolida los roles tradicionales entre hombres y mujeres. Los hombres participan en los grupos “milpa” (Guatemala) o “Sistemas Agroforestales” (Nicaragua) y (cuando hay) en “diversificación”, es decir, en las actividades productivas; en tanto que a las mujeres se les adjudica la responsabilidad en el hogar, la preparación de los alimentos y el cuidado de los niños. Si bien esto puede establecer una buena estrategia para motivar la participación de las mujeres desde los espacios más cercanos a su vivencia, las relaciones de poder dentro del hogar no se cuestionan y aún no se promueve que más adelante, los papeles tradicionales se mezclen (participando las mujeres en actividades productivas y los hombres en las capacitaciones relacionadas con un hogar saludable o el consumo adecuado de alimentos). Esta manera de acercarse hacia la igualdad de género, si bien empodera a las mujeres en la transferencia de conocimiento y contribuye a reducir la desnutrición, puede significar un costo alto para ellas, ya que aumenta su carga de trabajo y su responsabilidad en el hogar. En tal sentido, si bien el programa respeta la **no discriminación**, dado que la extiende hacia toda población, existe el riesgo que al no profundizar en el contexto específico de discriminación que enfrentan las mujeres, se consoliden y amplíen las relaciones de poder intrafamiliar que las marginen, discriminen, y les reste la posibilidad de superar las estructuras machistas con las que siempre han convivido.

El programa PESA Honduras muestra liderazgo al abordar el género, pues afronta la desigualdad entre hombres y mujeres de una manera más profunda. Su importancia se nota desde el Documento de Proyecto, que dedica varias páginas a sintetizar la

37 Por ejemplo en Guatemala en el primer semestre 2012 cerca del 70 por ciento de los grupos atendidos han sido de mujeres (Informe I Semestre 2012; FAO, 2008: 5) y en Nicaragua, de todas las capacitaciones realizadas en el primer semestre de 2012, más del 50 por ciento de los participantes eran mujeres (Informe I Semestre 2012; FAO, 2007: 28).

estrategia de género, una de las cuales se encarga exclusivamente de diseñar sus estrategias. Las metas, objetivos e indicadores se formulan desde la perspectiva de género. Se implementan acciones concretas para posibilitar la participación de la mujer sin que esto le represente una carga adicional (espacio para los niños, hacer coincidir los horarios de las capacitaciones con el tiempo disponible, capacitaciones dentro de las mismas comunidades, etc.). Actualmente se está trabajando una propuesta metodológica para desarrollar la co-responsabilidad familiar, que, como otras medidas, propende por la participación de los hombres en las capacitaciones del componente de “alimentación y nutrición”.

Sin embargo, con respecto al acceso que tienen las mujeres a los recursos productivos u otros bienes y debido a la estructura organizativa desarrollada, éste se les dificulta. Las cajas rurales sólo contemplan un miembro familiar como socio, que por la opresión histórica suele ser el hombre. A pesar de que las mujeres tengan interés, muchas veces declinan su participación en beneficio del hombre, como lo confirman algunas mujeres que representan a sus esposos en la entrevista realizada con la caja rural Sta. Martha. Dado que los incentivos se distribuyen exclusivamente a los socios de las cajas rurales, y que éstos en su mayoría son hombres, no se está considerando la equidad de género: de hecho sólo el 27 por ciento de los miembros de las cajas rurales son mujeres. Así que aunque se reporte un 40 por ciento de participantes mujeres, los bienes, sean para la parcela o sean para el hogar, pasan en su mayoría a los hombres. Eso marca una diferencia con Guatemala y Nicaragua, donde la tendencia de separar parcela y hogar, bajo estructuras organizativas diferentes, permite que las mujeres accedan directamente a los insumos del programa.

Así que abordar el género en Honduras tiene dos caras. Por un lado impulsa una estrategia clara y decidida de afrontar las causas de la desigualdad, lo cual responde a los principios de la **no discriminación**; por el otro, no obstante el hecho que las cajas rurales únicamente acepten a uno de los familiares como socio, sin promover desde el inicio que sea la mujer quien tome este papel, contribuye a una ratificación de las relaciones históricas de poder intrafamiliar y afecta negativamente la **inclusión**.

Con respecto a los pueblos indígenas, otro sector históricamente discriminado por la sociedad en Centroamérica, en Honduras y Nicaragua, donde representan minorías (en términos de la población total), se promueve su **inclusión** en el programa,³⁸ entre otras razones, porque las poblaciones indígenas suelen ser las más afectadas por la desnutrición. Sin embargo, el tema de los pueblos indígenas aún se confronta poco; particularmente en Honduras, donde la exclusión y la discriminación de las poblaciones indígenas no ha sido un tema a tratar a nivel de sociedad como en Guatemala o Nicaragua, son frecuentes los comentarios sobre la mentalidad de las comunidades indígenas y/o sus

38 De hecho, en los territorios donde actúa el programa PESA, constituyen una mayoría.

patrones de higiene que emiten libremente empleados públicos y personal vinculado al programa, y que no pueden dejar de categorizarse como **faltas de respeto por la dignidad humana**. El vacío al profundizar con seriedad en la comprensión de la cultura de los pueblos indígenas, no sólo se siente en Honduras; a pesar de existir una política de pueblos indígenas de la FAO, en la práctica no se toma como referencia.

Enlaces interinstitucionales y participación sectorial

En los tres países una estrategia fundamental de los programas PESA ha sido: (1) el trabajo ligado a las municipalidades; (2) la creación, consolidación y/o fortalecimiento de la coordinación interinstitucional a nivel municipal, llámese Comisión Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN) en Guatemala, Comisión de Desarrollo Municipal (CDMA) en Honduras, o Comisión Municipal de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (COMUSSAN) o Gabinetes de Producción en Nicaragua.

La municipalidad se considera un actor clave. Si no se manifiesta el interés de la municipalidad de impulsar la SAN en el municipio, el programa PESA generalmente no entra en él. En caso contrario, las comunicaciones iniciales se dan con la municipalidad para presentar el programa y coordinar su operatividad (entre ellas, la identificación de los grupos objetivo). Para hacer manifiesto el compromiso de la municipalidad con la SAN y para garantizar su sostenibilidad, se busca que (a) el presupuesto municipal le asigne recursos; (b) se emitan ordenanzas municipales a su favor y en pro de las BBPP; (c) tengan al menos un/ técnico/a formado/a por el programa (pero financiado por la municipalidad), lo cual se logra en algunos municipios. En otros, tras elecciones y cambios de administración municipal, se enfrentan algunas dificultades. Allí es donde la COMUSSAN o la CDMA consolidada pueden hacer presión suficiente para seguir comprometiendo a la municipalidad. Por ejemplo, en el caso de Huité, Guatemala, las estructuras desarrolladas no le dejaron otra opción al nuevo alcalde que seguir con la estrategia de SAN. Y en el caso de El Negrito, Honduras, en ausencia de tales estructuras no se ha podido avanzar en el tema ya que su alcalde se muestra poco interesado.

La estrategia de fortalecimiento de las coordinaciones interinstitucionales es reconocida como altamente exitosa por parte de las instituciones implicadas. En Guatemala, en los seis municipios de cobertura directa del programa PESA, se han creado y consolidado las COMUSAN. En Honduras se ha contribuido significativamente a la puesta en marcha de las CDMA, que entre sus prioridades está la SAN. En Nicaragua, donde la Ley que establece la base legal para la creación de las COMUSSAN es de aprobación más reciente, se ha avanzado en algunos municipios, donde se han fortalecido las estructuras anteriores de coordinación intersectorial municipal vinculadas con el tema (Gabinetes de Producción).

En esas comisiones municipales convergen diversas instituciones gubernamentales con presencia municipal (representaciones municipales de los Ministerios de Salud, Educación,

Agricultura y Ambiente), oficinas municipales (de planificación, de la Mujer, del Alcalde o Alcaldesa) y ONG presentes en el municipio. En algunas comisiones participan los representantes formales electos de las comunidades (Consejos Comunitarios de Desarrollo [COCODES] en Guatemala, Patronatos en Honduras), pero falta aún incorporar sistemáticamente los representantes sociales y comunitarios y las estructuras creadas por el programa PESA (redes de promoción en Guatemala, cajas rurales en Honduras).

Sin embargo, la integración hasta este momento, ha ampliado enormemente el trabajo municipal de la SAN, abarcando más familias y más comunidades, complementando de manera efectiva el trabajo del programa PESA, y constituyendo un mecanismo de sostenibilidad cuya eficacia se pudo observar tras finalizar su trabajo a nivel municipal (como en el caso de Guatemala).

Las COMUSSAN o CDMA dan prioridad a las comunidades más afectadas por la desnutrición y dentro de ellas, identifican las familias más vulnerables, a quienes luego visitan directamente y dan una atención diferenciada (por ejemplo, en algunos casos, además de las capacitaciones dirigidas a toda la comunidad, reciben alimentos) y multisectorial. La identificación de las familias con niños desnutridos se realiza a través de las entidades de salud o se apoya en la información de las estructuras comunitarias (COCODES, Patronatos) para visualizar a aquellas más pobres. Luego se les visita de manera directa, buscando que participen en los proyectos de los programas PESA o de SAN impulsados por las Comisiones. Al tener clara la importancia de dar prioridad a las familias más vulnerables y actuar en coherencia con ello, desde las COMUSSAN se abonan otros derechos tales como la **equidad** y la **inclusión**.

Para el trabajo coordinado se aplican dos modalidades: o todos los técnicos apoyan la acción de una institución (por ejemplo el barrido nutricional) o cada uno la apoya según su especialidad (salud, higiene, purificación del agua, preparación de alimentos, huertos, ayuda alimentaria), garantizando de esta manera una atención integral a las familias vulnerables o a la comunidad en su conjunto. En términos generales, existe flexibilidad por parte de las instituciones para ajustar su labor a las necesidades y prioridades de las COMUSSAN.

Al programa PESA no sólo se le reconoce la iniciativa de promover la creación de las COMUSSAN o Municipales³⁹ y de aportar a su consolidación, sino también el aporte de instrumentos y metodologías, tales como las BBPP. De hecho, existe ya un conocimiento

39 *Por la iniciativa de FAO/Programa PESA y el Alcalde finalmente se logró articular la COMUSSAN (entrevista OMM Casillas); La Oficina Municipal SAN fue producto del programa que junto con SESAN coordina COMUSSAN (entrevista MIDES, Huité); el programa PESA también ha definido la ruta de consolidación del CDMA...el CDMA ha sido importante para vincular muchas iniciativas que se dan en el municipio y unir estrategias (entrevista FIPA, Yorito, Honduras); es en los últimos dos años que nos hemos fortalecido, y mas ahora con el programa PESA que vino específicamente a eso (entrevista COMUSSAN Palacagüina, Nicaragua).*

generalizado sobre dichas prácticas y su aplicación por parte de las diferentes instituciones en sus respectivos campos de trabajo.

En tal sentido (aplicación de las buenas prácticas por parte de las instituciones y sinergias creadas por procesos efectivos de coordinación), esta estrategia multisectorial no sólo se abona al principio de **respuestas adecuadas**, sino que ayuda a la **transparencia** (propia y de las demás instituciones), dado que las instituciones y organizaciones participantes en las COMUSSAN, Gabinetes de Producción y CDMA dan a conocer sus planes y, en algunos casos, también sus presupuestos; adicionalmente puede contribuir a la **rendición de cuentas**, siempre y cuando los planes y presupuestos estén monitoreados y éstos monitoreos divulgados adecuadamente.

Auditoría social y rendición de cuentas

En cuanto al control social y a la rendición de cuentas, existen tres niveles a considerar: la rendición de cuentas del programa PESA a los grupos comunitarios, del programa a los actores municipales (COMUSSAN, CDMA) y de los actores municipales (COMUSSAN, CDMA) a las comunidades. Una rendición de cuentas efectiva tiene como precondition que todos los actores involucrados (PESA, grupos comunitarios, COMUSAN) sean conscientes de los derechos y obligaciones que tienen como seres humanos, ciudadanos e instituciones, y de los mecanismos de recurso para hacerlos valer, un aspecto en el cual hay deficiencias evidentes.

Con pocas excepciones, en las comunidades no se conoce el concepto del DHA y menos sus implicaciones en términos de recurso. La auditoría social, que se aplica tanto en programas específicos como el programa PESA como a la labor que ejercen las instituciones y la corporación municipal, aún no se considera un mecanismo para exigir el cumplimiento de los derechos. No se conocen a fondo los espacios de participación y de consulta, establecidos en las leyes de descentralización. A pesar de que, particularmente en Honduras y Nicaragua, cada vez hay más apertura a la transparencia de los planes y presupuestos,⁴⁰ factor importante en la auditoría social, los comunitarios aún no se atreven a pedir cuentas a quienes implementan sus programas y les “ayudan”. En los tres países, se hace evidente en las entrevistas que a pesar de un trato respetuoso y horizontal, los comunitarios aún siguen sintiéndose “beneficiarios” que no terminan de estar “muy agradecidos” (con el programa, las municipalidades, y otras instituciones que no hacen más que cumplir con sus obligaciones en materia del DHA) y no como los sujetos

40 *No se esconde, cuánto dinero llegó, en qué se invirtió, cuánto costó...la relación ejecutor-beneficiario se ha manejado muy bien* (Coordinador Regional Estelí, Nicaragua); y en relación a los POA del programa PESA *uno les hace saber a ellos cómo se va a trabajar* (Coordinadora Yorito, Honduras), además de promover que las comunidades cuenten con planes que establezcan, de forma clara, qué institución va a contribuir y en qué acción.

de derecho que son.⁴¹ Desde los programas PESA no se han creado espacios ni realizado propuestas activas con miras a ese control social, entendiéndose que es algo positivo tanto para el programa como para sus participantes.

Con respecto a los técnicos presentes en los municipios, la situación es similar: no conocen los derechos humanos económicos y sociales. Con pocas excepciones los actores institucionales y comunitarios entrevistados en Honduras y Guatemala conocían el DHA y, de hecho, coincidieron que requerían de capacitación para ello, particularmente en cuanto a sus implicaciones en el propio trabajo. Por tal razón, las COMUSSAN y las CDMA no contemplan en la práctica mecanismos de participación social más allá de los COCODES o de los Patronatos.

Tampoco existen mecanismos de rendición de cuentas en las comunidades.⁴² En algunos casos, en Honduras, se ha avanzado con cabildos abiertos para dar a conocer como CDMA el trabajo que se está realizando y estableciendo espacios en murales donde la gente pueda escribir sus sugerencias, pero aún se quedan cortos en términos de rendición de cuentas. También en Nicaragua se están realizando esfuerzos desde la municipalidad; se consulta con las comunidades las prioridades de acción, de inversión y retroalimentación de información, y se realiza un cabildo municipal donde participan todas las comunidades con 16 personas elegidas (ocho hombres y ocho mujeres). Luego se informa sobre qué se cumplió y qué no. De igual manera, al menos en el municipio de Palacagüina, el presupuesto municipal se formula en base a las consultas y prioridades comunitarias y luego se hace público (mediante boletines), lo cual facilita su auditoría. Sin embargo, en el municipio referido el trabajo del programa PESA es todavía reciente, así que la forma más abierta de poder llevarlo a cabo, se da en respuesta a las inquietudes de su actual Alcaldesa.

Si bien las causas de esta situación son profundas y difícilmente pueden cambiar de un día para otro por acción de un sólo programa, es evidente que promover la **transparencia** y la **rendición de cuentas** sea un proceso muy incipiente que hasta la fecha, no representa una prioridad de los programas PESA, a pesar de los avances mencionados dentro de las COMUSSAN y CDMA (tanto del programa con las COMUSSAN y CDMA como del programa con las Alcaldías) con respecto a la transparencia en los planes y, en algunos casos, en los presupuestos entre instituciones.⁴³ Pero el programa PESA en sí, ni en el

41 Cabe señalar que mientras en Guatemala y Honduras a partir de los programas PESA se está aplicando ya otro lenguaje (hablando de “participantes” o “actores”), en Nicaragua se sigue refiriendo a la población comunitaria participante como “beneficiarios”.

42 Dado que la presencia del Estado y de sus instituciones va disminuyendo de lo nacional a lo departamental y a lo municipal, a nivel comunitario los mecanismos formales de rendición de cuentas hacia las instituciones públicas son casi nulos y en general desconocidos por los comunitarios.

43 *A nivel municipal se socializa el presupuesto del programa para que la corporación municipal también le asigne recurso. Antes no había disponibilidad de compartir esa información (financiera), se decía, cómo, dónde, ..., pero no con qué recursos...* (entrevista equipo nacional del programa PESA Honduras).

diseño ni en la práctica de implementación, contempla mecanismos de rendición de cuentas en las comunidades. Así mismo, aún no se impulsa una estrategia decisiva para promover la SAN como un derecho humano —buscando mayor transparencia frente a los actores comunitarios en las COMUSSAN y CDMA,⁴⁴ fortaleciendo la capacidad de incidencia y auditoría social entre los grupos comunitarios— para exigir sus derechos y pidiendo la rendición de cuentas a los actores institucionales, no obstante la necesidad de avanzar en esta dirección sea compartida por la Dirección del programa PESA en Honduras.

Planificación, monitoreo, evaluación y sistematización

Los programas PESA pueden promover la elaboración de instrumentos participativos de planificación, monitoreo y evaluación (PME) en tres niveles: en su propia labor, en las comunidades y en las COMUSSAN o CDMA. Estos instrumentos establecen el soporte no sólo para la medición del avance de los objetivos, sino también para la rendición de cuentas y la transparencia en la toma de decisiones sobre bases objetivas y verificables.

En cuanto a la planificación del programa PESA en Guatemala, efectivamente los planes de trabajo de los técnicos se rigen por las demandas comunitarias, y como se menciona anteriormente, no opera con planes preestablecidos. Sin embargo, los planes operativos no son conocidos por los grupos comunitarios. De hecho, se comenta que no se cuenta con calendarios ni planes exactos para las visitas y capacitaciones. La modalidad es avisar una actividad con ocho días de antelación, siempre teniendo en cuenta el tiempo disponible de las familias participantes. La situación es parecida en Honduras. Los planes operativos anuales (POA) se realizan de la comunidad al municipio, a la región y al país. Cada junio se elabora un anteproyecto POA incluyendo el presupuesto para el siguiente año, que se revisa y actualiza en enero. A diferencia de Guatemala, en Honduras los POA sí son conocidos por las comunidades.

En Guatemala se tenía la intención de establecer un sistema participativo de monitoreo y evaluación involucrando a los actores participantes. Sin embargo, no se especificó cuáles actores y de qué manera involucrarlos. En la práctica, los actores participantes ni conocen los instrumentos de monitoreo y evaluación ni participan de manera directa en estos procesos. En Honduras, en las comunidades se habla de talleres con los participantes como una fuente de información sobre tales instrumentos. En Nicaragua no se especifica ninguna participación de los actores comunitarios en los procesos de monitoreo y evaluación del programa PESA.

44 Los procesos mencionados de la Alcaldía de Palacagüina ya estaban en marcha cuando entró el programa PESA (que es reciente).

En cuanto a los procesos de PME, en las comunidades de Guatemala no existen instrumentos para desarrollarlos. Más allá de los planes comunitarios de SAN, que establecen prioridades de acción, las comunidades no cuentan con planes operativos, ni, en consecuencia, con sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación. Por lo tanto, las actividades de monitoreo y evaluación son sencillas, se interroga sobre qué funciona, qué no funciona, qué está bien y qué no. Muy parecido sucede en Nicaragua donde se realizan asambleas comunitarias para ver qué está bien y qué está mal.

En Honduras, más allá de los planes comunitarios, el programa PESA promueve que los participantes elaboren sus propios planes operativos del año. Los POA comunitarios no coinciden con los del programa, dado que tienen proyecciones que este último exclusivamente no podría cumplir. En los planes se incluyen los aportes de los diferentes actores (municipalidad, programa PESA, comunidad, instituciones). Generalmente se planifican sobre proyectos las actividades (capacitaciones) que luego mensualmente se adaptan a los tiempos de la comunidad. En cuanto al monitoreo y la evaluación, desde el programa se apoyan tales procesos en las comunidades. Se analiza el POA, los avances y problemas que tiene y quiénes (responsables) pueden fallar en su realización. Luego se vinculan estas evaluaciones con la evaluación del equipo del programa PESA.

En las estructuras municipales las experiencias son diversas: en Guatemala, mientras en Huité el uso de instrumentos que permiten evaluar el trabajo realizado es nulo, en Casillas, el programa PESA capacitó sobre la planificación y conjuntamente elaboró el POA de seguridad alimentaria y nutricional (POASAN) del municipio; éste se actualiza en cada reunión y se intercambia información sobre sus resultados. El POASAN es conocido por los promotores que participan en calidad de COCODE. Adicionalmente se elabora un mecanismo sencillo de monitoreo por parte de la Oficina Municipal de la Mujer (una hoja de preguntas para cada una de las instituciones), que ayuda a unificar y mejorar las acciones, pero no establece un mecanismo formal de monitoreo y evaluación.

La situación de las CDMA de Honduras y las COMUSSAN/Gabinetes de Producción Nicaragua es semejante. Hay planes estratégicos y operativos en las comisiones. No obstante, las reuniones mensuales no se basan necesariamente en el POA, sino que en ellas también se comparten las acciones planificadas de cada institución y se busca coordinar dichas acciones. Los procesos de monitoreo y evaluación son informales y no se cuenta con instrumentos para realizarlos.

En este marco, mientras se confirma la apertura a la **participación** durante la planificación (estratégica y operativa), ésta queda limitada a la fase del monitoreo y evaluación del programa. El hecho de no dar a conocer los instrumentos y resultados de la PME del programa PESA, bases fundamentales para la **rendición de cuentas** y la **transparencia** en la toma de decisiones, así como la poca promoción de la aplicación de estos instrumentos

PME en las comunidades y en las COMUSSAN y CDMA, muestra que el énfasis en estos principios de buena gobernanza no ha sido una prioridad del programa.⁴⁵

Finalmente, es importante mencionar una estrategia que ha brindado resultados visibles en Guatemala y Nicaragua y que se realiza con participación comunitaria: la sistematización. La “atención integral SAN” es una guía producto de la experiencia sistematizada que se realizó en Huité, Guatemala, al igual que la “Sistematización de la Experiencia de San Juan de Limay” que resume el proceso de intervención del programa PESA en las comunidades de ese municipio y la coordinación municipal que incide en el logro de buenos resultados en términos de la SAN. Así, los intercambios y giras promovidos entre promotores de varias comunidades, un instrumento que también promueven los programas PESA Guatemala y Nicaragua, han conllevado a sistematizar sus experiencias para socializarlas de tal forma que puedan ser presentadas ante las demás comunidades.

45 Por otro lado los programas PESA se basan en marcos lógicos exigentes y poco flexibles, que no siempre permiten darle seguimiento a procesos importantes, con tal de cumplir con todas sus actividades previstas (entrevista encargada de la Nutrición, el Negrito). Dado que los procesos participativos requieren mucho tiempo, el correr de una actividad a otra es contraproducente. Por tanto es un punto importante a considerar, pero supera los alcances del presente análisis.



3. Principales hallazgos en términos de DDHH

La sección anterior permitió conocer que los programas PESA, a pesar de que su diseño no contempla el enfoque de derechos humanos, en la actualidad ya responden a varios de sus principios con algunos matices y, en general, con bastante claridad en cuanto a debilidades y puntos a enfocar en el futuro. No obstante, vale la pena realizar un análisis sintético con ojo crítico, concretamente en la aplicación de dichos principios que servirán como base para la última sección, que busca rescatar algunas lecciones aprendidas de los programas de SAN con enfoque en los DDHH y que podrán ser utilizadas más adelante. Aquí se hace de nuevo referencia a los principios de DDHH detallados anteriormente en el Recuadro 1.

1. Inclusión y equidad

Si bien los programas PESA se dirigen a la población rural pobre y en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional, no hay estrategias definidas para garantizar la incorporación de las familias más vulnerables, que por su propia condición de desnutrición pueden estar menos motivadas y tener menos capacidad de participar. Según las entrevistas realizadas, ha habido una respuesta positiva a las iniciativas de acercamiento directo, no obstante éstas no constituyan una práctica frecuente dentro de los programas.

Por otra parte el “no quieren participar y no los podemos obligar” ha sido una actitud común, según impresiones tanto de los técnicos como de los promotores. En este sentido, los programas PESA no han logrado superar la tendencia que prevalece en la mayoría de los proyectos de desarrollo: tener mayor impacto en las personas más activas de la comunidad, en este caso principalmente los promotores y socios de las cajas rurales (Honduras).

2. No discriminación

Si bien los programas PESA no discriminan en términos de participación y hacen énfasis en involucrar poblaciones históricamente excluidas como comunidades indígenas, mujeres y familias pobres, no siempre logran contrarrestar las relaciones de poder subyacentes, tanto entre hombres y mujeres (en Guatemala y Nicaragua), como entre mestizos e indígenas (en Honduras).

Por otro lado, hay algunas actividades (por ejemplo, establecimiento de huertos) en las cuales la participación depende de ciertos recursos (tierra y agua), que no todas las familias tienen. El cultivo en llantas, promovido en Nicaragua, representa una buena alternativa.

3. Respeto por la dignidad humana

El respeto por la dignidad humana tiene mucho que ver con las actitudes de los técnicos en la práctica, y, en consecuencia, con la selección y sensibilización de los mismos. En términos generales, se observó mucho compromiso con el trabajo comunitario, respeto y una actitud horizontal de parte de los técnicos y las familias. Indicadores como la connotación de “participantes al programa PESA” que se le da a las familias por parte del personal y la forma como interactúan en la práctica (la confianza y la autoestima con la cual las familias se dirigen a los técnicos) dan testimonio de ello. Sólomente en Honduras se observó la prevaencia de algunos prejuicios con respecto a las poblaciones indígenas, que luego se tradujeron en relaciones más verticales a nivel de campo —una actitud más autoritaria por parte del personal del programa PESA y más “sumisa” por parte de los participantes.⁴⁶

4. Participación y empoderamiento

La metodología aplicada por los programas PESA es participativa (“aprender haciendo”); se basa en la modalidad “campesino a campesino” y la transferencia horizontal de conocimiento, que ha mostrado ser efectiva en términos de apropiación de nuevos conocimientos. Con excepción del énfasis que se da a la capitalización de incentivos (Honduras), los programas no vienen con diseños predefinidos, sino que son elaborados conjuntamente con los participantes. Al ampliarse las capacidades de tomar decisiones fundamentales, se aumenta la autonomía y se contribuye al empoderamiento de las familias participantes.

46 Es de matizar que posiblemente lo observado en la región visitada represente casos aislados. En el marco de este estudio no se pudieron conocer suficientes comunidades para generalizar esta observación.

5. Ausencia de efectos adversos

En términos generales, las prácticas son sostenibles ecológicamente e incluyentes socialmente. Únicamente cuando hay manejo de dinero de por medio (como en las iniciativas de capitalización de incentivos), existe el riesgo de que se desencadenen conflictos dentro de la comunidad. Se mencionan comunidades en las cuales existe incertidumbre sobre el destino de los mismos.

De otra parte pueden presentarse molestias entre participantes y no participantes a la hora de distribuir los bienes materiales (particularmente en Guatemala y Nicaragua, pues en Honduras está bien claro que el requisito para obtener algún insumo es la capitalización), en especial cuando quienes los reciben son personas consideradas menos vulnerables. Este tipo de molestias con el programa fueron mencionadas en dos comunidades, sin que hasta el momento se hayan convertido en conflictos ya presentes.

Si bien estos ejemplos no representan el común denominador en las comunidades, es importante darles la atención que ameritan y diseñar estrategias que eviten al máximo generar malentendidos que aún, en proyectos implementados de manera participativa, puedan presentarse como producto de una falta de información clara y transparente hacia toda la comunidad.

6. Respuestas adecuadas

Las acciones aplicadas ofrecen respuestas adecuadas a la problemática identificada. Tienen en cuenta los cuatro pilares de la SAN, tanto en el propio quehacer como por medio de alianzas y coordinaciones interinstitucionales a nivel local (y nacional). Los resultados muestran que a partir de mejoras en los diferentes ámbitos relacionados con la SAN (incremento y diversificación de la producción, incremento de ingresos, diversificación del consumo alimenticio, hogares más saludables) la desnutrición (aguda y crónica) ha disminuido en las zonas de intervención del programa PESA.

7. Transparencia y rendición de cuentas

Aún no se le ha dado a la SAN la connotación de derecho humano,⁴⁷ con las implicaciones que ello tiene particularmente en términos de mecanismos de recurso. A pesar de relaciones horizontales en la mayoría de los casos, las familias participantes muchas veces siguen

47 A pesar del título del programa PESA III en Nicaragua "Fortalecimiento del sistema nacional de SAN sobre la base del Derecho a la Alimentación, soberanía alimentaria y reducción de la pobreza para apoyar el Programa Hambre Cero con las experiencias exitosas del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de Nicaragua", que más allá de la SAN pasa a conceptos con connotaciones e implicaciones diferentes (como lo son el DHA y la soberanía alimentaria), en el diseño del programa (Documento de Proyecto) no se operan tales conceptos.

aún considerándose “beneficiarios” y no sujetos de derecho. Son las consecuencias de una historia sobre la implementación vertical de proyectos de desarrollo que no se borra de la noche a la mañana. El hecho de buscar procesos más participativos en sí no cambia la perspectiva de la gente ni genera una actitud diferente hacia las instituciones, que al momento sigue caracterizándose por el “agradecimiento” y no por la satisfacción de que su derecho se haya cumplido.

No se ha presenciado una promoción activa de los mecanismos de rendición de cuentas ni en la propia labor de los programas PESA ni en el fortalecimiento de una actitud de auditoría social por parte de los participantes. Sumado a ello, los instrumentos de monitoreo y evaluación se aplican en los programas, pero (1) no son conocidos por los demás actores; (2) la incorporación de esos elementos en los procesos territoriales (en comunidades y comisiones municipales) es débil. En ese sentido, más allá de la falta de mecanismos, no existen las bases objetivas para la rendición de cuentas ni tampoco para una toma de decisiones en un marco de transparencia. Eso se refiere tanto a la relación del programa PESA, con grupos comunitarios participantes y Comisiones Municipales de SAN, como al nivel intracomunitario (entre promotores y grupos de interés, o entre las Juntas Directivas de las cajas y los socios).



4. Lecciones aprendidas

1. La experiencia muestra que la inclusión de las personas y familias más vulnerables requiere un esfuerzo particular, que debe plasmarse desde el inicio de un programa o proyecto, y que implica (a) definir con claridad el grupo objetivo; (b) identificarlo a nivel de campo; (c) diseñar estrategias explícitas y operativas para garantizar su incorporación al programa.
2. Abordar personal y directamente las familias ha mostrado ser un medio eficaz para motivar su incorporación al programa. Para ello es importante (a) aclarar en quiénes recae esa responsabilidad —¿en el personal del programa PESA, promotores, representantes de la comunidad o en todos los actores?—; (b) preparar y sensibilizar a todos los actores pertinentes (técnicos, promotoras, líderes comunitarios) desde el inicio para que asuman su papel con compromiso y puedan tener éxito; (c) mantener la flexibilidad para operar el programa de acuerdo al tiempo de los participantes y a su vez contemplar ese tiempo y los recursos necesarios para las actividades preparatorias requeridas; (d) establecer un diálogo constante con base en el respeto mutuo para entender las limitaciones de la participación y buscar vías que la faciliten.
3. En cuanto a la incorporación de la perspectiva de género, hay avances importantes en el programa PESA Honduras que podrían compartirse con los otros programas, para dar un mayor énfasis a las causas estructurales de desigualdad y de relaciones de poder intrafamiliar. Dichos avances son: establecer un marco lógico de efectos, productos y actividades con metas diferenciadas (como por ejemplo, la meta del 50 por ciento de inversiones para las mujeres); la existencia y utilización a nivel de campo de una caja de herramientas metodológicas para trabajar el género; una propuesta metodológica para desarrollar la responsabilidad familiar (involucrar a los hombres en actividades reproductivas, tradicionalmente adjudicadas

a las mujeres, y a las mujeres en actividades productivas); desarrollar una estrategia de fortalecimiento en las capacidades de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) en función de la SAN; profundizar sobre las limitaciones que enfrentan las mujeres, más allá de los estereotipos generales que se puedan manejar, y adecuar los espacios de capacitación a las circunstancias de las mujeres (en términos de tiempo, lugar y atención de los niños), entre otros.

4. Para superar la falta de acceso de las mujeres a los recursos productivos del programa PESA Honduras, que se asignan únicamente a las personas socias de las cajas rurales (que en su mayoría son hombres), se podría considerar un sistema de coparticipación de hombres y mujeres en las cajas (similar a la copropiedad) y/o una modalidad de participación al programa que no sea necesariamente mediante la asociación a una caja rural (ver 7 más adelante).
5. Es importante avanzar en una consideración más sistemática sobre las necesidades y circunstancias propias de los pueblos indígenas; para el efecto podría servir de referencia la política de pueblos indígenas de la FAO. La integración de equipos multidisciplinarios (antropólogos/as) para un mejor entendimiento de las culturas establece una opción adicional. Como mínimo, se debe continuar a sensibilizar el personal de los programas PESA para que desaparezca el uso de expresiones que causen prejuicios con respecto a los pueblos indígenas y bajo un marco que acentúe el principio del respeto por la dignidad humana.
6. En términos de participación y empoderamiento, es importante superar la imposición de mecanismos predefinidos. En ese sentido la capitalización de incentivos puede representar una opción interesante para una parte de los participantes. No obstante, debe existir la posibilidad de participar sin capitalizar particularmente en las familias más vulnerables.
7. Para minimizar los efectos adversos que algunos componentes del programa pudieran generar, es indispensable informar, informar e informar. La información clara y transparente contrarresta el surgimiento de malas interpretaciones, que a su vez traen conflictos potenciales. Es importante garantizar que (a) toda la comunidad tenga la información sobre la cantidad de los recursos disponibles, para que todos los actores (y no sólo los participantes) estén de acuerdo con las prioridades de su utilización; (b) periódicamente se rinda cuentas a la comunidad sobre el manejo y la inversión de dichos recursos.
8. También es importante no sólo aplicar un enfoque de derechos humanos, si no visualizar el concepto del DHA y sus implicaciones en términos de mecanismos de recurso y justiciabilidad. Es una precondition *sine qua non* para la auditoría social y

la rendición de cuentas. Deben contemplarse el tiempo y los recursos destinados a las actividades iniciales de socialización y sensibilización del enfoque para garantizar que los participantes conozcan sus derechos y los mecanismos para hacerlos valer. La actitud crítica y constructiva debe motivarse en todo el proceso.

9. Dentro de ese marco le corresponde a los programas PESA (a) establecer internamente mecanismos de recurso administrativos, conjuntamente con procesos de implementación participativa y transparente; (b) identificar los mecanismos de participación, de recurso y justiciabilidad de los derechos que existen a nivel local en los tres países y motivar a los participantes de los programas PESA para que los hagan suyos; ello puede implicar algún asesoramiento adicional para fortalecer las capacidades de participación y de realizar propuestas; (c) concientizar sobre existencia y legitimidad y motivar la apertura a la aplicación de esos mecanismos también en el trabajo de asesoramiento institucional, tanto a nivel local en el marco de las Comisiones Municipales de SAN (o Desarrollo Municipal), como a nivel nacional en las Secretarías o Unidades de SAN (SSAN).
10. Los aspectos relacionados al DHA —al igual que los vinculados al género y a los pueblos indígenas— y sus implicaciones, son de considerar en el diseño de futuros programas y deben traducirse en enfoques transversales que pueden encontrar retroalimentación válida en instancia de un monitoreo multidisciplinario.
11. Finalmente, es importante tener mucho cuidado con la terminología utilizada, dado que influye e incluso determina la interpretación de los conceptos. Bajo un enfoque de DDHH, los grupos que se incorporan al programa se consideran “participantes”. Términos como “beneficiarios” tienen una connotación implícita de benefactor o caritativa que no corresponde a un enfoque de derechos. En esa misma dirección vale la pena analizar el uso de otros términos como “capital social” o “capital humano”, que tienen una connotación instrumental y no intrínseca (como lo busca la perspectiva de DDHH) de las capacidades que se pretenden fortalecer.



Bibliografía

- ◆ **FAO.** 2005. *El Estado de la inseguridad alimentaria en Honduras 2005*. Tegucigalpa.
- ◆ **FAO.** 2007a. *La milpa del Siglo XXI*. Ciudad de Guatemala.
- ◆ **FAO.** 2007b. *Guía metodológica Patio-Hogar*. Ciudad de Guatemala.
- ◆ **FAO.** 2007c. Documento del proyecto PESA/FAO Nicaragua – AECID “Fortalecimiento del sistema nacional de SAN sobre la base del Derecho a la Alimentación, soberanía alimentaria y reducción de la pobreza para apoyar el Programa Hambre Cero con las experiencias exitosas del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de Nicaragua”.
- ◆ **FAO.** 2008. Documento del proyecto PESA/FAO Guatemala – AECID “Programa en el Marco de la Seguridad Alimentaria y Nutricional Nacional (PESA)”.
- ◆ **FAO.** 2011a. Documento del proyecto PESA/FAO Honduras – Cooperación Canadiense “Expansión of Special Program for Food Security in Honduras (PESA)”.
- ◆ **FAO.** 2011b. *Right to Food – Making it Happen. Progress and Lessons Learned through Implementation*. Roma.
- ◆ **FAO y MAGA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación [Guatemala]).** 2010a. *Marco operativo y funcional del Sistema Nacional de Extensión Agrícola*. Ciudad de Guatemala.
- ◆ **FAO y MAGA.** 2010b. *Plan estratégico 2011-2015 del Sistema Nacional de Extensión Agrícola (SNEA)*. Ciudad de Guatemala.
- ◆ **FAO/PESA (Programa Especial para la Seguridad Alimentaria).** 2012. *Modelo de Intervención en Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel Municipal. Sistematización de la Experiencia de San Juan de Limay*. Managua.
- ◆ **INE (Instituto Nacional de Estadística).** 2006. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) Guatemala.

- ◆ **MAGA.** 2012. *Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina.* Ciudad de Guatemala.
- ◆ **OACDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).** 2008. *Prácticas de buen Gobierno para la protección de los derechos humanos.* Nueva York y Ginebra.
- ◆ **PMA (Programa Mundial de Alimentos) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina).** 2006. *Análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina: resultados del estudio en Guatemala.* Santiago.
- ◆ **PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).** 2011. *Informe sobre Desarrollo Humano. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos.* Nueva York.
- ◆ **UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia).** 2011. *La niñez guatemalteca en cifras.* Ciudad de Guatemala.



Entrevistas realizadas

Guatemala:

Equipo PESA

- ◆ Director Nacional PESA
- ◆ Supervisor técnico PESA
- ◆ Ex-técnico PESA Casillas (ahora extensionista del MAGA en Casillas)
- ◆ Consultora PESACAM
- ◆ Representante FAO Guatemala

Huité

Grupos comunitarios objetivo

- ◆ Representantes de la Red de Promotoría

Actores municipales

- ◆ Alcalde Huité
- ◆ Coordinadora de la Oficina Municipal de SAN
- ◆ Equipo de extensión MAGA Casillas
- ◆ Coordinadora de “Mi Bono Seguro”
- ◆ Responsable de la SESAN para el municipio
- ◆ Enfermera Centro de Salud

Actores nacionales

- ◆ Sub-Secretario SESAN
- ◆ Asesor Sistema Nacional de Extensión, MAGA

Casillas

Grupos comunitarios objetivo

- ◆ Promotores y promotoras de Corralitos

Actores municipales

- ◆ Alcalde
 - ◆ Coordinadora de la Oficina Municipal de la Mujer
 - ◆ Coordinador de la Oficina Municipal de la SAN
 - ◆ Extensionista 1 (Ex-técnico del programa PESA)
 - ◆ Extensionista 2 (Ex-extensionista de la municipalidad formado por el programa PESA)
 - ◆ Doctora del Centro de Salud
-

Honduras:

Equipo PESA

- ◆ Director Nacional Programa PESA
- ◆ Coordinadora de Género
- ◆ Coordinadora del Componente Alimentación y Nutrición
- ◆ Coordinador del Componente de Extensión
- ◆ Coordinador Yoro
- ◆ Coordinadora Yorito
- ◆ Técnico Yorito
- ◆ Encargada de Nutrición Yoro (y responsable de El Negrito)

Yorito

Grupos comunitarios objetivo

- ◆ Caja rural Sta. Martha

Actores municipales

- ◆ Alcaldesa
- ◆ Directora Instituto Técnico de Agricultura (y Secretaría de la CDMA)
- ◆ Coordinador de la ONG FIPA

Actores nacionales

- ◆ Coordinador UTSAN
- ◆ Vice-Ministro Secretaría de Agricultura

El Negrito

Entrevistas comunitarias

- ◆ Presidente de la Caja Rural El Pate

Actores municipales

- ◆ Gerente Municipal
 - ◆ Coordinadora de la Oficina Municipal de la Mujer
 - ◆ Doctora del Centro de Salud
 - ◆ Supervisora Distrital de Educación
-

Nicaragua:

Equipo PESA

- ◆ Equipo Nacional Programa PESA
- ◆ Coordinador Estelí PESA

San Juan de Limay

Grupos comunitarios objetivo

- ◆ Promotores y promotoras de El Palmar

Actores municipales

- ◆ Gabinete de Producción
-

Actores nacionales

- ◆ Ex-Diputada del Congreso
- ◆ Secretario CIUSSAN
- ◆ Coordinador de Políticas y coordinadores de Unidades MAGFOR
- ◆ Coordinadora Programa Integral de Nutrición Escolar

Palacagüina

Actores municipales

- ◆ COMUSSAN
 - ◆ Alcaldesa
-

Anexos

- 49 Anexo 1 – Descripción PESA Guatemala
- 55 Anexo 2 – Descripción PESA Honduras
- 60 Anexo 3 – Descripción PESA Nicaragua
- 64 Anexo 4 – Temáticas claves y fuentes de información



Anexo 1: Descripción PESA Guatemala

En Guatemala se implementa el programa PESA en un contexto de alta pobreza, desigualdad y un nivel de desnutrición alarmante. A pesar de contar con el PIB relativamente alto de USD 4 694/cápita en el año 2010, Guatemala muestra el Índice de Desarrollo Humano más bajo de la región centroamericana (PNUD, 2011). Los índices de pobreza y pobreza extrema llegaron en 2006 a 51 por ciento y 16 por ciento respectivamente, acentuándose en la población indígena y rural. El 74,8 por ciento de la población indígena es pobre (y el 27,2 por ciento extremadamente pobre) y así lo es el 72,2 por ciento de la población rural (INE, 2006).

Guatemala también se encuentra entre los países latinoamericanos (y mundiales) más afectados por la desigualdad y la desnutrición. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Guatemala es el noveno país más desigual del mundo, con un Coeficiente Gini de 53.7 (PNUD, 2011).

En términos de desnutrición crónica, Guatemala muestra la desnutrición crónica más alta del continente y ocupa el sexto lugar a nivel mundial (UNICEF, 2011).⁴⁸ A nivel nacional, el 49 por ciento de los niños y niñas entre 3 y 59 meses muestran desnutrición crónica, índice que se incrementa en las áreas rurales a 55,5 por ciento y en poblaciones indígenas a 69,5 por ciento. Las causas inmediatas principales de la morbilidad infantil en Guatemala son infecciones respiratorias (37,8 por ciento), diarreas (10,5 por ciento) y dermatitis no especificada (6 por ciento) (UNICEF, 2011). Los efectos de este fenómeno no sólo se sienten en términos sociales, sino que representan un obstáculo serio en el crecimiento

48 A nivel latinoamericano Guatemala con el 49 por ciento casi duplica el índice del segundo país más afectado, Honduras, que presenta el 29 por ciento de desnutrición crónica.

económico del país. Según un estudio del PMA y CEPAL, el costo total de la desnutrición en Guatemala representa alrededor del 11,4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país (PMA y CEPAL, 2006).

Como causas subyacentes de la desnutrición, el documento del proyecto Guatemala (a continuación denominado “Documento de Proyecto GTM”) plantea problemas en la disponibilidad de los alimentos (baja capacidad de producirlos y pérdidas de cosechas debido a fenómenos climáticos), en el acceso a ellos (bajo ingreso para comprar los alimentos) y en la utilización biológica (hábitos de consumo y estilos de vida no saludables, malas condiciones de salud, poco acceso a la calidad del agua y al saneamiento básico, todo lo cual repercute en enfermedades que limitan el aprovechamiento biológico de los alimentos). A esto se le suman problemas sociales generales como la falta de cobertura de los servicios básicos, baja cobertura en extensión agrícola y *capitalización de activos en el área rural* (FAO, 2008: 6f).

En la parte institucional, se han dado avances en los últimos años: desde 2005 se cuenta con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32/2005), que reconoce la SAN como un Derecho Humano y define el marco institucional para hacer operativa la Política Nacional de SAN. Se crea la Secretaría de SAN (SESAN), que elaboró una Estrategia para la Reducción de la Desnutrición Crónica (ENDRC). Tanto el Gobierno anterior como el actual, en sintonía con la importancia que ha tomado el tema de SAN a nivel continental y mundial, han mostrado, al menos en su discurso, un compromiso fuerte con la reducción de la INSAN y la desnutrición. En el Gobierno anterior éste compromiso se manifestó con la aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR), que atiende el tema de SAN de manera transversal, y la creación del Sistema Nacional de Extensión Agropecuaria (SNEA). En el Gobierno actual fue anunciada la implementación del Pacto y Plan “Hambre Cero” que plantea reducir la desnutrición crónica en cuatro años en un 10 por ciento. Sin embargo, los esfuerzos financieros para atender las políticas y los programas vinculados a la SAN siguen siendo modestos, al igual que el cambio de estructuras económicas y sociales, que perpetúan la condición de desigualdad extrema —claramente una de las principales causas subyacentes de la desnutrición.

Historia y cambios claves del programa

PESA Guatemala inició su trabajo a finales de 1999 bajo la propuesta marco que ofreció el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria. Se dirigió de manera específica a la intensificación de la producción bajo el sistema de riego, la diversificación productiva y la organización de productores. Se inició en Sololá, un municipio del Centro Occidente del país, con altos índices de pobreza, donde no se lograron buenos resultados, dado que la estrategia de SAN se redujo al componente de acceso (hortalizas bajo riego para la venta a mercados exteriores) impulsando un enfoque comercial no vinculado al contexto inmediato y a las experiencias de los productores.

En 2000 se presentó la crisis del café (por baja en los precios internacionales), lo cual produjo una crisis alimentaria en Chiquimula (Oriente del país). En consecuencia, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) negoció con la FAO para abrir un plan piloto en Jocotán. Allí se comenzó a aplicar la metodología actual, la validación de las Buenas Prácticas (BBPP). En ese momento el objetivo era mejorar la disponibilidad de alimentos, con riego en zonas secas. Luego iniciaron los Sistemas Agroforestales (SAF). Así fue hasta 2003, año en que se formuló la segunda fase.

Esta segunda fase iba a ser la fase de ampliación de las BBPP validadas (tanto las BBPP promovidas por el programa PESA como otras que se habían identificado en los territorios). Mientras desde el programa se buscaba generar aprendizajes para transmitirlos al MAGA, éste vio el programa como ente ejecutor (y así mismo facilitador). De esta manera se llegó a ampliar la atención a municipios de 13 departamentos de Occidente, Costa Sur y Oriente.

A finales de 2005 se realizaron dos evaluaciones que cambiaron el rumbo del programa PESA: la evaluación de daños del fenómeno climático STAN y una evaluación interna. Estas evaluaciones, que se realizaron con personal de FAO y del programa, mostraron que la expansión había generado problemas de nivel técnico (adopción de las BBPP por parte de los grupos) y de sostenibilidad. El nivel de atención había bajado mucho, en respuesta a una demanda del Gobierno (la ejecución) que no correspondía a la estrategia del programa PESA. La evaluación provocó retornar a territorios originales y que se diera un salto cualitativo al aplicar un enfoque de "sistemas", que significó pasar de validar e impulsar prácticas aisladas a la vinculación de unas y otras en función de un sistema familiar SAN. Así se generaron las metodologías para trabajar el sistema milpa (un conjunto de prácticas con granos básicos y otros cultivos como fuente energético) y el sistema patio-hogar, bajo la consideración de que en éste último las necesidades nutritivas eran mayores que en el anterior. Fue en ese momento que el componente de la utilización biológica, dentro del Sistema de Naciones Unidas promovida por la Organización Panamericana de Salud (OPS), tomó auge. En 2006, el programa PESA regresó al Oriente y se dedicó a trabajar el tema metodológico, principalmente el proceso de intervención en cinco etapas y la validación y sistematización de cuatro enfoques metodológicos (milpa y patio-hogar, diversificación, generación de ingresos y organización) (Documento de Proyecto GTM: 16).

En 2007, antes de formular la etapa III, se hizo una consulta a los diferentes actores del sistema. Se comenzaron a reconocer la parte institucional municipal (la importancia del funcionamiento de las Comisiones Municipales de SAN [COMUSAN] y de la interlocución de las municipalidades) y los temas de extensión del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). El modelo de gestión seguía siendo generar aprendizajes para que el Estado *cumpliera su papel de ejecutor desde una perspectiva del Derecho a la Alimentación*.⁴⁹

49 Entrevista Director del programa PESA Guatemala.

Objetivos y enfoques del programa

Así inició la fase III, buscando los siguientes efectos: *mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca más vulnerable y considerar los enfoques de género y etnia*. Como resultados se concluyeron tres, de los cuales dos (R1 y R3) se orientaban a la parte institucional (*SESAN y otras instituciones y organizaciones sociales vinculadas a la SAN son fortalecidas en sus capacidades de coordinación, planificación y ejecución de acciones para lograr su mejoramiento en la población vulnerable; MAGA y otras instituciones fortalecen capacidades metodológicas para la gestión de los programas nacionales de SAN*), y uno (R2) a la intervención territorial (*familias campesinas pobres que aumentan sus capacidades de disponibilidad y acceso económico a los alimentos incrementando su productividad y su vinculación a las oportunidades de mercado*) (FAO, 2008: 28).

Para ello se planteó aplicar cuatro estrategias básicas: (1) fortalecer la capacidad de la SESAN; (2) elaborar lineamientos metodológicos básicos que fortalecieran la gestión de los programas nacionales sobre SAN (esta estrategia se relacionó básicamente con la creación de fondos colectivos, capitalización de incentivos y generación de microcrédito local); (3) aumentar las capacidades de disponibilidad y acceso económico a los alimentos; (4) lograr a nivel local una armonía en el funcionamiento articulado del SINASAN, fomentando, en particular, la coordinación interinstitucional municipal mediante las COMUSAN. En la práctica fueron éstas dos últimas estrategias a las cuales se dio mayor prioridad (FAO, 2008).

Expresión y estrategia territorial

En la fase III, con la cual se concluye el programa PESA a finales de 2012, el programa básicamente buscó la validación de prácticas exitosas,⁵⁰ para mostrar su potencial a las instituciones a cargo de la extensión y de otras acciones vinculadas a la SAN (MAGA, SESAN y las municipalidades). El programa tuvo su mayor aporte no como ejecutor si no como facilitador de experiencia y capacidades. Para ello fue de particular importancia la estrategia (3), que a pesar de referirse sólo a la disponibilidad y al acceso, en realidad se orientó a mejorar los cuatro pilares de la SAN a nivel de campo.⁵¹

50 Éstas prácticas exitosas se denominan las buenas prácticas (BBPP) SAN, y son prácticas productivas u otras prácticas vinculadas a la SAN, que requieren de pocos insumos externos, tienen buenas relaciones con el medio ambiente y son bien aceptadas por las familias rurales.

51 Vale anotar que la población objetivo en la parte territorial fueron familias pobres, caracterizadas de la siguiente manera: familias sin tierra o poca tierra (menor a una manzana) y que acceden a la tierra en modalidades precarias (arrendamiento, usufructo, etc.), familias que tienen tierra con extensión de menos de cuatro manzanas familias con miembros que migran para ofrecer su mano de obra población periurbana en condiciones INSAN. Se pretende *cubrir un número significativo de mujeres* (FAO, 2008: 12f).

Para lograrlo, el programa PESA Guatemala trabajó principalmente con dos enfoques metodológicos: el enfoque milpa y el enfoque patio-hogar. Como se mencionó anteriormente, ambos apuntan a ver lo holístico, las interrelaciones (dentro de la milpa o del patio y del hogar) y lo sistémico, en vez de hacer énfasis en las prácticas aisladas y particulares.

El enfoque milpa tiene como objetivo asegurar la disponibilidad de granos básicos en la alimentación de las familias, contribuir al manejo sostenible de los recursos naturales y minimizar los grados de vulnerabilidad de la población rural (FAO, 2007a: 19). Entre las BBPP contenidas en este enfoque se encuentran: no quema, manejo de rastrojo, cultivo en callejones, curvas a nivel, barreras vivas, diversificación de la parcela, semillas mejoradas, distanciamiento de siembra, manejo integrado de plagas (con extractos naturales), árboles dispersos, podas, agroforestería, árboles frutales, producción y selección de semillas, y agricultura orgánica.

El enfoque patio-hogar tiene como objetivo mejorar la disponibilidad de alimentos complementarios a la alimentación básica familiar y su consumo bajo condiciones que mejoren el aprovechamiento biológico en viviendas saludables y con un uso eficiente de los recursos naturales (FAO, 2007b: 17). Consta de los componentes agrícola, pecuario, hogar saludable y educación alimentaria nutricional, y de las siguientes BBPP: huertos familiares, árboles frutales, manejo y sanidad avícola, plantas medicinales, estufas mejoradas, tratamiento de agua, hogar saludable (manejo de basura, piso saludable, pared saludable, repello de paredes y techo saludable), manipulación, preparación, distribución y consumo de alimentos, manejo de la fertilidad del suelo (aboneras, lombricompost y extractos naturales), sanidad animal, huertos escolares y cosecha de agua (filtros de agua grises).

Un tercer enfoque se refiere a la generación de ingresos y contienen BBPP tales como: identificación de oportunidades de mercado, capitalización de incentivos, formulación y gestión de proyectos de agricultura comercial, prácticas de procesamiento de alimentos, mercadeo y administración. Si bien en el Documento de Proyecto GTM (48) se plantea la diferenciación de productores en grupos, de acuerdo a niveles diferenciados de "actitud de inversión", esta diferenciación no se realiza en la práctica, por lo cual el enfoque de generación de ingresos se limitó solamente a promover o sugerir la capitalización de incentivos.

La metodología en que se basa el programa PESA Guatemala es "aprender haciendo", bajo un método de extensión de transferencia horizontal de conocimientos, denominado "campesino a campesino". Este método consiste en establecer una comunicación directa para lograr la difusión de aprendizajes de manera horizontal en un lenguaje que es común a todos, respetando el conocimiento así como las costumbres locales y aprovechando los recursos locales existentes (FAO, 2007a: 22). Las figuras claves son los promotores,

quienes pasan por un proceso de capacitación y formación para profundizar sus conocimientos y luego conducir las actividades de transferencia, seguimiento, evaluación y reflexión de todo el proceso organizativo y productivo (Documento de Proyecto GTM: 52) como extensionista rural “voluntario”.

La participación organizada es fundamental. Se forman grupos de interés alrededor de cada promotor/a. Las acciones a implementar surgen de los mismos grupos de acuerdo a su experiencia y necesidad. Para ello se plantea partir del conocimiento acumulado y de las necesidades más sentidas de la población rural. *...las prácticas que mayor adopción tienen son aquellas que buscan asegurar la reserva de granos aplicando un bajo nivel de desembolso en dinero efectivo y que tienden a utilizar mayor mano de obra familiar* (Documento de Proyecto GTM: 47).

Anexo 2: Descripción PESA Honduras

Honduras también muestra altos índices de pobreza y desnutrición. La pobreza persiste en 58,8 y la pobreza extrema en 36,4 por ciento de los hogares,⁵² representando los índices más altos de la región centroamericana. La situación se agudiza en las áreas rurales, donde el 64,4 por ciento sufre pobreza (pueden cubrir las necesidades alimenticias pero no otras necesidades básicas) y el 52 pobreza extrema (ni siquiera se logra cubrir las necesidades alimentarias (FAO, 2011a).

La inseguridad alimentaria y nutricional afecta al 72 por ciento de las personas hondureñas, se acentúa mayormente en las áreas rurales y particularmente en el Corredor Suroeste. A pesar de que la desnutrición crónica se redujo de 42,4 a 27,4 por ciento entre 1991 y 2005, en las áreas más vulnerables la sufre una tercera parte de los niños y las niñas menores de cinco años.

Para avanzar en las condiciones de SAN, fue creada la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN) bajo el Decreto 038/2010, como una Unidad dentro del Ministerio de la Oficina Presidencial con la responsabilidad de planificar y realizar el, seguimiento, monitoreo, la evaluación y formulación de los procedimientos metodológicos vinculados a la implementación de la Política y Estrategia de SAN (PSAN y ESAN). Si bien, a nivel institucional, significa un avance contar con esta Unidad, representa la institucionalidad de la SAN más débil de los tres países centroamericanos señalados en este estudio.

Como causas de la inseguridad alimentaria-nutricional, el programa PESA Honduras identifica la falta de disponibilidad alimentaria en algunas zonas del país

52 INE Honduras, Encuesta Permanente de Hogares, Mayo 2010.

que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad ecológica (frente sequías e inundaciones) y, en consecuencia, en riesgo permanente de sufrir daños a sus cosechas (FAO, 2011a: 11f). Otras zonas enfrentan riesgos por la baja productividad agrícola, falta de acceso a alimentación suficiente y diversa a causa de bajos ingresos por actividades agrícolas (propias o ajenas) o no agrícolas, problemas en nutrición y utilización biológica, falta de conocimiento, infraestructura y apoyo institucional para una adecuada utilización de los alimentos consumidos, falta de estabilidad por la vulnerabilidad ante eventos naturales, falta de ahorros y reservas (de granos) que permitan sortear las consecuencias desastrosas de esos eventos, y pocas capacidades institucionales para orientar y coordinar acciones vinculadas a la SAN.

Historia y cambios claves del programa

El programa PESA Honduras viene trabajando desde finales de 1999, cuando inició con un proyecto piloto que tenía como principal objetivo validar las BBPP y con el cual se daba atención a los componentes de disponibilidad, estabilidad y acceso. Los lineamientos vinieron de la FAO, Roma, y cada país los operaba a su manera. En Honduras, el programa basó sus experiencias previas y paralelas en un proyecto denominado “Lempira Sur”, que buscó incrementar la seguridad alimentaria mediante sistemas de producción sostenibles (Sistemas Agroforestales, Sistemas Silvopastoriles) y, como punto fuerte, el establecimiento de sistemas de microcrédito.

Luego se dieron dos cambios fundamentales. Uno relacionado con la integración del componente “consumo y utilización biológica”, que fue producto de las reflexiones y disposiciones de los Directores de los programas PESA de los países centroamericanos en el marco del Programa Especial de Seguridad Alimentaria Centroamérica (PESACAM) y de FAO en general, y en sintonía con las demandas de las comunidades sobre el acceso al agua limpia como una de sus prioridades. Al inicio en Honduras hubo problemas de recursos humanos para atender este tema, dado que no había nutricionistas en el país. En 2006 se logró su contratación y se dio nombre al componente “alimentación y nutrición” con el cual se buscaba el mejoramiento de la vivienda y el incremento de capacidades mediante la educación alimentaria (entrevista equipo nacional programa PESA Honduras). El segundo paso cualitativo clave fue tratar de incorporar la perspectiva de género de una manera estructural. Esto fue motivado tanto por el donante Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que siempre le dio importancia al tema, como por la misma FAO. Se realizó una sistematización (2008) para ver qué tanto esta perspectiva estaba presente en los programas a nivel de campo, y en 2009, a partir de ella misma, se incorporó su enfoque como componente transversal y como componente particular.

Objetivos y enfoques

Para el periodo 2011–15 el programa PESA Honduras tiene como objetivo general contribuir a la seguridad alimentaria de las familias más vulnerables en los municipios más afectados por la pobreza; se pretende dar atención particular a las personas más vulnerables como niños, niñas, mujeres embarazadas o lactantes y hogares con mujeres cabeza de familia (Documento de Proyecto: 22).

Los resultados intermedios hacen referencia a (1) mejorar la producción y el ahorro, y en consecuencia, los aspectos de SAN como disponibilidad, estabilidad y acceso; (2) mejorar nutrición y utilización biológica de las familias; (3) fortalecer las instituciones vinculadas a la SAN en el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos tanto a nivel territorial como nacional.

Para lograr resultado (R1) se propone (a) diseminar las buenas prácticas vinculadas a una producción sostenible, que permita una administración integrada de suelos y aguas (sistemas agroforestales) y con impactos positivos en la productividad de los granos básicos; (b) incrementar la diversificación agrícola mediante la incorporación de vegetales, frutas, raíces, hierbas y oleaginosas en las parcelas, el establecimiento de huertos familiares, el fomento de huertos escolares y la utilización de animales de traspatio (aves); (c) diseminar las BBPP de manejo post cosecha y procesamiento para evitar el consumo de alimentos tóxicos; (d) incrementar el acceso al microcrédito, haciendo énfasis en el liderazgo y en la participación de las mujeres.

El resultado (R2) le apuesta a la educación alimentaria en diferentes niveles: técnicos, maestros, hombres y mujeres, niños y niñas. Para ello se busca (a) fortalecer la capacidad de las unidades de salud de apoyar a las familias para mejorar sus prácticas de alimentación, cuidado de niños y atención a las personas desnutridas; (b) incorporar la educación alimentaria y nutricional al sistema educativo nacional; (c) adoptar comportamientos saludables en los hogares (relacionados con agua y saneamiento, paredes y pisos saludables), siempre con un enfoque de género motivado, en este caso, en los hombres para que también se hagan responsables de los aspectos de SAN en el hogar.

El resultado (R3) tiene que ver con el fortalecimiento de las instituciones públicas vinculadas a la SAN en el establecimiento de políticas y programas, establecimiento de un sistema de alerta temprana a nivel municipal y nacional y fortalecimiento de Institutos Técnicos Comunitarios como proveedores de extensión y desarrollo rural.

Cinco estrategias deben garantizar la sostenibilidad del programa: la promoción de sistemas productivos sostenibles y adaptados al cambio climático, la consolidación del “capital social” mediante la creación de cajas rurales, fomentar la integración de SAN en los Planes Municipales de Desarrollo, incorporar la SAN al sistema educativo formal e incluir y asesorar las instituciones públicas vinculadas a la SAN (como UTSAN)

para consolidar y fortalecer el marco político, institucional y presupuestario a nivel nacional y territorial.

Expresión y estrategia territorial

En términos generales, el diseño del programa PESA Honduras se destaca por tres aspectos que también lo diferencian de los demás países: la condición *sine qua non* en la capitalización de incentivos y la creación de cajas rurales como base de su acción en la práctica, el empuje particular dado al enfoque de género y la ejecución directa de acciones de desarrollo rural, que asumen la labor de extensión y se caracterizan por una institucionalidad pública particularmente débil en el Estado hondureño y que no se contempla. Así es que no debe ser el programa PESA quien apoye a las entidades públicas (como en Guatemala o Nicaragua) si no al contrario, las entidades públicas deben apoyar financieramente al programa (la Secretaría de Agricultura, por ejemplo, colabora con el 10 por ciento de los costos del proyecto).

En las intervenciones a nivel de campo (resultados R1 y R2) la principal estrategia organizativa que se aplica es la capitalización de incentivos y la creación de las cajas rurales (equivalentes a los grupos de interés en Guatemala). Se supone que las cajas rurales, además de proveer fuentes de microcrédito, fomentan la creación de redes de solidaridad, la cultura de ahorro y un compromiso mutuo entre miembros de la comunidad.

La caja rural se forma a partir de un capital semilla que aportan los mismos socios de la caja mediante la capitalización de incentivos. Quiere decir que aportan mínimamente el 70 por ciento del valor de las inversiones que el programa PESA aporta (para insumos, infraestructura). En familias muy pobres el aporte puede ser menor y parte de la capitalización puede ser social (la aplicación de las BBPP de hogares limpios, llevar los niños a controles médicos, higiene en el huerto, etc.), pero siempre debe capitalizarse en efectivo al menos el 50 por ciento (entrevista encargado de extensión PESA). Luego el grupo participante —únicamente un miembro familiar puede ser socio de la caja— elige una Junta Directiva, un Comité de Fiscalización y, en ocasiones, un Comité de Crédito, para manejar la caja y disponer de los préstamos. Los préstamos se dan a un interés entre 1,5 y 5 por ciento al mes, lo cual, comparado con los intermediarios financieros comunes, es mucho menor. Dado que los socios conocen a los miembros de la comunidad, saben cuánto pueden prestarle a cada uno, razón por la cual se presenta poca morosidad, garantizando así que muchas cajas crezcan a un ritmo considerable. Desde el programa PESA se promueve que parte del capital de las cajas se utilice como fondos de solidaridad para miembros comunitarios necesitados (tercera edad, familias afectadas por la desnutrición etc.), pero no es un requisito (entrevistas equipo nacional y encargado de extensión PESA Honduras).

En algunos casos, las cajas del municipio crean Cajas de Segundo Nivel que se vinculan al sistema financiero nacional formal. En otros casos se vinculan con cooperativas.

Esto ya permite dar préstamos mayores como caja y, de esta manera, financiar inversiones a nivel comunitario. Actualmente se está estudiando el tema de contingencia; un fondo de apalancamiento que pueda servir como seguro para la caja en caso se vea afectada por la imposibilidad de los usuarios a devolver los préstamos a causa de eventos (climáticos) fuera del control humano que puedan presentarse (entrevistas equipo nacional y encargado de extensión PESA Honduras).

La participación como socio/a en la caja es un requisito del programa PESA para tener acceso a bienes y servicios.⁵³ El resto de la comunidad que no participa en las cajas, eventualmente puede aprovechar otros servicios (capacitaciones), pero queda excluido de la obtención de bienes materiales.

Al igual que en los demás países, los enlaces institucionales con miras a la sostenibilidad del proceso y que le apuestan a trabajar la SAN desde un enfoque multisectorial, están en el centro de la estrategia del programa PESA Honduras. Con dichos enlaces institucionales se busca fortalecer las relaciones con el Ministerio de Educación para incorporar la SAN en el currículo nacional y fortalecer a su vez los Institutos Técnicos Comunitarios como entes de extensión. También se trata de fortalecer las capacidades del Ministerio de Salud, para que se aumente la intervención comunitaria en actividades meramente vinculadas a la salud (como la medición peso-talla) y en otras más vinculadas con la alimentación (consumo, hogares limpios) (FAO, 2011a; entrevista equipo nacional PESA Honduras). A nivel territorial se trabaja cerca de la municipalidad, promoviendo tanto que la municipalidad asuma la SAN como un tema prioritario (adjudicándole presupuesto y emitiendo ordenanzas a su favor), como la conformación de las Comisiones de Desarrollo Municipal (CDMA). Los CDMA representan el espacio para planificar y coordinar las acciones de la SAN en los municipios, así como el espacio de transferencia de la metodología del programa PESA a los técnicos allí presentes.

53 Los servicios son básicamente capacitaciones en BBPP agrícolas, BBPP de alimentación y nutrición y administración de cajas.

Anexo 3: Descripción PESA Nicaragua

A la hora de formular la fase III del programa PESA, la pobreza en Nicaragua afectó al 48,3 por ciento de la población y la pobreza extrema al 17,2 por ciento, agudizándose la problemática en áreas rurales, donde se concentró el 70,3 por ciento de la incidencia de la pobreza. Entre 2001 y 2005 se había producido un deterioro en los niveles de pobreza extrema rural (de 27,4 a 30,5 por ciento), mientras que la pobreza general había subido 2,5 puntos porcentuales, a pesar de un crecimiento económico sostenido.⁵⁴ Este crecimiento desigual se evidenció en el Segundo Censo de Talla de Escolares de 2004, que mostró un aumento en la prevalencia del retardo del crecimiento infantil (27,2 por ciento), superior en 5,2 por ciento respecto al Censo de 1986.

Al iniciar la fase III, Nicaragua no contaba con la legislación e institucionalización para la SAN, pero recientemente, el gobierno de Daniel Ortega había lanzado el Programa Hambre Cero como estrategia para combatir la pobreza y alcanzar la soberanía y seguridad alimentaria nutricional nacional; la Asamblea Nacional estaba por aprobar una propuesta de Ley para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria, que finalmente se dio en 2009, y que dio el marco para la institucionalización de un Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria (SINASSAN), sentando las bases para abordar la SSAN en toda su dimensión.

Como causas de la INSAN, se identifican (1) vulnerabilidades ambientales debidas al cambio climático y a la reducción acelerada de la biodiversidad por un manejo y conservación deficientes de los recursos naturales, (2) baja productividad y altos costos

54 El PIB *per cápita* había experimentado un crecimiento sostenido desde el año 2002, que al cierre de 2006 se estimaba en USD 958,6/cápita anual, mientras el PIB/cápita anual rural era de USD 471,22 (Documento de Proyecto Nic).

de producción, (3) falta de diversificación de la producción, (4) escasa presencia de instituciones gubernamentales y sociales (FAO, 2007c; FAO/PESA, 2012).

Historia y cambios claves del programa

El programa PESA en Nicaragua, al igual que en Honduras y Guatemala inició (formalmente) a finales de 1999 con el apoyo financiero del Gobierno de España. Su objetivo primario era mejorar las condiciones de la SAN en las familias rurales pobres, a través de la introducción de buenas prácticas agrícolas para la intensificación y diversificación de la producción de alimentos (FAO, 2007c).

Bajo este enfoque, y también en sintonía con los otros programas PESA, en el período 2000/04 el programa privilegió dos de los cuatro pilares de la seguridad alimentaria: la disponibilidad y el acceso. Igual que en Guatemala, se llevaron a cabo la implementación de proyectos de riego; además se trabajó en la captación y distribución de agua apta para el consumo humano y en la diversificación mediante la introducción de animales de patio y huertos familiares. El nivel de actuación se concentró en el ámbito comunitario. Las primeras herramientas de participación social se enfocaron en la conformación de organizaciones de grupos de agricultores para la producción bajo el sistema de riego.

Poco antes de iniciar la fase II, se amplió el programa (tanto en número de “beneficiarios” como en municipios atendidos); comenzaron a introducirse enfoques basados en la nutrición y la organización social se fue identificando como una parte clave para lograr el éxito. A partir de 2005, con el inicio de la segunda fase del programa PESA, éste mantuvo su metodología de intervención y su enfoque territorial comunitario, pero amplió su acción en los pilares de consumo y utilización biológica, básicamente a través del fortalecimiento de herramientas de planificación y medición de la SAN. Un instrumento importante para ello constituyó el análisis de los patrones alimentarios como una base para tomar las decisiones más convenientes.

Durante la segunda fase, el enfoque del programa PESA experimentó algunos cambios fundamentales entre los cuales se destacaron la ampliación de la visión sectorial (se incluyen acciones complementarias en educación —huertos escolares e integración de la SAN a los currículos—, salud —generando un vínculo directo en los trabajos de campo con el Programa Comunitario de Salud y Nutrición del Ministerio de Salud— y ambiente), la ampliación de la visión territorial, apoyando los procesos de planificación para el desarrollo municipal y prestando asesoría para fortalecer la aplicación de las acciones de la SAN a nivel nacional, y la contribución a la conformación del Consejo Inter Universitario para la SAN (CIUSSAN), para la formación, sensibilización y creación de capacidad técnica en diversos sectores (Documento de Proyecto Nic).

Esa es la experiencia que lleva el programa a su fase III “Fortalecimiento del sistema nacional de SAN sobre la base del Derecho a la Alimentación, soberanía alimentaria y

reducción de la pobreza para apoyar el Programa Hambre Cero con las experiencias exitosas del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de Nicaragua". A diferencia de los otros dos países, que hasta la fecha dieron énfasis al concepto de SAN, el título del proyecto va más allá del concepto en sí, y pasa a otros conceptos que tienen connotaciones e implicaciones diferentes, como el DHA y la soberanía alimentaria; sin embargo, se trata de conceptos que no se operan en el Documento de Proyecto.

Objetivos y enfoques del programa

El objetivo general de la fase III del programa PESA fue *apoyar el Sistema y el Programa Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria para reducir la pobreza extrema, rural y urbana, y la desnutrición crónica* (FAO, 2007c: 11).

Los objetivos específicos se refieren a (1) el apoyo a los programas gubernamentales mediante la difusión e institucionalización de metodologías y estrategias para alcanzar la SSAN; (2) *mejorar la disponibilidad de los alimentos a través de la difusión de Buenas Prácticas Agrícolas entre los campesinos pobres*; (3) mejorar la diversidad de la dieta alimenticia; (4) fortalecer las redes sociales locales mediante el incremento de la capacidad organizativa y productiva de las comunidades rurales; (5) contribuir a la reducción definitiva de la desnutrición crónica (FAO, 2007c: 11).

Vale la pena destacar que a diferencia del programa PESA en Honduras, que hace énfasis en la ejecución directa, en Guatemala, que persigue una estrategia importante de incidencia en las políticas nacionales pero se limita a dos aspectos claves, el programa en Nicaragua, hace mucho énfasis en el trabajo nacional. Existe trabajo e incidencia con el Ministerio de Agricultura (MAGFOR), el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, y el CIUSSAN. En cuanto a la intervención territorial, se realizó una estrategia en tres pasos que se complementaban entre sí. Primero se iba a las comunidades a validar las prácticas exitosas, luego se buscaba que dichas prácticas y experiencias se fueran integrando a las leyes y políticas nacionales y municipales (ordenanzas municipales) y, por último, que las metodologías fueran siendo aplicadas por las entidades públicas vinculadas a la SAN. En una última etapa, la actual, se regresa a nivel de campo, pero ya no en un papel ejecutor sino como asesor de las entidades públicas (y/u organizaciones no gubernamentales). Ya no se va solo a las comunidades sino siempre acompañado de integrantes de los Gabinetes de Producción o las COMUSSAN (entrevista equipo nacional PESA). Al igual que en Guatemala y Honduras, la estrategia de fortalecimiento de las estructuras (SSAN) municipales y de la Alcaldía ha sido clave.

Entre los "beneficiarios" directos se mencionan principalmente técnicos de las instituciones mencionadas (promotores, maestros, hombres y mujeres) y a nivel comunitario "productores y productoras", sin especificar las características de los mismos.

En términos de sostenibilidad, la estrategia pasó por la implementación de la Ley, la formulación de la política, la creación de la institucionalidad de SSAN y la adopción institucional de las buenas prácticas de SSAN desarrollados por el programa PESA.

Expresión y estrategia territorial

A nivel territorial, la estrategia de intervención, al igual que en Guatemala, se centra en las promotorías, que son claves como agentes la extensión. Alrededor de cada promotor, electo en Asambleas Comunitarias, se forman grupos de interés para los diferentes proyectos: Sistemas Agroforestales, patios integrales, cultivo de hortalizas en llantas, alimentación escolar (entrevista equipo nacional PESA Nicaragua). Cuando se trata de acciones relacionadas con el manejo de recursos (mediante la capitalización de incentivos) se crean Juntas Directivas (por ejemplo Bancos de Semillas) y, como un elemento innovador, se promueve la creación de empresas de comunicación rural para el desarrollo por parte de grupos de jóvenes. El modelo SAN se define como un sistema que articula acciones y resultados de BBPP de desarrollo agropecuario, educación y salud, que se centran en la organización comunitaria y la promoción de una participación organizada.

Al inicio del proceso, se realiza una Asamblea Comunitaria en la cual se conforman los grupos de interés. Después se realizan diagnósticos participativos como base para guiar las decisiones productivas —los más importantes, el diagnóstico rural participativo y el análisis del patrón alimentario. Éste análisis tiene particular importancia, pues ayuda a los participantes a tomar conciencia sobre sus patrones de consumo (generalmente poco diversificados) y el gasto de dinero vinculado a él (generalmente alto dado el poco aprovechamiento de cultivos locales). En ello participan familias participantes, delegados del gobierno local y técnicos del programa PESA.

Una vez definidas las acciones, al centro del proceso se refuerzan los conocimientos y habilidades de la red de promotoría con capacitaciones frecuentes, intercambio de experiencias y visitas técnicas. De esta manera se busca fortalecer las estructuras comunitarias y multiplicar la experiencia facilitada por el equipo técnico del programa PESA. El acompañamiento técnico por parte de los promotores se da a conocer en las parcelas bajo la modalidad de “aprender haciendo”. Entre todos los promotores hay uno que sirve de enlace comunitario con los técnicos del programa. Al igual que en los otros países, el intercambio de experiencias (“campesino a campesino”) es un instrumento particularmente apreciado para mejorar las capacidades de los promotores de manera participativa y ceñida siempre a su contexto.

Anexo 4: Temáticas claves y fuentes de información

Temas	Fuentes de información
Contexto, historia, cambios claves y estrategias principales de los programas PESA	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de proyecto PESA III Guatemala, Honduras, Nicaragua • Documentos de Naciones Unidas • Sistematización San Juan de Limay • Informe mensajes claves • Director Nacional y/o Equipo nacional PESA Guatemala, Honduras, Nicaragua • Coordinadores Regionales • Actores nacionales
Selección de participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Documento de Proyecto PESA III Guatemala • Guías metodológicas (Milpa, Patio-Hogar, Apreciando lo Nuestro) • Grupos comunitarios objetivo • Actores municipales
Acciones técnicas/estrategias principales/implementación de las acciones en campo	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de proyecto PESA III Guatemala, Honduras, Nicaragua • Guías metodológicas • Equipos nacionales PESA Honduras, Nicaragua • Técnicos PESA Guatemala, Honduras, Nicaragua • Grupos focales comunitarios • Actores municipales
Género	<ul style="list-style-type: none"> • Encargada de género PESA Honduras • Consultora PESACAM • Técnicos y técnicas PESA • Grupos focales comunitarios • Oficinas Municipales de la Mujer
Pueblos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> • Encargada de género PESA Honduras • Consultora PESACAM • Equipo Nacional PESA Nicaragua • Coordinadora Municipal Yorito, Honduras

Temas	Fuentes de información
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Documento de Proyecto PESA III Guatemala • Técnicos y técnicas PESA • Grupos comunitarios objetivos
Rendición de cuentas/ Conocimiento del DHA	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de proyecto PESA III Guatemala, Honduras, Nicaragua • Director Nacional PESA Guatemala • Actores municipales • Grupos comunitarios objetivos
Coordinación interinstitucional y enlaces sectoriales/ implementación del proceso del programa PESA a nivel municipal/transferencia de acciones del programa PESA/ Apoyo político e institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Actores municipales • Técnicos del programa PESA Guatemala, Honduras, Nicaragua
Planificación, monitoreo, evaluación y sistematización	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de proyecto PESA III Guatemala, Honduras, Nicaragua • Sistematizaciones Huité, Guatemala; y San Juan de Limay, Nicaragua • Directores y equipos nacionales del programa PESA • Técnicos del programa PESA • Grupos comunitarios objetivos • Actores municipales
Socialización	<ul style="list-style-type: none"> • Técnicos del programa PESA • Actores municipales • Grupos comunitarios objetivo
Dificultades y logros/ Percepciones sobre reducción de la SAN y la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Director y equipos nacionales PESA • Técnicos del programa PESA • Grupos comunitarios objetivos • Actores municipales
Aportes y logros/Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Actores municipales • Actores nacionales • Representaciones de la FAO

Este documento ha sido elaborado en colaboración con el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centro América en el marco del proyecto "Respuestas coherentes de seguridad alimentaria: incorporar el derecho a la alimentación en las iniciativas de seguridad alimentaria globales y regionales", financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).



Para más información contáctenos: righttofood@fao.org
o visite el sitio web: www.fao.org/righttofood/es

