

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

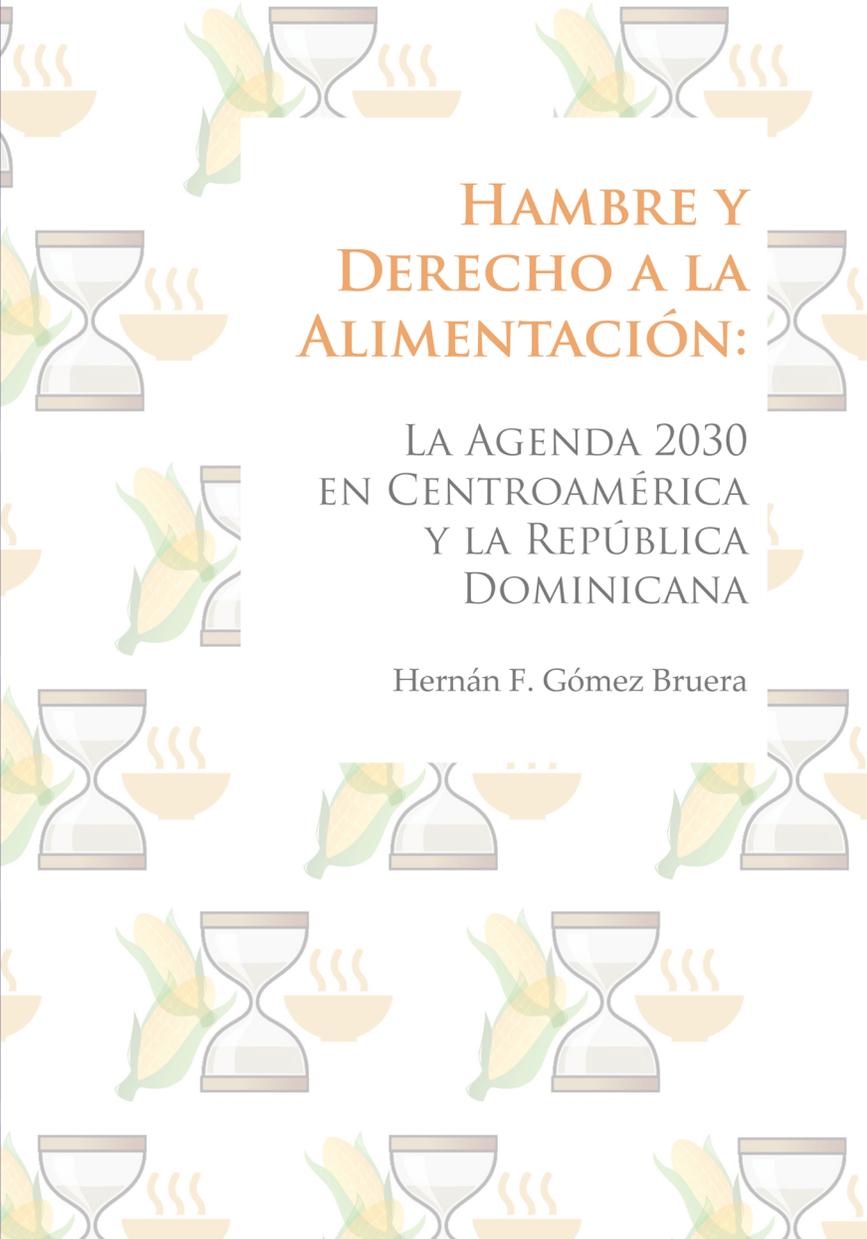
Hambre y derecho a la alimentación: la agenda 2030 en Centroamérica y la República Dominicana

Hernán F. Gómez Bruera



NACIONES UNIDAS

CEPAL



HAMBRE Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN:

LA AGENDA 2030
EN CENTROAMÉRICA
Y LA REPÚBLICA
DOMINICANA

Hernán F. Gómez Bruera



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Este documento fue elaborado bajo la dirección de Hernán Francisco Gómez, Jefe interino de la Unidad de Desarrollo Social (UDS) de la Sede Subregional de la CEPAL en México, con el apoyo de Fernanda Uro, pasante de maestría en la UDS, y de Elsa María Gutiérrez, Asistente de Investigación de la UDS. Las entrevistas fueron enviadas a cada persona para su revisión y visto bueno.

Las opiniones expresadas en este documento, que no fue sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad del autor y las personas entrevistadas y pueden no coincidir con las de la Organización.

LC/MEX/L.1202

Copyright © 2016, Naciones Unidas • Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas • Ciudad de México, MÉXICO • Enero de 2016 • 2016-002

«El hambre es la exclusión: del ingreso, del empleo, del salario, de la vida y de la ciudadanía. Cuando una persona llega a no tener que comer es porque todo lo demás le ha sido negado. El hambre es la forma moderna de exilio. Es la muerte en vida.»

Josué de Castro

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Presentación | 9 |
| Capítulo I. Una visión de derechos en el combate al hambre | 15 |
| A. Las obligaciones de los Estados..... | 16 |
| B. Principios de derechos humanos | 19 |
| C. Desafíos para la instrumentación de un enfoque de derechos..... | 21 |
| D. La exigibilidad del derecho a la alimentación | 22 |
| Capítulo II. Perspectivas de la subregión | 35 |
| A. La importancia de trabajar en el nivel local • <i>Carmelo Gallardo</i> • FAO..... | 38 |
| B. La perspectiva del PRESANCA • <i>Patricia Palma</i> • PRESANCA II | 46 |
| C. La perspectiva del INCAP • <i>Mireya Palmieri</i> • INCAP | 56 |
| D. La debilidad en materia de implementación y la falta de continuidad en las políticas • <i>Miguel Gómez</i> • Consultor..... | 64 |
| Capítulo III. República Dominicana | 73 |
| A. La importancia de coordinar políticas desde un nivel superior e imparcial • <i>Rosa María Suárez</i> • Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales | 76 |
| B. Progresando con Solidaridad en la República Dominicana • <i>Altagracia Suriel</i> • Directora del Programa..... | 86 |
| C. El Programa de Alimentación Escolar: La lucha contra el hambre desde un enfoque productivo • <i>Nelson de los Santos</i> • INABIE | 95 |

| | |
|---|-----|
| Capítulo IV. El Salvador | 105 |
| A. La problemática rural en una economía con escaso margen de maniobra • <i>Orestes Fredesman Ortez Andrade</i> • Ministerio de Agricultura y Ganadería | 108 |
| B. El papel de la Procuraduría de los Derechos Humanos en la garantía del derecho a la alimentación • <i>Carlos Urquilla</i> • Procuraduría de Derechos Humanos | 117 |
| C. Las dificultades para aprobar la ley de seguridad y soberanía alimentaria de El Salvador • <i>Mario Marroquín</i> • Asamblea Nacional | 128 |
| D. La importancia de fortalecer el empleo • <i>Salvador William Pleitez</i> • Fomilenio II | 135 |
| Capítulo V. Guatemala | 143 |
| A. La cuestión rural en Guatemala: Una visión histórica • <i>Pablo Prado</i> • Universidad de San Carlos de Guatemala | 148 |
| B. La Defensoría del Derecho a la Alimentación en Guatemala • <i>Julio Adrián Velásquez</i> • Procuraduría de Derechos Humanos | 157 |
| C. Un litigio estratégico sin precedentes para la exigibilidad del derecho a la alimentación: El caso Camotán • <i>Magali Cano</i> • Coordinadora de la Campaña Guatemala sin Hambre..... | 166 |
| D. La desnutrición crónica como un límite al desarrollo de las generaciones futuras • <i>Andrés Botrán</i> • Empresario y ex Secretario de Seguridad Alimentaria..... | 175 |
| E. La importancia del tema presupuestario • <i>Delfina Mux</i> • IBIS Dinamarca • Ex Secretaria de Seguridad Alimentaria..... | 183 |
| F. El papel de la Secretaría de Seguridad Alimentaria en la lucha contra el hambre • <i>Lilly Caravantes</i> • Ex Secretaria de Seguridad Alimentaria | 190 |

| | |
|---|-----|
| Capítulo VI. Panamá | 201 |
| A. El reto de superar la desigualdad • <i>Alcibiades Vásquez</i> • Ministro de Desarrollo Social..... | 205 |
| B. El Programa Red de Oportunidades • <i>Aida Batista</i> • Directora del Programa..... | 213 |
| C. Hacia una Ley de Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación para Panamá • <i>Franklin Corro</i> • Secretario Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional | 223 |
| Capítulo VII. Nicaragua | 233 |
| A. El Programa Hambre Cero: Tratar a los pobres como productores • <i>Orlando Núñez Soto</i> • Director del CIPRES..... | 236 |
| B. Una acción institucional en articulación con la sociedad y los poderes locales • <i>Guillermo González</i> • Ex Secretario Ejecutivo de Seguridad y Soberanía Alimentaria..... | 249 |
| Bibliografía | 261 |
| Siglas y acrónimos | 267 |

PRESENTACIÓN

Reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre y la de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario fueron dos de las metas importantes que la comunidad internacional se planteó en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que abarcaron el período 1990-2015. De modo general, la región de América Latina y el Caribe logró reducir el porcentaje de personas que en 1990 vivían con menos de 1,25 dólares PPA por día, de 12,63 dólares a 4,63 dólares (CEPAL, 2015: 13). La pobreza total también tuvo una caída de 20 puntos, al pasar de 48,4% en 1990 a 28% en 2014. Cuando se observa el problema de la subalimentación, América Latina muestra el mayor avance a nivel mundial. De hecho, tanto la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) han señalado que esta región es ejemplo en la lucha contra el hambre. La proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria, que fue de 14,7% en el bienio 1990-1992, se redujo a 5,5% entre 2014 y 2016, con lo que se logró reducir a menos de la mitad, como lo establecía la meta (CEPAL, 2015: 13).

A pesar de los avances en la reducción del hambre, los países de la región presentan una situación heterogénea y persisten múltiples brechas sin cerrar. Las naciones caribeñas continúan presentando el mayor desafío en la región. Sin embargo, destaca como un hecho singular —materia que inspiró este libro— el rezago de Centroamérica, donde si bien todos los países alcanzaron la meta de reducción de la pobreza extrema (exceptuando Guatemala), cuatro naciones no alcanzaron la meta de disminuir a la mitad la proporción de la población que vive por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria: Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras.

El hambre y la desnutrición siguen siendo fenómenos preocupantes en esta subregión, a pesar de que en los últimos años los países que componen el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ¹ han impulsado políticas, planes y programas orientados a erradicar la desnutrición, promover la seguridad alimentaria, reducir la pobreza y mejorar la producción agropecuaria. En los

¹ El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) está integrado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, además de Belice, que se integró en 2000 y la República Dominicana en 2013.

últimos diez años, muchos de estos países han creado una arquitectura institucional en materia de seguridad alimentaria, que comprende la aprobación de leyes generales y específicas, así como la creación de secretarías y consejos de seguridad alimentaria y nutricional, que en muchos casos han permitido conformar un marco legal favorable y espacios de coordinación multisectorial de alto nivel (PMA, 2010).

El hambre en Centroamérica constituye un problema de larga data, ampliamente diagnosticado en numerosos estudios. A través de este esfuerzo se ha querido dar la voz a los propios actores de las políticas y programas en distintos niveles —desde el ministerial hasta el de coordinación y dirección de programas sociales—, a expertos académicos y de instituciones que monitorean los problemas de desnutrición desde el nivel subregional, a representantes de la sociedad civil y a los organismos internacionales, para conocer directamente sus valoraciones acerca de los esfuerzos emprendidos en materia de seguridad alimentaria y nutricional, así como las dificultades que han impedido a ciertos países cumplir con los ODM. Antes que ofrecer un estudio más elaborado desde la perspectiva de los expertos, este documento es un esfuerzo por recopilar el testimonio vivo de quienes tienen a su cargo la formulación de las políticas con el fin de favorecer un intercambio de experiencias y lecciones aprendidas para enfrentar problemas comunes a todos los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

A fin de capturar contextos sociales y políticos diversos, se eligieron cinco países del Sistema, dos de los cuales no lograron cumplir con las metas de los ODM (El Salvador y Guatemala), así como tres que cumplieron con las metas (la República Dominicana, Panamá y Nicaragua). Tres de estas naciones —El Salvador, Guatemala y Nicaragua— pasaron por la difícil experiencia de la guerra, lo que, a decir de un buen número de los entrevistados, durante muchos años implicó que la seguridad alimentaria y nutricional y el combate a la pobreza se postergaran. Durante las reformas estructurales de los años noventa, la situación no necesariamente fue mejor para estas naciones, mismas que debieron adelgazar considerablemente sus aparatos estatales. Sin embargo, una serie de fenómenos a los que se hace referencia en este documento —desde las crisis financieras, pasando por los fenómenos climáticos e incluso cambios de gobierno y de la orientación ideológica de los mismos, por no dejar de mencionar las agendas promovidas por organizaciones internacionales— han puesto el combate al hambre en un lugar de mayor relevancia dentro de la agenda pública y del debate político.

Aun cuando este estudio se centra mayoritariamente en la problemática de la seguridad alimentaria y nutricional, se trata también del hambre de modo más general y en un sentido amplio, a sabiendas de que constituye un término de escaso rigor técnico-conceptual, pero que alude de modo general —como bien captura la frase del sociólogo brasileño Josué de Castro al principio de este documento— a un cuadro de extrema pobreza, que impide a un número importante de personas acceder a una canasta básica y a un conjunto de servicios básicos, así como a una extrema precariedad de las instituciones, marcado por un Estado ausente o extremadamente débil. El hambre se trata aquí como un asunto político, antes que como un problema eminentemente técnico. En las conversaciones que aquí se presentan, por tanto, se busca conocer cuál es el nivel de prioridad político-institucional que se le ha dado al tema en cada uno de los países, y qué tan presente se encuentra éste entre la clase política, la opinión pública y los distintos sectores de la sociedad.

Las entrevistas que componen este trabajo tienen como hilo conductor y punto de partida el Objetivo 1, la reducción a la mitad del número de personas que sufren hambre, planteado en los ODM. Al respecto, se busca conocer cuáles son los principales factores que, a juicio de los entrevistados, permitieron alcanzar dicho objetivo o, en su caso, cuáles son las razones que impidieron cumplirlo en el plazo estipulado. En este estudio se plantea también un puente entre los ODM y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en 2015, la cual establece metas aún más ambiciosas. En efecto, los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, plantean la completa erradicación del hambre y, de modo general, lograr la seguridad alimentaria, promover la agricultura sostenible y mejorar la nutrición. Todo ello desde un enfoque de derechos.

El tema de la nutrición —no considerado previamente en los ODM— es particularmente importante para América Latina y el Caribe, puesto que la región todavía presenta un grave problema de desnutrición crónica entre los menores de 5 años, el cual en 2012 afectaba a 7,5 millones de niñas y niños (Martínez y Palma, 2015), así como para la subregión centroamericana, donde la desnutrición crónica en niñas y niños menores de 5 años alcanzaba muy altos niveles en países como Guatemala (48%),² Honduras (22,7%)³ y El Salvador (20,6%)⁴ (FAO, 2015c:

² Dato correspondiente a 2009.

³ Dato correspondiente a 2012.

⁴ Dato correspondiente a 2008.

20), además de auténticas señales de alerta entre niñas y niños indígenas de Guatemala (58,6%), Panamá (62%) y Belice (43,7%).

Al abordar el problema del hambre y la desnutrición, la más reciente Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe organizada por la CEPAL (Lima, Perú, 2 a 4 de noviembre de 2015) puso énfasis en la necesidad de tratar estos asuntos desde la óptica del derecho a la alimentación, establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el documento preparatorio de dicha conferencia se señala que el Objetivo 2 de los ODS es relevante en tanto aborda la problemática de la alimentación y la nutrición de una manera más integral y considera la seguridad alimentaria como un derecho humano fundamental, cuya conculcación «limita la capacidad de ejercicio de los derechos políticos y el desarrollo de una democracia participativa» (CEPAL, 2015b: 170). En línea con este planteamiento, uno de los objetivos principales de este estudio es conocer el estado del arte que en la subregión ha tenido el enfoque de derechos en las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y, en particular, la promoción del derecho humano a la alimentación, el cual se ejerce, según plantea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) en su Observación General 12, «cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla».

El presente documento está organizado en siete capítulos. En el capítulo I se presenta un estudio introductorio en el que se analiza el grado de avance y los retos que implica promover un enfoque de derechos en el combate al hambre, donde se incluyen ejemplos concretos a partir de las entrevistas. En el capítulo II, «Perspectivas de la subregión», se presentan cuatro conversaciones que de modo general abordan la problemática del hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional en los países del SICA, para realizar una serie de comparaciones. Los siguientes capítulos están integrados por cada uno de los cinco países que se incluyen en este trabajo: República Dominicana (capítulo III), Guatemala (capítulo IV), El Salvador (capítulo V), Panamá (capítulo VI) y Nicaragua (capítulo VII). Cada sección comienza con una breve introducción, en la que se presenta a sus protagonistas y se mencionan brevemente las cuestiones más relevantes enunciadas en sus entrevistas. Cada capítulo comprende también una serie de cuadros donde se detallan los indicadores más recientes que dan cuenta del cumplimiento del ODM 1 y se enuncian las principales políticas, programas e instituciones orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

El autor de este documento desea agradecer, en primer término, la disposición de todos y cada una de las personas que amablemente aceptaron ser parte de este esfuerzo. No sólo se les agradece su disposición para ser entrevistadas, sino también el haber revisado posteriormente estas entrevistas y elaborado las precisiones necesarias. Se agradece también el apoyo de diversos funcionarios de la FAO, que gentilmente brindaron información y contactos, a saber: Fernando Soto, Carmelo Gallardo, Adoniram Sanches, Ricardo Rapallo, Diego Recalde y Alan González, así como a los funcionarios de la CEPAL, comenzando por Elsa Gutiérrez, así como Rodrigo Martínez, Julie Lennox, Pablo Yanes y Hugo Beteta. Justo es decir que este esfuerzo no habría sido posible sin el apoyo de Fernanda Uro, quien colaboró de forma entusiasta y decidida en la edición de este libro. Se agradece también el apoyo del diplomático mexicano Eduardo Fragoso, por sus buenos oficios. ■

CAPÍTULO I

UNA VISIÓN DE DERECHOS EN EL COMBATE AL HAMBRE

En el presente capítulo se examinan las características más importantes de un enfoque de derechos y la forma en que éste debiera traducirse en las políticas de seguridad alimentaria y combate al hambre, para reflexionar hasta qué punto los países del SICA han avanzado en la instrumentación de este enfoque a partir de las entrevistas del presente documento.

Un enfoque de derechos se sostiene fundamentalmente en la idea de que las políticas que promueven los Estados para impulsar el bienestar de la ciudadanía constituyen obligaciones orientadas a garantizar derechos y no favores ni ayudas u otro tipo de concesiones graciosas de la autoridad otorgadas de arriba hacia abajo. Un enfoque de este tipo busca trascender de la mera solidaridad o generosidad como motivaciones para formular políticas públicas, a una visión donde el Estado es el principal responsable de garantizar a los ciudadanos un conjunto de derechos. En un enfoque de derechos, por tanto, los ciudadanos no son receptores de acciones asistenciales. De ahí que antes que hablar de beneficiarios de las políticas se procura y prefiere hablar de *titulares de derechos*. Bajo esta óptica se considera que para cada derecho corresponde una obligación: Por lo general, los ciudadanos son titulares de derechos (ya sea de forma individual o colectiva), mientras los Estados son sujetos de obligaciones.

Un enfoque de derechos no constituye un recetario, una prescripción de políticas públicas específicas o un modelo rígido que los gobiernos deban seguir. De lo que se trata, en todo caso, es que cada Estado adopte las medidas que considere más pertinentes, pero donde se utilice como guía un conjunto de principios y valores de derechos humanos. Ciertamente, estos principios y

valores se orientan a la búsqueda del bienestar social, pero también se inspiran en una agenda de construcción de ciudadanía y ampliación de libertades, además de buscar generar efectos transformadores y emancipatorios en nuestras sociedades.

El enfoque de derechos es un marco conceptual basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos. Dos pilares fundamentales lo integran: por una parte, un conjunto de normas y estándares contenidos en los distintos instrumentos del derecho internacional y, por el otro, una serie de principios en materia de derechos humanos. Como se muestra en las próximas páginas, para que exista un enfoque de derechos, es necesario formular leyes, programas, políticas y marcos regulatorios basados explícitamente en normas y valores establecidos en tratados y convenciones internacionales. Es importante señalar también que los enfoques de derechos deben estar presentes en las políticas y los programas sin importar su tamaño o presupuesto. Normalmente, es más sencillo cuando este tipo de enfoques son pautados a partir de que una política pública es puesta en funcionamiento, pues de otro modo se arrastrarán inercias institucionales provenientes de un diseño original no sustentado en derechos, el cual siempre es difícil superar con el tiempo.

A. Las obligaciones de los Estados

Las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales promulgadas en 1997 establecen tres tipos de obligaciones orientadas a respetar, proteger y cumplir derechos humanos,⁵ tema que para el caso específico del derecho a la alimentación es abordado en la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1999), al cual también nos referiremos aquí como «el Comité».

La obligación de *respetar* tiene que ver con que los Estados se abstengan de obstaculizar el goce de los derechos. En el caso del derecho a la alimentación, los gobiernos no deben privar arbitrariamente a las personas del derecho a la alimentación o dificultar su acceso a los alimentos. Se produciría una violación a la obligación de respetar el derecho a la alimentación, por ejemplo, si se desalojara o desplazara arbitrariamente a un grupo de personas de sus tierras, especialmente si éstas representan su medio básico de subsistencia; si el gobierno

⁵ *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 22 a 26 de enero de 1997*, CODHEM. Véase: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/72/leg/leg21.pdf>, (15 de junio de 2015).

suprimiese las disposiciones relativas a la seguridad social sin asegurarse de que las personas vulnerables dispongan de medios alternativos para alimentarse, o si el gobierno introdujese conscientemente sustancias tóxicas en la cadena alimentaria.

La obligación de *proteger*, por su parte, tiene que ver con prevenir violaciones a derechos por parte de terceros. Si un particular contamina los mantos acuíferos sin que el Estado actúe para prevenir y sancionar esta conducta, el Estado estaría fallando en su compromiso de proteger el derecho a la salud. La obligación de *proteger* el derecho a la alimentación significa evitar que personas u organizaciones poderosas conculquen el derecho a la alimentación de terceros. Para ello, el gobierno debe promulgar leyes y establecer órganos que investiguen y proporcionen recursos eficaces en caso de violaciones a este derecho. Por ejemplo, si el gobierno no interviene cuando una persona poderosa desaloja a otros de su tierra, estará incumpliendo la obligación de proteger el derecho a la alimentación. Lo mismo ocurriría si un gobierno no adoptase ninguna medida en el caso de que una empresa contaminase el abastecimiento de agua de una comunidad. Si se negase a las personas el acceso al trabajo por motivos de sexo, raza u otras formas de discriminación, el gobierno también tendría que adoptar un conjunto de medidas a fin de proteger el derecho de esas personas a la alimentación. También tendría, por ejemplo, que promulgar leyes para proteger a los consumidores frente a productos alimenticios peligrosos o frente a medios de producción insostenibles. Ello podría incluir la introducción del rotulado de los alimentos o de legislación sobre la utilización de plaguicidas.

Por último, la obligación de *cumplir* (la más robusta de las tres) tiene que ver con la adopción de medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole que un Estado debe instrumentar para garantizar plenamente un conjunto de derechos. Es esta tercera dimensión la que se prioriza en este documento. La Observación General 12, promulgada por el Comité, sostiene que la obligación de cumplir tiene dos dimensiones: facilitar y proveer. *Facilitar* el derecho a la alimentación implica que el gobierno adopte medidas positivas para individualizar a los grupos vulnerables y aplicar políticas para velar a fin de que tengan acceso a una alimentación suficiente facilitando su capacidad de alimentarse por sí mismos. Ello podría significar el mejoramiento de las perspectivas de empleo mediante la introducción de un programa de reforma agraria para los grupos que carecen de tierra o el fomento de posibilidades de empleo alternativas. Podría incluir también, por ejemplo, programas de reparto gratuito de leche en las escuelas para mejorar la nutrición de los niños.

La obligación de *proveer*, por su parte, aparece cuando la seguridad alimentaria de las personas se ve amenazada por motivos ajenos a su voluntad. Como último recurso puede ser necesaria la prestación de asistencia directa mediante redes de seguridad, como los sistemas de cupones para cambiar por alimentos o disposiciones de seguridad social para garantizar que las personas estén a salvo del hambre. El gobierno estaría incumpliendo sus obligaciones si dejara que su población padezca hambre cuando se encuentra en una situación desesperada y no dispone de medios para remediarla. La petición de ayuda humanitaria internacional por parte de un Estado, cuando no está de por sí en condiciones de garantizar el derecho a la alimentación de su población, emana también de esta tercera obligación. Los Estados que no formulen esa petición o la retrasen deliberadamente, también incurren en una violación del derecho a la alimentación.

La Observación General N° 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (1990) establece también una distinción importante entre *obligaciones de conducta* y *obligaciones de resultado*. Siguiendo el principio de progresividad, se reconoce que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales no suele darse de forma inmediata, sino que es resultado de un proceso gradual, donde es fundamental que los Estados se comprometan a garantizar derechos *hasta el máximo de los recursos de que dispongan* y aseguren la no regresividad de los avances alcanzados. Aún en un contexto de falta de recursos, es importante recordar que el hecho de que ciertos derechos tengan un carácter progresivo, como son los económicos y sociales, no exime a los Estados de cumplir con sus obligaciones de conducta y de resultado. Aun cuando se reconoce que el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales es de carácter progresivo, debido a las restricciones presupuestales, existen una serie de obligaciones de efecto inmediato que obligan a contemplar niveles esenciales de respeto a los derechos humanos. En particular, es necesario garantizar, por una parte, derechos sin discriminación y, por la otra, es preciso *adoptar medidas*. Difícilmente un Estado podría justificar su omisión en cuestiones de este tipo. Es por ello que se establecen *obligaciones de conducta*, las cuales tienen que ver con adoptar medidas para asegurar un derecho y con garantizar que al hacerlo no se discrimine a ciertos grupos, personas o sectores, y, en segundo lugar, las *obligaciones de resultado* que tienen que ver con establecer objetivos concretos que satisfagan una norma de forma sustantiva.

Como se podrá observar en este documento, difícilmente puede afirmarse que los países centroamericanos hayan utilizado hasta el máximo de los recursos

disponibles para garantizar el derecho humano a la alimentación. Como lo señala el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2013), el gasto en seguridad alimentaria y nutricional, que no ha sido una prioridad por parte de los gobiernos centrales de la subregión, en tanto representó 2,3% del PIB anual en 2013, siendo sumamente bajo en El Salvador, donde fue del 0,9%, aunque algo más representativo en Nicaragua y Panamá, donde ascendió a 3,4% y 3% del PIB, respectivamente. Es sabido, además, que la carga fiscal en estos países es particularmente reducida, con niveles que oscilan entre 11% y 14% y donde solamente Nicaragua alcanza un nivel por encima de 19% (ICEFI 2013: 13), por lo que la disponibilidad de recursos es muy limitada. Por ello, las resistencias que entre las élites de algunos de estos países existen frente a la posibilidad de instrumentar reformas fiscales es uno de los temas recurrentes en este documento (véanse las entrevistas a Andrés Botrán en el capítulo V, y las de Alcibiades Vásquez en el capítulo VI).

B. Principios de derechos humanos ⁶

Los principios fundamentales de un enfoque de derechos pueden aglutinarse en cuatro grandes grupos: 1) universalidad, interdependencia e indivisibilidad; 2) transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información; 3) igualdad, inclusión social y no discriminación, y 4) participación social.

Universalidad, interdependencia e indivisibilidad tienen que ver con el hecho de que el disfrute de unos derechos está asociado o incluso depende de otros. Estos tres principios nos obligan a reconocer y promover la integralidad de todos los derechos humanos y a asumir a cabalidad que todos los derechos son igualmente importantes. La antigua concepción que establece una dicotomía entre derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), por otra, está llamada a superarse definitivamente desde un enfoque de derechos. Resulta equivocado señalar, por tanto, que la naturaleza de los DESC sea exclusivamente programática o que estos derechos constituyan simplemente una serie de objetivos políticos o declaraciones de buena voluntad. Por el contrario, los derechos económicos, sociales y culturales son derechos humanos exigibles semejantes a los de carácter civil y político. Así lo entiende en este documento Carlos Urquilla, Procurador Adjunto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Gobierno de El Salvador, cuando señala que existe un

⁶ Esta sección recoge diversos planteamientos de Sepúlveda (2014).

desbalance entre la atención que reciben uno y otro grupo de derechos, pues suele creerse equivocadamente que los derechos civiles y políticos «sí son derechos», mientras que «trabajar con los derechos económicos y sociales es interferir con las decisiones presupuestarias que le corresponden al Poder Ejecutivo».

Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información constituyen un segundo grupo de principios clave en un enfoque de derechos. Este tipo de principios aluden a la importancia de que los derechohabientes de los programas, y la sociedad en su conjunto, entiendan el funcionamiento de los programas y se publiquen evaluaciones periódicas y estudios de impacto que permitan conocer si los recursos públicos se ejercen de manera eficaz y eficiente. La rendición de cuentas, en particular, debe poder identificar claramente quiénes son los titulares de derechos y quiénes sujetos de obligaciones. En efecto, sólo es posible garantizar que los derechos y las obligaciones se cumplan si contamos con un sistema de rendición de cuentas efectivo, transparente y accesible a todos los involucrados. Esta rendición de cuentas puede ser judicial, cuasi-judicial (como puede ser la efectuada a partir de organismos autónomos, como las comisiones de derechos humanos), realizada por el Poder Ejecutivo o incluso la de índole político, como puede ser el propio Poder Legislativo o las organizaciones autónomas de la sociedad civil.

Igualdad, inclusión social y no discriminación constituyen el tercer grupo de principios en materia de derechos humanos y uno de sus pilares fundamentales. Los mismos ponen el acento en la necesidad de brindar atención a grupos históricamente rezagados en situación de desventaja o socialmente excluidos, así como en la necesidad de que al garantizar derechos humanos no se ejerza ningún tipo de discriminación por razones de género, raza, etnia, nacionalidad, religión, condición socioeconómica u orientación sexual, entre otras. Un enfoque de derechos requiere de leyes e instituciones que eliminen la discriminación y/o la desigualdad de trato hacia ciertos grupos y destinen mayores recursos a las áreas con mayor potencial para beneficio de los más pobres.

La *participación social en las políticas públicas* es otro principio clave de un enfoque de derechos. La misma no sólo es deseable como forma de transparentar y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, sino que también es un derecho en sí mismo: el derecho a participar en las decisiones que nos afectan. Para que este derecho sea efectivo, es necesario promover un involucramiento activo e informado en las políticas públicas, y que la participación abarque todas las fases de una política pública, desde su diseño e implementación hasta su

evaluación. Naturalmente, un orden social democrático, basado en el respeto a la legalidad y surgido de elecciones libres constituye un requisito esencial. Sin embargo, la participación de la ciudadanía (especialmente de los más pobres) requiere de mecanismos específicos y arreglos institucionales en los distintos niveles de toma de decisiones.

C. Desafíos para la instrumentación de un enfoque de derechos

En América Latina y el Caribe existe una larga tradición de clientelismo y asistencialismo en los programas y políticas sociales, así como una cultura política que dificulta la implementación de una visión de derechos. El presente documento da cuenta de cómo esta cultura obstaculiza el desempeño de muchas iniciativas de combate al hambre. El Defensor del Derecho a la Alimentación en Guatemala señala, por ejemplo, que el clientelismo es «el principal cáncer del Pacto Hambre Cero», estrategia mediante la cual el gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2015) buscó atender el problema a partir de la articulación de un conjunto de programas y políticas. El Defensor relata en el capítulo V que la dependencia a su cargo ha encontrado que en muchas comunidades, a los derechohabientes de programas se les solicita la boleta de empadronamiento como condición para entregarles beneficios, o bien que no se verifican las corresponsabilidades de los programas de transferencias condicionadas como «Mi Bono Seguro». La Defensoría también ha podido identificar cómo, previo a la entrega de transferencias monetarias, se incrementa también el número de personas que realizan trámites de empadronamiento electoral. Si bien estas realidades no siempre son visibles en el nivel central, explica el funcionario, continúan ocurriendo con mucha frecuencia en el ámbito local. Este cuadro hace particularmente importante la promoción de un enfoque de derechos en los programas sociales y de seguridad alimentaria y nutricional.

En las dos últimas décadas, desde la creación del llamado «PROGRESA» en México (más tarde conocido como «Oportunidades» y recientemente como «Prospera»), han proliferado en gran cantidad de países de América Latina y el Caribe programas de transferencia condicionada, los cuales, a pesar de haber limitado en cierta medida el uso político-electoral de los programas sociales, no necesariamente han logrado erradicar este problema. Por lo general, cuanto más sofisticados y menos transparentes sean los criterios de elegibilidad de estos programas, más se dificulta el que sean percibidos como derechos y sujetos a la manipulación. Así lo expresa la Directora del Programa «Red de Oportunidades»,

Aída Batista, en el capítulo VI, donde señala que en donde no se cumple con los criterios de elegibilidad o no se supervisa adecuadamente el cumplimiento de las corresponsabilidades no hay forma de saber qué personas entran a un programa y por qué lo hacen. «Si no hay un criterio científico de selección», por tanto, «hay uno de tipo subjetivo», donde muy probablemente las decisiones se toman a partir de criterios político-clientelares. Según lo relatado por esta funcionaria, eso es precisamente lo que ha ocurrido en Panamá en el pasado. De ahí la importancia que tiene para un enfoque de derechos el que existan reglas claras para la selección de los beneficiarios y que la autoridad asegure su cumplimiento.

En años recientes ha proliferado un lenguaje de derechos en la subregión que resulta promisorio, a pesar de que en muchos casos solamente existe en el plano discursivo. Gran parte de los programas refiere utilizar un enfoque de derechos humanos, como documenta un amplio estudio del Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2010: 100), aunque existe una gran brecha entre los enunciados declarativos de estos documentos y la práctica concreta. Por ello es que la mayor parte de los entrevistados en este estudio reconocen que el enfoque de derechos todavía no pasa de ser un conjunto de formulaciones declarativas e incluso no todos están familiarizados, con lo que implica un enfoque de este tipo en términos concretos. Así lo afirma el salvadoreño Carlos Urquilla, cuando apunta:

«Por experiencia, puedo decir, porque mi especialidad en el ámbito jurídico es en estos temas, que la administración pública no sabe traducir en la práctica lo que Naciones Unidas llamó el enfoque basado en derechos humanos (...) El gobierno salvadoreño sabe que debe mantener un enfoque de derechos, pero no termina de entender lo que eso significa en la práctica y cómo se traduce concretamente en su relación con la ciudadanía.»

En este sentido, los hallazgos de este trabajo coinciden con el propio PMA, cuando se señala la existencia de una gran brecha entre el conocimiento sobre derechos humanos, tanto a nivel de las instituciones que ofrecen servicios, como a la población objetivo que los demanda.

¿Ha avanzado el enfoque de derechos en la región? Carmelo Gallardo ofrece una respuesta positiva y explica:

«Al menos hay avances en temas propios de un enfoque de derechos como son la participación social y la transparencia. Tal vez no los haya en el sentido de asumir plenamente la obligatoriedad del Estado y de orientar todos los medios y recursos disponibles para tener la política pública

necesaria. Hay progresos en ciertos principios de derechos humanos, aunque no los suficientes para hacer los cambios que se requieren en términos de suficientes recursos o incluso de mejor coordinación e integralidad de las políticas, pues no siempre es un problema de recursos.»

Como apunta Magdalena Sepúlveda (2014), para trascender de la retórica a la práctica, un enfoque de derechos debe traducirse en reformas legales y administrativas, así como en políticas y programas establecidos y definidos a través de un marco legal adecuado que de preferencia comience por el nivel constitucional y pueda concretarse mediante reglamentos y manuales de operación. Siguiendo la posición de Sepúlveda (2014), un derecho no necesariamente debe establecerse por medio de una norma constitucional explícita, pero sí es importante que exista una ley formal que, cuando menos logre: 1) garantizar las sostenibilidad y continuidad de los esfuerzos realizados a través de políticas de Estado; 2) identificar titulares de derechos y responsables (facilita rendición de cuentas); 3) garantizar recursos financieros y humanos adecuados; 4) establecer criterios claros de elegibilidad; 5) definir funciones y responsabilidades de actores; 6) establecer mecanismos de exigibilidad (denuncias y quejas), y 7) crear vías de participación o garantizar el funcionamiento de las existentes.

En el caso de programas de transferencias condicionadas que en general han proliferado en los países de América Latina y el Caribe, es sabido que han funcionado mejor ahí donde han sido institucionalizados a través de un marco legal, que cuando se basan en decretos presidenciales, manuales o directrices. A pesar de que la mayor parte de estos programas no sigue un enfoque de derechos, cuando han sido asentados en leyes, han logrado consolidarse mejor como políticas de Estado. Un ejemplo de ello es el Programa «Bolsa Familia» en Brasil, el cual se ha caracterizado por ofrecer mayor certeza jurídica y protección a los beneficiarios que otros programas de transferencia condicionada en la región. Asentar los programas de transferencias condicionadas en leyes y reglamentos, sin embargo, todavía es un reto importante en varias naciones que integran el SICA. Aunque hoy todos los países contemplados en este estudio, salvo Nicaragua, tienen un programa de transferencia condicionada importante, lo cierto es que su implementación raramente ha estado respaldada por un marco legal adecuado donde se contemplen las características arriba señaladas. Así se ilustra para el caso de Guatemala, donde, como explica la ex Secretaria de Seguridad Alimentaria de ese país, Lilly Caravantes, «las transferencias

condicionadas se implementaron sin una estructura administrativa que estableciera los mecanismos de asignación, distribución, monitoreo y evaluación de las transferencias condicionadas, así como de las corresponsabilidades institucionales en todo el proceso».

A pesar de lo anterior, un ámbito en el que Guatemala ha tenido un papel ejemplar es en la aprobación de la primera ley de seguridad alimentaria en la región, promulgada en 2005 bajo el nombre de «Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional». En años posteriores se han aprobado leyes similares en otros países de la subregión. En este sentido, como señala Carmelo Gallardo, «el hecho de que todos los países del SICA tengan leyes de seguridad alimentaria (salvo dos en que se están tramitando), donde se reconoce que la seguridad alimentaria es un derecho y se establece una institucionalidad, políticas y programas, es sin duda un logro conjunto de toda la región». Actores políticos involucrados en este proceso, como la ex Secretaria de Seguridad Alimentaria de Guatemala, Delfina Mux, señalan que en el caso de ese país la ley ha servido «como marco general» y ha sido importante porque ha permitido dotar al país de una «institucionalidad» que antes no existía, así como de mecanismos que permiten a los ciudadanos «hacer valer sus derechos». No menos importante, la existencia de un marco legal, como explica Mux, ha sido relevante en tanto que ha permitido que hoy hayan dos casos en los que el Estado guatemalteco ha sido demandado por no cumplir con el derecho a la alimentación (uno de ellos, el antes referido caso de Camotán), lo que difícilmente podría haberse hecho si no existiera un marco legal como el que hoy posee Guatemala.

Con todo, es importante tomar en cuenta que la aprobación de una ley es sólo un primer paso que está lejos de ser suficiente. La comparación entre Guatemala y Nicaragua, recurrente en las páginas de este documento, es particularmente ilustrativa. Se pregunta a un buen número de entrevistados su opinión frente a una aparente paradoja: mientras en Guatemala la aprobación de la ley ha orientado en gran medida los esfuerzos del Estado en materia de seguridad alimentaria, en Nicaragua tanto la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional aprobada en 2009, como las instituciones que de ella se derivan —la Secretaría Ejecutiva de Soberanía y Seguridad Alimentaria (SESSAN) o la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN)— han tenido un papel marginal. ¿Cómo explicar entonces el mayor avance de Nicaragua con respecto a Guatemala en reducir la subalimentación y la desnutrición crónica?

Los entrevistados ofrecen una gran variedad de respuestas, algunas de las cuales tienen que ver con un enfoque de derechos. Abarcan desde los distintos contextos políticos, sociales e históricos, pasando por el nivel de compromiso y voluntad política que existe en uno y otro país o el grado de eficiencia en las estrategias de gestión y focalización. Otros argumentos (propios de un enfoque de derechos), son la cultura política de ambas naciones —más proclive a exigir derechos en el caso nicaragüense—, el papel de la sociedad civil y el papel de la participación social. Patricia Palma, Directora del PRESANCA, señala con claridad que el avance que ha tenido Nicaragua tiene que ver con «la presencia de estructuras de cohesión y capital social históricas, las cuales vienen del tiempo de la guerra». Apunta además que «[e]n Nicaragua hay una conciencia bastante fuerte sobre el tema del hambre y el derecho a la alimentación». Los entrevistados, sin embargo, también ofrecen argumentos que escapan a la cuestión del enfoque de derechos. Uno de ellos, particularmente persuasivo, lo ofrece Carmelo Gallardo, de la FAO, para quien la diferencia principal radica en que existe un gobierno «con una amplia base social» que «ha logrado trabajar mucho, tanto desde la base como desde el nivel municipal». A su juicio, «[E]s muy importante que una política de seguridad alimentaria no sea sólo del Ejecutivo nacional, sino que también se involucren los poderes locales y exista una voluntad política manifiesta». Ciertamente, como explica el funcionario, la voluntad política en el nivel nacional es importante, pero la voluntad local también lo es, «particularmente el papel de los municipios y de la sociedad que participa en ellos». Por ello es que instrumentar políticas en el ámbito local es uno de los grandes retos que presentan las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en la región, tema sobre el que arrojan luz las entrevistas que integran el presente documento.

Con respecto a los principios referidos en la sección anterior, es preciso señalar que para adoptar un enfoque de derechos efectivo, en el que se atiendan los principios de interdependencia e indivisibilidad, las acciones en materia de seguridad alimentaria y protección social deben adquirir un carácter integral. Para ello, es necesario establecer planes y políticas apoyados en una estrategia nacional y un plan de acción adecuadamente coordinado. En muchos países de América Latina y el Caribe, al igual que ocurre en las naciones del SICA, existe una fragmentación y falta de coordinación entre programas sociales, lo que los vuelve inefectivos. Muchas veces suele creerse que la satisfacción de derechos económicos y sociales depende de la disponibilidad de recursos. Temas como el de la integralidad, sin embargo, no dependen de cuestiones presupuestarias. Una

mejor coordinación intersectorial e interinstitucional no necesariamente es costosa y puede generar mejoras importantes en la formulación de políticas orientadas a garantizar derechos. Para lograr una coordinación de este tipo es necesario que los estados asuman un papel activo y se creen estructuras formales que la aseguren.

En tal sentido, superar la fragmentación y la dispersión de las políticas públicas es uno de los principales retos de la subregión. Así lo reconoce, por ejemplo, el Ministro de Desarrollo Social de Panamá en el capítulo IV de este documento cuando señala que su país «tiene un archipiélago social en materia de administración», en tanto «existen entre 15 o 20 instituciones haciendo lo mismo, triplicando esfuerzos y recursos». Un esfuerzo orientado a superar esta problemática, explica el Ministro, ha sido la reactivación del Gabinete Social, coordinado por el propio Ministerio de Desarrollo Social, y en el cual participan los ministerios relacionados al campo social y al Ministerio de Economía y Finanzas. Otro esfuerzo ha sido la Comisión Interinstitucional para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, creada por decreto presidencial, la cual incluye una mesa de concertación en la que participan el sector privado, las ONG, las iglesias y los sindicatos, entre otros, y cuyo objetivo es darle dirección y coordinación a los proyectos del Estado orientados a cumplir con la Agenda 2030.

En el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional, los países del SICA han hecho esfuerzos importantes para crear estructuras de este tipo. Una lección importante en este sentido es contar con mecanismos de coordinación ubicadas en un alto nivel jerárquico, de preferencia en la Vicepresidencia de la República, como ocurre en Guatemala o en República Dominicana, con el fin de que las instancias coordinadoras (sean secretarías o comisiones) puedan incidir en todo el gabinete, e incluso desde ahí coordinar la participación de la sociedad civil, el sector privado, y la cooperación internacional. Esto es particularmente importante, como refieren diversos entrevistados, porque difícilmente un par puede exigir a otro, como ocurre entre ministros que tienen un mismo rango jerárquico (véase entrevista a Delfina Mux, Rosa María Suárez y Alcibiades Vásquez). La experiencia de El Salvador, referida en el capítulo III, ilustra claramente cómo la efectividad de la coordinación en materia de políticas de seguridad alimentaria y el propio perfil y la visibilidad pública del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN) fue mayor cuando dicha instancia era comandada por la Primera Dama, que cuando pasó a ser presidida por la Ministra de Salud.

Llama la atención que incluso en casos como el de Panamá, donde el Gabinete de Desarrollo Social (en el que también se discute la política de seguridad alimentaria) es comandado por el Ministro de Desarrollo Social, el propio encargado de esta dependencia señala en este documento que uno de los factores que han permitido una coordinación adecuada ha sido el hecho de que la Primera Dama forme parte de dicho espacio. En suma, aun cuando las instancias de coordinación no estén ubicadas dentro de la Presidencia o la Vicepresidencia, el hecho de que figuras de alto perfil o nivel jerárquico participen en estos espacios es un elemento que contribuye a una coordinación más efectiva de instituciones y políticas.

Para hacer efectivos los principios de igualdad y no discriminación propios de un enfoque de derechos, los criterios de elegibilidad de los derechohabientes de programas sociales deben ser justos, razonables, objetivos y transparentes. Avanzar en el diseño de criterios de este tipo es un desafío importante en los países del SICA. En Nicaragua, por ejemplo, los criterios que establece la normatividad para acceder al Bono Alimentario son demasiado subjetivos y se prestan a un amplio margen de discrecionalidad por parte de las autoridades, como apunta Miguel Gómez, entrevistado en el capítulo I de esta publicación. Uno de estos criterios, por ejemplo, es que el protagonista viva en un «hogar humilde» o que su casa no sea «cómoda ni lujosa». Por ello, Gómez señala que para acercar este programa a un enfoque de derechos sería necesario seleccionar a los beneficiarios a partir de criterios más claros, como pudiera ser el tamaño de una vivienda o el tipo de material de construcción utilizado.

Como refieren los entrevistados, los criterios de elegibilidad de los programas sociales y de seguridad alimentaria no siempre han sido claros y en diversas ocasiones han sido objeto de uso político. Así lo refiere, por ejemplo, la Directora nacional del Programa Red de Oportunidades de Panamá, Aída Batista, cuando señala que el gobierno actual realizó una verificación al programa e identificó más de 10.000 familias que durante el gobierno anterior estaban en el padrón de beneficiarios y cobraban regularmente sus transferencias que no cumplían con los criterios para formar parte del programa. A fin de evitar estos problemas, el gobierno panameño promueve actualmente una legislación que establecerá más claramente criterios de elegibilidad y contemplará un registro único de beneficiarios.

El principio de igualdad y no discriminación, otro pilar del enfoque de derechos, obliga a asegurar el acceso a derechos mínimos por parte de los grupos

más desventajados, priorizar a quienes sufren injusticias históricas y promover una auténtica igualdad de trato entre hombres y mujeres. En este sentido, los retos que se presentan en la región son mayúsculos. En Panamá, por ejemplo, el Ministro de Desarrollo Social, Alcibíades Vásquez, sostiene que el mapa de la desnutrición crónica en su país «tiene cara de mujer y apellido indígena». Mireya Palmieri, del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), señala también en el capítulo I de este documento que, en el caso de Guatemala, la desnutrición crónica «es una problemática más rural que urbana, más indígena que no indígena y más presente en los hogares en donde la madre no tiene escolaridad o su escolaridad es muy baja». Sobre la problemática indígena, en particular, destaca el hecho de que la desnutrición de las zonas indígenas en Panamá sea igual de alta que la de Guatemala, a pesar de que en términos agregados, la desnutrición crónica en Panamá es muy inferior a la de Guatemala. Patricia Palma, del PRESANCA, también hace notar cómo a pesar de que Costa Rica presenta una situación muy diferente al resto de la región, también puede verse que algunas zonas de su frontera con Panamá, en donde habitan grupos indígenas, se presentan altos niveles de desnutrición, especialmente como resultado de los procesos migratorios provenientes del país vecino.

Los entrevistados en este documento señalan con preocupación la falta de programas adecuadamente focalizados en las áreas indígenas, particularmente en Guatemala, donde la ex Secretaria de Seguridad Alimentaria de esa nación, Delfina Mux señala con preocupación que el país sólo cuente con un programa para atender las necesidades de los pueblos indígenas en un país que, paradójicamente, es mayoritariamente indígena. Para instrumentar una política de seguridad alimentaria basada en un enfoque de derechos, es necesario implementar políticas diferenciadas que lleguen a este sector y sean capaces de revertir la situación de discriminación estructural que padecen (el tema se trata en los capítulos I, IV y V).

En materia de transparencia y acceso a la información, el otro principio importante que debe observarse desde un enfoque de derechos, los países del SICA todavía tienen un gran reto en lo que se refiere a la creación de mecanismos de monitoreo y evaluación transparentes, que brinden información de calidad sobre el avance de los programas sociales. Esto es importante no sólo porque no existen instancias de evaluación independientes, como es el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México, sino también porque la propia cultura de la evaluación y la rendición de cuentas no ha logrado afirmarse entre las instituciones públicas de Centroamérica

y la República Dominicana. Así lo enfatiza Miguel Gómez en el capítulo I, cuando señala que una de las mayores debilidades de los planes, programas y políticas en la región no suelen contar con mecanismos de monitoreo y evaluación adecuados. Al respecto, Gómez es particularmente irónico cuando afirma: «Nuestra región está llena de poetas. Somos muy buenos para el discurso, pero nadie se plantea la medición de lo que hacemos».

En Guatemala, por mencionar uno de los ejemplos que se ofrecen en este documento, no se ha realizado ningún ejercicio de evaluación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como destaca Delfina Mux, en tanto el Programa Mi Bono Seguro, de transferencias condicionadas, tampoco ha sido evaluado. Como lo hace notar Julio Adrián Velásquez, en el capítulo V, a pesar de que el programa cuenta con un gran número de beneficiarios, no se sabe a ciencia cierta qué tanto han contribuido las transferencias en su beneficio. A juicio de Miguel Gómez, una excepción a este escenario que afecta a prácticamente todos los países estudiados en este documento es una versión del Bono Productivo Alimentario del programa nicaragüense Hambre Cero, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y condicionado a la realización de evaluaciones periódicas. «Esta experiencia es valiosa», apunta Gómez, «porque cuenta con los mecanismos de evaluación que hacen que este programa sea muy robusto», además de que tiene mayor rigurosidad en la implementación, programación y presupuestación.

La falta de datos desglosados es otro problema que padecen los programas en la subregión, ya que hace invisible a ciertos sectores, como son las mujeres, los adultos mayores o las personas con discapacidad. Por ello no sólo es importante contar con datos estadísticos confiables, sino lo suficientemente desagregados para visibilizar a los grupos más desventajados. El fortalecimiento de los sistemas nacionales de estadística es particularmente importante para lograr ese objetivo.

Por último, está el tema la participación social, el quinto gran tema que hace a un enfoque de derechos. La intervención organizada de ciudadanas y ciudadanos, ya sea de forma individual o colectiva, en un tema de interés público como es la lucha contra el hambre, tiene una importancia primordial, y será clave para alcanzar las metas de la Agenda 2030. Es particularmente importante que los beneficiarios o derechohabientes de programas sociales puedan tomar decisiones e influir en los asuntos que les afectan más directamente. En El Salvador, Panamá, la República Dominicana, Guatemala y Nicaragua se han creado formalmente consejos nacionales de seguridad alimentaria donde

representantes de la sociedad civil sesionan con ministros y secretarios y coordinan políticas. En Guatemala existe además la llamada Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS), con cinco representantes de organizaciones civiles y dos del sector privado. La existencia formal de estos espacios, sin embargo, no significa que tengan vida interna ni capacidad real de influir en la toma de decisiones. En muchos casos, como señala la Directora Técnica del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la República Dominicana, Rosa María Suárez, «el gobierno abre espacios [para que la sociedad civil participe], pero no establece los instrumentos necesarios para acompañar dichos procesos».

Es importante también reflexionar sobre la conformación de estos espacios para que efectivamente empoderen a la sociedad civil. En Brasil, por ejemplo, la mayor parte de los miembros del Consejo de Seguridad Alimentaria son integrantes de la sociedad civil. No es éste el caso de Guatemala, por dar un ejemplo, pues ahí la sociedad civil se encuentra en minoría y entre algunos funcionarios todavía impera una idea de que es el gobierno y no la sociedad civil quien está llamado a tomar las decisiones en materia de seguridad alimentaria. Un ejemplo es la afirmación que hace Andrés Botrán cuando se le cuestiona las razones por las cuales durante su gestión se tomó la decisión de que la representación de la sociedad civil en el consejo fuese minoritaria (más detalles en el capítulo V).

Ciertamente, la participación social requiere de un marco normativo e institucional que le dé operatividad, pero es necesario evitar la tentación de crear espacios que únicamente existen en el papel, como suele ocurrir con un gran número de consejos de políticas públicas. También es importante, como se señaló antes, que la participación abarque todo el ciclo de los programas, desde diseño a evaluación y que los grupos con más riesgo de caer en la pobreza y expuestos a discriminación puedan expresar sus opiniones y hacer valer sus intereses. Los procesos participativos basados en derechos no son solamente procesos instrumentales (ya sea para hacer más eficiente y transparente el uso de recursos públicos, o ya sea para generar un sentido de apropiación entre las comunidades). Debieran ser procesos transformadores capaces de reducir asimetrías de poder y limitar la capacidad de élites para imponer su voluntad y capturar las instituciones del Estado.

Un caso concreto donde la participación parece haber desempeñado un papel en este sentido es el de Nicaragua en su lucha contra el hambre, robustecida por

la fuerte tradición de participación comunitaria que existe en ese país. En el capítulo VII, uno de los principales ideólogos del Programa Hambre Cero, Orlando Núñez Soto, se refiere a la importancia que ha tenido la participación social en la instrumentación del Bono Productivo Alimentario, programa insignia de la administración del presidente Daniel Ortega:

«La organización social constituye para los pobres uno de los más preciados patrimonios para acceder a la concientización y movilización que requieren en su esfuerzo por mejorar la correlación de fuerzas frente a los demás sectores. El Bono Productivo Alimentario tiene como marco de referencia la democracia política representativa, la democracia política participativa y la democracia directa, lo que implica el respeto a las instituciones, la participación de todas las personas en condiciones de igualdad ciudadana, así como el derecho de la ciudadanía a organizarse para ejercer directamente el poder ciudadano.»

Vale la pena también reproducir aquí lo expresado por Guillermo González, ex Secretario de Seguridad y Soberanía Alimentaria de ese país:

«En nuestros barrios hoy existen los Gabinetes de Familia, Comunidad y Vida que se organizan de forma espontánea a partir de intereses comunes (...) En el tema del combate al hambre la participación también ha sido fundamental, incluso podría afirmarse que ha sido una garantía de efectividad. El ministerio de Agricultura o el de Economía Familiar no tendrían la capacidad técnica para desplazarse a todas las comunidades del país a fin de darle atención a la gente. Esto se hace en gran medida gracias a la organización comunitaria. La participación juega también un papel en la selección de los derechohabientes o protagonistas del Bono Productivo Alimentario. De otra manera sería imposible llevar a cabo esta tarea (...)»

«Nuestras políticas no se limitan a los escritorios. Donde efectivamente se hacen es con la gente, con sus organizaciones y en el campo. Tenemos como modelo el de una ciudadanía con derechos, participe activo tanto de las acciones como de las soluciones. No vemos al ciudadano como un ente vacío. En las oficinas están las responsabilidades de crear condiciones macro, pero lo más interesante de nuestros programas es la forma en que se aterrizan en las comunidades.»

D. La exigibilidad del derecho a la alimentación

Un tema particularmente importante que se aborda en el presente documento es el de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En su Observación General 12 el Comité plantea la importancia de que los estados parte del Pacto no sólo ofrezcan medidas legislativas que reconozcan, protejan y faciliten el derecho a la alimentación, sino también que establezcan los mecanismos de exigibilidad mediante los cuales sea posible invocar este derecho ante tribunales u otro tipo de instancias.

Los mecanismos de exigibilidad pueden ser de naturaleza administrativa, política, cuasi-judicial o judicial. La *exigibilidad administrativa* es la posibilidad de exigir un derecho ante los organismos públicos directamente responsables de garantizarlo; la *exigibilidad política* es la capacidad de reclamar ese derecho ante los organismos que gestionan programas y políticas a fin de que cumplan con sus obligaciones legales; la *exigibilidad cuasi-judicial* es la potestad para exigir el ejercicio de derechos ante órganos que son capaces, eventualmente, de recurrir a la justicia para garantizarlos. Por último, la *exigibilidad judicial*, como su nombre lo indica, es la posibilidad de exigir el ejercicio de un derecho propiamente ante el poder judicial (ABRANDH y CERESAN, 2011: 61-63).

En general, hay muy pocas experiencias de exigibilidad del derecho humano a la alimentación en América Latina, particularmente en los países del SICA. A un buen número de los entrevistados de este documento se les preguntó qué puede hacer el derechohabiente de un programa si, por ejemplo, sintiera que ha sido injustamente excluido de un programa social. En materia administrativa, algunos de los propios programas contemplan instancias a las cuales se pueden presentar quejas como son los «puntos solidarios», con que cuenta el Programa Progresando con Solidaridad en la República Dominicana u otros. En materia política, algunos entrevistados reconocen que la presión social ha sido un arma para promover el derecho a la alimentación, a pesar de que la fuerza de la sociedad civil todavía es limitada en este terreno.

En materia cuasi-judicial, los ciudadanos pueden recurrir a las defensorías del pueblo. Esto no ocurre con demasiada frecuencia, a decir de los entrevistados, porque la conciencia de derechos suele ser bastante débil entre la ciudadanía. Existen instancias de exigibilidad cuasi-judicial, como son las procuradurías de derechos humanos en El Salvador y Guatemala, o la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Para el tema del derecho a la alimentación en El Salvador existe una Subprocuraduría Adjunta de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales que puede recibir quejas y emitir recomendaciones, mientras que en Guatemala, como resultado de una recomendación del Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, se creó una Defensoría del Derecho a la Alimentación que de forma más específica trabaja sobre el tema. En ambos casos se trata de instancias de muy reciente creación, con recursos materiales y humanos limitados. Su actuación, sin embargo, es potencialmente importante.

En Guatemala, por ejemplo, la Defensoría ha podido documentar en sus informes diversos casos de clientelismo en programas de transferencias condicionadas y la Procuraduría ha recibido denuncias de familias que han denunciado haber sido excluidas de estos programas por motivos políticos, logrando a través de su intervención que fueran restituidas al padrón de usuarios. El Defensor también refiere el caso de una denuncia formulada por una comunidad donde se alertó a la Procuraduría que un municipio llevaba seis meses sin que se le entregara asistencia alimentaria. Luego de llevar a cabo una investigación, el Defensor encontró más de cinco toneladas de alimento almacenado en bodegas. Como se señaló anteriormente, el Defensor refiere haber descubierto que los alimentos estaban siendo almacenados para ser liberados durante la más reciente campaña electoral. Tras realizar una supervisión, la Defensoría llevó al caso al CONASAN, donde, frente a los ministros y a la vicepresidenta, solicitó agilizar la entrega de alimentos. Aunque el caso no llegó a generar sanciones, el hecho de que esta acción se llevara a cabo a partir de una denuncia podría ser un indicador de que lentamente está emergiendo una nueva cultura de la exigibilidad de los DESC.

En lo que a exigibilidad judicial se refiere, el Poder Judicial de los países del SICA —como ocurre en general en América Latina y el Caribe— ha sido prácticamente omiso en este terreno. Dicha omisión no necesariamente tiene que ver ni con la falta de una base jurídica ni con la ausencia de herramientas procesales. Como se ha planteado en otros trabajos, se trata de una omisión de carácter político que muy posiblemente se explica por las propias actitudes y creencias de las autoridades judiciales. En general, los jueces en América Latina han dado una atención limitada a los DESC, al centrarse desproporcionadamente en la defensa de los derechos civiles. Para el caso de los primeros, suelen considerarse que atender la situación de vulnerabilidad y pobreza de ciertos grupos sociales está exclusivamente dentro del campo de las políticas públicas, mientras que el cumplimiento de tratados internacionales o de normas de tipo programático exige una política pública que involucra decisiones

de conveniencia y oportunidad propias del Poder Ejecutivo (Gordillo y Gómez, 2005).

Además, pareciera existir un conocimiento limitado sobre el contenido normativo de los derechos humanos (en particular de los DESCAs) y las obligaciones que como miembros del Poder Judicial o de los órganos autónomos de Estados de sus respectivos países tienen en el ámbito internacional. Esta situación genera una «falsa idea» de que el cumplimiento de los pactos internacionales es sólo obligación del Poder Ejecutivo, cuando en realidad involucra a los tres poderes del Estado. El Poder Judicial, además, ha sido renuente en tomar acciones que obliguen al Ejecutivo a garantizar derechos económicos y sociales, por considerar que no debe interferir en acciones de política pública que puedan tener implicaciones presupuestarias y financieras (FAO y ABRANDH, 2011).

Por todo ello, las experiencias de exigibilidad en materia judicial son virtualmente inexistentes entre los países aquí estudiados. Guatemala, sin embargo, es una excepción, pues ahí se han presentado ya dos casos en los que se invocó el derecho a la alimentación. Uno de ellos ocurrió en Camotán, departamento de Zacapa, en 2013, donde una coalición de organizaciones sociales, la Campaña Guatemala sin Hambre, promovió un litigio estratégico sin precedentes que finalmente llevó a un juez a dictar una sentencia histórica con relación al derecho a la alimentación, mediante la cual se obligó a diez instituciones del Estado a tomar 26 medidas específicas para restaurar los derechos humanos violados. Por la importancia de dicho fallo, en el capítulo V se presenta una extensa conversación con una de las estrategias de este litigio, Magali Cano, donde se brindan todos los detalles de un caso que puede ser fuente de inspiración en otras latitudes.

Por último, cabe señalar que la adopción de un enfoque de derechos en las políticas de combate al hambre y a favor de la seguridad alimentaria y nutricional es muy incipiente en Centroamérica y la República Dominicana. Sin duda, hoy se ha dado un avance en la adopción de un lenguaje de derechos. Sin embargo, es necesario pasar de la retórica y la adopción de leyes, planes y programas, a la generación de instrumentos y a la formación de alianzas políticas que, desde el más alto nivel hasta el poder local, permitan concretar en la práctica y hacer exigible el derecho humano a la alimentación y otros derechos fundamentales en la lucha contra el hambre. Esperamos que esta publicación pueda constituir una aportación en esta dirección. ■

CAPÍTULO II

PERSPECTIVAS DE LA SUBREGIÓN

En este capítulo se ofrece una perspectiva subregional comparada acerca de la problemática del hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional en los países del SICA. Se presentan cuatro entrevistas que de modo general abordan esta problemática en los cinco países que integran este estudio. Como marco general, se presenta una conversación con el ex Coordinador del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO, Carmelo Gallardo, uno de los funcionarios de esta institución que más experiencia ha acumulado en la subregión desde la dirección de un importante programa. A continuación se presentan dos entrevistas a las instituciones más importantes en materia de seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica: el más longevo Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica del SICA (conocido como PRESANCA II), de más reciente creación. Se concluye esta primera sección con una entrevista a un consultor para proyectos de inversión pública agrícola y rural en países centroamericanos, quien ha apoyado a diversas instituciones nacionales e internacionales.

Carmelo Gallardo señala que las experiencias más exitosas en materia de seguridad alimentaria y nutricional en los países del SICA se han generado ahí donde existe voluntad y un compromiso claro. En naciones en que ha habido una figura política que coordina y tiene el respaldo del presidente se ha podido avanzar considerablemente. Gallardo considera que hay experiencias exitosas en países donde existen gobiernos con una amplia base social que han logrado trabajar tanto desde la base como desde el nivel municipal, siendo Nicaragua un buen ejemplo. Al respecto, Gallardo enfatiza la importancia que tiene el que una política de seguridad alimentaria no sea sólo del Ejecutivo nacional, sino que

también involucren a los poderes locales, donde debe existir una voluntad política manifiesta. Por todo ello, la importancia de trabajar en el nivel municipal o departamental es para él un asunto de gran relevancia. El funcionario explica que en algunos países se pueden tomar decisiones políticas al más alto nivel, pero todo ello suele quedarse en el discurso precisamente porque no se traduce a nivel local.

En esta conversación se cuestiona a Gallardo si en general existen avances en el enfoque de derechos en la región, particularmente en la garantía del derecho a la alimentación. Aunque un buen número de entrevistados considera dichos avances limitados o inexistentes, el funcionario considera que hay un cierto avance en temas propios de un enfoque de derechos como son la participación social y la transparencia. A su juicio, aunque no se ha asumido plenamente la obligatoriedad del Estado de orientar todos los medios y recursos disponibles para garantizar el derecho a la alimentación, hay progresos en algunos principios de derechos humanos, aunque éstos no sean suficientes.

Patricia Palma, del PRESANCA II, habla de la necesidad de realizar un análisis territorial sobre la desnutrición que trascienda a países específicos. El mapa de la desnutrición elaborado por el programa a su cargo arroja información útil. Muestra, entre muchas otras cuestiones, cómo la desnutrición en la región se concentra fundamentalmente en Guatemala, Honduras y las zonas indígenas de Panamá. Resulta interesante observar que, a pesar de que Costa Rica presenta una situación muy diferente al resto de la región, también puede verse que algunas zonas de la frontera con Panamá presentan altos niveles, particularmente allí donde habitan grupos indígenas que han migrado a la nación vecina.

Mireya Palmieri se refiere al trabajo que lleva a cabo el INCAP, institución líder en Centroamérica en estudios de nutrición, la cual además tiene bajo su custodia las bases de datos de los estudios nacionales de alimentación, nutrición y salud de los países de la subregión. Palmieri habla de las diferencias entre desnutrición crónica y aguda, sus causas y consecuencias, la forma en que se manifiestan en Centroamérica y los grupos de la población más propensos a sufrir estos flagelos. En el caso de la desnutrición crónica, Palmieri señala que en buena medida se trata de una problemática más rural que urbana, más indígena que no indígena, más presente en los hogares en donde la madre no tiene escolaridad o es muy baja, y más visible entre familias con más miembros donde el espacio entre embarazos es muy corto. La entrevistada explica que el INCAP ha elaborado estudios en los que se relaciona el acceso a la tierra con la

desnutrición crónica, donde se muestra que las zonas con menor acceso a dicho bien son también las zonas con mayor desnutrición.

Por último, Miguel Gómez habla de las causas estructurales del hambre en la subregión, la cual debe analizarse de forma diferenciada con respecto a lo que ocurre en el resto de América Latina. Gómez insiste en la necesidad de fortalecer los procesos de monitoreo y evaluación, en tanto permiten realizar nuevas intervenciones basadas en experiencias anteriores. En materia de desarrollo rural, el entrevistado considera que la gran debilidad en la región es la falta de concreción de numerosos planes y programas a los que se da escasa continuidad. Para Miguel Gómez «Centroamérica podría llenar 500 habitaciones con documentos de políticas, estudios, diagnósticos, planes y programas sobre la problemática rural», pues mucho es lo que se ha escrito sobre el tema. Sin embargo, lo que en su interpretación ocurre es que «[C]ada ministro de agricultura que llega quiere lanzar una nueva política de desarrollo rural». Así, «no se ha terminado de instrumentar una política cuando ya se está formulando una nueva». A juicio de Gómez, para alcanzar la meta de los ODS de erradicación del hambre, se requiere, entre otras cosas, mejorar la capacidad de implementación que incluye una mejor focalización de los recursos y aprovechar el aprendizaje acumulado en la subregión. ■

A. La importancia de trabajar en el nivel local

*Carmelo Gallardo*⁷

Cuando se observa el cumplimiento de los ODM en lo que se refiere a reducir el hambre a menos de la mitad, países como la República Dominicana, Panamá y Nicaragua cumplen con las metas de subalimentación, mientras que otros como El Salvador y Guatemala no las cumplen. ¿Cuáles son las razones de que unos hayan logrado cumplir y otros no? ¿Qué factores explican las diferencias entre unos y otros?

Las hipótesis que manejamos en la FAO están recogidas en el último libro de «Panorama de la Seguridad Alimentaria» que editamos anualmente en la región de América Latina y el Caribe. Hay una serie de políticas y programas que hacen la diferencia: mayor protección social y mayor vínculo de los programas de transferencias condicionadas con la inclusión productiva en el ámbito rural; programas de alimentación escolar y compras públicas para la agricultura familiar; comercio intrarregional de alimentos; servicios básicos en relación a la salud y la educación, entre otros. Por supuesto, todo ello bajo un liderazgo político amplio que permita fortalecer las instituciones (no sólo las públicas, también las asociaciones y redes privadas de ámbito social y económico).

¿Cuál es el concepto clave con el que hoy se aborda la problemática de seguridad alimentaria en la región? ¿Hay consenso en los términos que se utilizan?

A partir de la primera década de los años 2000, la FAO en Centroamérica decidió utilizar el concepto del Instituto Nacional de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP): Seguridad Alimentaria y Nutricional. Un documento adoptado hace dos años por el Consejo Mundial de Seguridad Alimentaria de la FAO titulado *En buenos términos con la terminología* estableció precisamente que de todas las definiciones existentes (seguridad alimentaria, seguridad nutricional o seguridad alimentaria y nutricional), la más inclusiva y amplia es la de seguridad alimentaria y nutricional. Éste es el término que hoy se utiliza en Centroamérica, lo que implica que la región ha adoptado la visión más amplia que existe sobre el término. Desde hace años ésta es la terminología que se ha usado prácticamente en todos los sectores. Desde la ley de 2005 en Guatemala,

⁷ Carmelo Gallardo es Oficial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Oficina de la FAO para Mesoamérica y ex Coordinador del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica. Las posturas expresadas en esta entrevista no necesariamente representan las posiciones de la FAO.

todos los países de esta región han utilizado el término de seguridad alimentaria y nutricional. Se trata de un concepto amplio, interdisciplinario y multidimensional que incluye muchas causas y consecuencias de la problemática. Puede ocurrir, sin embargo, que un gobierno u otro le dé ciertos matices al término. Por ejemplo, que en algunos países se hable más de agricultura o de otros temas en específico.

¿Qué momento puede ubicarse como el punto de quiebre a partir del cual el hambre empieza a volverse un tema político en la agenda de los países centroamericanos (y en general del SICA)? ¿Cuáles son los factores que han permitido que este tema adquiera mayor relevancia?

Los cambios en general tienen que ver con quién llega al poder en un momento dado. En el pasado, en algunos países no podía hablarse de que existía un problema de hambre ni que éste fuese un tema sensible. Era un asunto que algunos no querían reconocer por ser negativo a nivel político. Sin embargo, algunos cambios importantes se han derivado de transiciones en el poder, a partir de las cuales se ha promovido un discurso más social y, en consecuencia, se ha optado por poner sobre la mesa y darle mayor visibilidad a temas como la desnutrición.

La crisis de 2008 fue un punto de quiebre importante. Muchos gobiernos de la región se dieron cuenta en ese momento que el tema de la seguridad alimentaria es un asunto relevante que tiene que ver con toda la población, y no solamente con pequeños agricultores o ciertos grupos. A partir de esa crisis quedó más claro que el asunto debería ser tratado desde un punto de vista social y que los gobiernos podrían ser parte de la solución si actuaban en temas como el problema de abastecimiento y la inestabilidad de precios. En ese momento la incidencia y sensibilización que veníamos haciendo desde los organismos internacionales y desde distintos programas adquirió mayor impulso. La crisis en ese sentido nos «ayudó» porque permitió que hubiera una mayor voluntad política para enfrentar el problema del hambre.

¿Qué otros factores han permitido politizar el tema del hambre?

Creo que en algunos países los frentes parlamentarios contra el hambre han desempeñado un papel importante. Mientras en algunos lugares el mayor protagonismo lo ha tenido el Poder Ejecutivo, en otros mucho de lo que se ha hecho ha sido gracias al impulso inicial del Legislativo, después del cual varios gobiernos también han terminado por asumir el reto. Creo que tanto la

aprobación de la primera Ley de Seguridad Alimentaria en Guatemala en 2005, como la firma en 2015 del Plan de Erradicación del Hambre y la Seguridad Alimentaria de la CELAC, son hitos de enorme importancia en Centroamérica. Ahora el desafío es que esto realmente modifique indicadores y se traduzca en cambios concretos para la población.

Las experiencias más exitosas se han dado ahí donde existe voluntad y un compromiso claro. En países en los que ha habido una figura política que coordina y tiene el respaldo del presidente se ha podido avanzar considerablemente

¿Qué elementos considera usted que han permitido perfilar políticas exitosas de combate al hambre en la región?

Las experiencias más exitosas se han dado ahí donde existe voluntad y un compromiso claro. En países en los que ha habido una figura política que coordina y tiene el respaldo del presidente se ha podido avanzar considerablemente. Hemos visto casos de éxito en donde hay gobiernos con una amplia base social y se ha logrado trabajar mucho, tanto desde la base como desde el nivel municipal; un buen ejemplo es Nicaragua. Es muy importante que una política de seguridad alimentaria no sea sólo del Ejecutivo nacional, sino que también se involucren los poderes locales y exista una voluntad política manifiesta.

En general, ¿diría usted que hay voluntad política para combatir el hambre en esta región? ¿Cuál es el grado de compromiso?

Es muy importante que una política de seguridad alimentaria no sea sólo del Ejecutivo nacional, sino que también se involucren los poderes locales y exista una voluntad política manifiesta

Estoy convencido de que la hay. En varios países hemos visto en los últimos años que ha cambiado la manera de enfrentar el tema. Creo que el hecho de que todos los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) tengan leyes de seguridad alimentaria (salvo dos en que se están tramitando), donde se reconoce

que la seguridad alimentaria es un derecho y se establece una institucionalidad, políticas y programas, es sin duda un logro conjunto de toda la región. Esto permite que tengamos políticas que trasciendan más allá de períodos de gobierno; es decir, que sean políticas de Estado. El hecho de que el tema esté hoy en las agendas es un éxito que no teníamos diez años atrás. Éste es un buen punto de partida que nos obliga a todos a ir en un cierto camino. Ciertamente hay voluntad política. En algunos países de Centroamérica, donde la pobreza y el hambre son menos visibles, quizás esa voluntad sea menos manifiesta o tal vez más reciente, aunque no deja de estar presente.

¿Podemos entonces decir que en Guatemala se dio el gran punto de partida, con la aprobación de la ley en 2005?

Así es. En estos diez años se ha ido creando todo un marco político. Hoy el gran desafío es «aterrizar» eso que fue establecido en la legislación, políticas y programas con el fin de cambiar verdaderamente las condiciones de la gente. En ese sentido, el Programa de Agricultura Familiar y Economía Campesina (PAFEC) de Guatemala y el Plan de Agricultura Familiar de El Salvador son logros importantes. Se trata de instrumentos de relevancia porque permiten atender con asistencia técnica a toda una población vulnerable. Sabemos que la mayor prevalencia de la pobreza está en el ámbito rural, específicamente entre los pequeños productores. La gran paradoja de nuestra región es que quienes producen maíz y frijol pasan hambre. Por eso es clave fortalecer a ese sector. Hemos estimado que cerca de 52% de la población rural en Centroamérica (cerca de dos millones y medio de familias) está constituida por pequeños productores. Fortalecer sus medios y condiciones de vida es fundamental para luchar contra el hambre en la región.

Tanto en Guatemala como en El Salvador se han diseñado coherentemente, en conjunto con la sociedad, grandes planes para mejorar esta situación. Más allá de leyes, programas y voluntad política, es importante tener instrumentos de política diferenciada hacia la agricultura familiar. Se trata de asuntos en los que la comunidad Internacional, y en particular la FAO, han logrado incidir bastante. Este tipo de programas son tanto más importantes que la propia voluntad política traducida en leyes.

¿Hace siempre una diferencia tener leyes e instituciones en materia de seguridad alimentaria? Hay países que tienen un marco institucional y legal muy sólido, mientras que en otros, a pesar de enfatizar menos la parte legal e institucional, parece haber un compromiso político más fuerte...

Coincido. Aunque creo que, además del compromiso político a nivel nacional, la voluntad local también es importante. Me refiero particularmente al papel de los municipios y de la sociedad que participa en ellos. En algunos países se pueden tomar decisiones políticas al más alto nivel, pero a veces todo eso se queda en el discurso porque no se traduce a nivel local. Hay algunos municipios que están comprometidos con el tema, pero otros optan por políticas que creen que pueden darles mayor rédito electoral como la construcción de carreteras o la «obra gris». La experiencia del PESA en Centroamérica ha mostrado muy claramente que se obtienen mejores resultados cuando se logra trabajar a nivel municipal. Estoy convencido de que una de las claves en esta región es trabajar el tema del hambre a nivel local. Es importante que el municipio sea visto como la unidad responsable que articule lo que allí se está haciendo. Los alcaldes se están dando cuenta que ocuparse de lo social también les da votos.

¿Cómo ha avanzado el enfoque de derechos en la región? ¿Dónde se perciben avances y dónde están los mayores retos?

Creo que, en general, no hay ninguna duda en reconocer la alimentación como un derecho, lo que naturalmente supone derechos y obligaciones en ambas partes. Ya no estamos frente a discursos caritativos. Todos los países están en la óptica del derecho a la alimentación y ello representa un gran avance para tratar el tema de la seguridad alimentaria y el combate al hambre.

Sin embargo, hay un largo camino entre el reconocimiento formal de un derecho a través de una ley a la aplicación concreta de un enfoque de derechos en las políticas. ¿Hay avances en este sentido?

Creo que sí. Al menos hay avances en temas propios de un enfoque de derechos como son la participación social y la transparencia. Tal vez no los haya en el sentido de asumir plenamente la obligatoriedad del Estado y de orientar todos los medios y recursos disponibles para tener la política pública necesaria. Hay progresos en ciertos principios de derechos humanos, aunque no los suficientes para hacer los cambios que se requieren en términos de suficientes recursos o incluso de mejor coordinación e integralidad de las políticas, pues no siempre se trata de un problema de recursos.

¿El tema del CAFTA y los procesos de liberalización comercial han afectado negativamente? ¿Hay alguna estimación?

Ésos son los grandes estudios de los que debemos estar pendientes. Debemos intentar encontrar correlaciones entre qué variables han influido más en la reducción de los índices en ciertos países, así como cuáles son los efectos positivos y negativos de los acuerdos internacionales. Ahora mismo no visualizo nada especial, ni a favor ni en contra. Creo que los acuerdos no han sido tan negativos como sostienen organizaciones de la sociedad civil, pero los productores tampoco se han aprovechado de las posibles ventajas.

La FAO ha señalado que la República Dominicana ha sido uno de los pioneros regionales en materia de institucionalidad de los programas de ayuda alimentaria, ¿Cuáles serían las principales innovaciones?

El Programa de Alimentación Escolar que conduce el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE), adjunto al Ministerio de Educación, pero autónomo, es un buen ejemplo y una buena práctica en materia de institucionalidad que se ha sabido aterrizar en el ámbito local. En materia de alimentación escolar no sólo es importante que exista una institucionalidad que permita impulsar un plan para lograr escuelas saludables. También es deseable incidir en la oferta de alimentos, como lo hemos promovido en la FAO, para que los agricultores suministren productos locales. Es necesario trabajar en las cuestiones normativas para que esto sea posible.

No quiero dejar de enfatizar la importancia que tiene el hecho de que los programas públicos aterricen las leyes y las políticas en términos operacionales a nivel local. En Honduras hemos visto algunas experiencias relevantes en el marco del Programa Especial de Seguridad Alimentaria, donde los poderes locales asumieron muy claramente su rol de liderar el tema en sus respectivos ámbitos de actuación. Esto ha permitido fomentar la creación de verdaderos procesos de desarrollo local, donde hay un alcalde que coordina y lidera, y con fondos propios de la alcaldía contrata técnicos para apoyar a los productores, aun después de que el programa ha finalizado su ciclo.

José Graziano, Director de la FAO, dijo en su discurso más reciente ante la CELAC que erradicar el hambre en América Latina, aunque es un sueño, puede realizarse. Hay tres elementos que permiten hacerlo posible: El primero es la voluntad política, que en América Latina existe; el segundo es la solidaridad dentro de los países y entre éstos, lo que debe traducirse en buenas políticas

sociales y en una lucha contra la desigualdad; y el tercero, que me parece la clave centroamericana, es mediante instrumentos para que todo eso cambie y llegue a la gente. Necesitamos dotarnos de los instrumentos para que la voluntad política que ya se ha traducido en políticas y leyes nacionales, llegue a la población; que los distintos ministerios se coordinen mejor con o sin una secretaria específica.

Una de las lecciones que sacamos de la experiencia de los PESA en Centroamérica es la necesidad de contar con un marco lógico lo suficientemente abierto y flexible. La metáfora que hacía uno de mis compañeros era que más que viajar en tren debemos viajar en barco, donde no puedes tener un marco lógico cerrado. Un día el tema lo puede impulsar una secretaria, mañana determinados ministerios y pasado otros. Aprendimos también que los períodos de incidencia en materia de política pública son largos; mínimo toman diez años, por lo que pasan por varias etapas de gobierno. Como reflexionó en uno de sus textos Delfina Mux, ex Secretaria de Seguridad Alimentaria en Guatemala, para que lo macro llegue a la población es necesario contar con mejor información, mejores foros de diálogo, buenas prácticas y, en general, proyectos similares a los programas de agricultura familiar de Nicaragua y El Salvador, así como el de alimentación escolar de la República Dominicana.

Los ODS plantean una meta muy ambiciosa: Erradicar el hambre. ¿Considera que éste es un objetivo asequible para alcanzar en 15 años en una región como Centroamérica? ¿Puede lograrse, por ejemplo, si se mantiene la actual carga fiscal, por mencionar sólo una cuestión? ¿Qué se necesita para cumplir con esta meta?

A nivel de América Latina y el Caribe, creo que es un objetivo factible, salvo que en los próximos años se reduzca demasiado el crecimiento económico de los países grandes, los cuales siempre pueden reducir las cifras agregadas de forma significativa. Es un desafío que nos interesa a todos. En el caso de los países de Centroamérica, ciertamente las dificultades son mayores que para los países de América del Sur, principalmente por su debilidad institucional. Excepto Costa Rica, no hay ningún país en Centroamérica que tenga, por ejemplo, una ley del funcionariado. La continuidad es clave para que las instituciones funcionen. De otra manera se forma a gente que luego se va. Mientras no haya funcionarios estables será difícil instrumentar políticas exitosas. Ciertamente, las instituciones en Centroamérica son más débiles que las del Cono Sur, tanto en términos de recursos presupuestales como de recursos humanos. El sistema presupuestario y la presión fiscal son otro tema importante. Los frenos que pone la oligarquía (y a veces los propios gobiernos) para incrementar impuestos son enormes. No es un

tema sencillo dado los niveles de corrupción que no permiten la existencia de un ambiente favorable a la fiscalidad.

Un reto particularmente importante es el que tiene que ver con la población indígena. En países como Panamá, Guatemala, una parte de Honduras y México es clave para abordar bien la problemática indígena para alcanzar el desarrollo nacional. Es necesario implementar políticas diferenciadas que lleguen a este sector. Centroamérica y el Caribe también son de las regiones con mayor vulnerabilidad ambiental. Hay muchas zonas de ciclones o zonas sísmicas, a lo que ahora se suma el tema del cambio climático que no solamente tiene que ver con sequías, sino también con lluvias cada vez más intensas. Todo el aspecto medio ambiental en Centroamérica es un freno enorme porque no permite una planificación adecuada e implica orientar recursos tanto a la prevención como a la reparación de pérdidas. ■

B. La perspectiva del PRESANCA

*Patricia Palma*⁸

Hay un gran número de diagnósticos, programas y políticas sobre la seguridad alimentaria en Centroamérica y la cooperación internacional ha hecho muy diversos esfuerzos para articular iniciativas en esta materia. Sin embargo, el tema del hambre todavía es apremiante en la región, especialmente cuando se compara con el resto de América Latina. ¿Cuáles son, a su juicio, las principales razones de que los indicadores de subalimentación y desnutrición crónica sean todavía tan elevados?

En efecto, cuando se compara Centroamérica con el resto de América Latina, la región tiene los índices más altos. Sin embargo, la región también es muy dispar y presenta extremos. Por una parte tenemos casos como el de Costa Rica, con una de las prevalencias de desnutrición crónica más bajas a nivel global y, por otra, países como Guatemala, con una de las prevalencias más altas del mundo. Mientras Costa Rica tuvo una evolución muy importante de los años sesenta para acá (principalmente entre los sesenta y los ochenta), Guatemala se ha estancado en el tiempo.

Creo que éste es un tema que merece revisarse cuando se analiza el grado de avance de los ODM. Un país como Costa Rica no puede ser evaluado igual que los demás. Si bien ciertamente no cumplió con el ODM 1 de reducir el hambre a menos de la mitad, esto se debe a que sus indicadores ya eran bajos. Llegar a un 2% es muy complicado y generalmente el problema se debe a situaciones más complejas de atender. Ni siquiera los países más desarrollados alcanzan fácilmente esos niveles. Es importante revisar que los logros se mantengan.

Un elemento importante de análisis que debe tomarse en cuenta cuando se compara la región con el resto de América Latina y el Caribe, y es que al menos tres países —El Salvador, Guatemala y Nicaragua— han pasado por guerras. No podemos soslayar que estos países sufrieron un gran estancamiento económico durante esos años. Realmente sólo en los últimos 15 o 20 años es cuando estas naciones han estado en condiciones de presentar una evolución. Es ahí donde vemos, por ejemplo que El Salvador, donde la prevalencia de la desnutrición

⁸ Patricia Palma es Directora del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA II), del Sistema de la Integración Centroamericano (SICA). Anteriormente fue funcionaria del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). Es nutrióloga de profesión, graduada en la Universidad de San Carlos de Guatemala y maestra del International Nutrition and International Development Program de la Universidad de Cornell, con estudios de doctorado en la London School of Hygiene and Tropical Medicine.

crónica hace dos décadas se mantenía casi al nivel de Guatemala, disminuyó considerablemente. Lo mismo ocurre en el caso de Nicaragua.

Quizá habría que preguntarse si estaban o no estaban dadas las condiciones para que la desnutrición crónica se redujera en la región. Quizás sin todos esos planes, programas e iniciativas que usted menciona los niveles de inseguridad alimentaria en la región serían incluso mucho más altos.

Lamentablemente no hay suficiente información para poder evaluar esto.

Es importante señalar que no sólo debemos analizar a partir de una línea de tiempo, sino también tomar en cuenta la existencia de factores endógenos como sequías, huracanes, crisis económicas o caídas en los precios de ciertos productos en regiones que dependen del monocultivo de exportación como es el caso del café, este último un tema que hace particularmente vulnerable a nuestra región. Muchos de los programas que ha habido en Centroamérica han servido para amortiguar los impactos de este tipo de crisis. Por eso no puede decirse de forma simple —sin mayor análisis— que lo que se ha hecho en una región como ésta no ha tenido impacto; no estamos en condiciones de evaluar eso.

La desnutrición en Centroamérica se concentra fundamentalmente en Guatemala, Honduras y las zonas indígenas de Panamá

Es importante hacer un análisis territorial de cómo se comporta la desnutrición y no solamente verla por país

Al mismo tiempo, es importante hacer un análisis territorial de cómo se comporta la desnutrición y no solamente verla por país. Si queremos revertir la desnutrición es importante focalizar esfuerzos en aquellas regiones que tienen las prevalencias más altas,

independientemente del país en el que se encuentren. Ésa es la óptica desde la cual trabajamos en el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA II), del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Para ello es que hemos elaborado un mapa de la desnutrición crónica a nivel municipal, donde se ve claramente que la desnutrición en Centroamérica se concentra fundamentalmente en Guatemala, Honduras y las zonas indígenas de

Panamá. En Guatemala, por ejemplo, este mapa muestra que en municipios que hacen frontera con México, la desnutrición crónica supera el 90%. Es interesante observar que si bien Costa Rica presenta una situación muy diferente al resto de la región, también puede verse que algunas zonas de frontera con Panamá en la que habitan grupos indígenas presentan altos niveles, especialmente como resultado de los procesos migratorios.

¿Cuáles son las razones estructurales del hambre en esta región?

El problema de la inseguridad alimentaria y del hambre en Centroamérica no es un tema de alimentos. Es un asunto de acceso a oportunidades, de la distribución de la tierra y de la riqueza y de las políticas que privilegian a ciertos grupos de la población, pero no a aquellos que más lo necesitan. Como se ha documentado en muchos casos, la situación de los jornaleros agrícolas en plantaciones de café es particularmente grave. Muy a menudo, como se ha podido documentar, cuando se dan casos de muertes en períodos de crisis suele estar detrás el problema en este sector del café. Esto sin duda alguna se debe a las condiciones laborales y de desarrollo de los jornaleros, así como al poco acceso a tierra y a servicios que estas poblaciones generalmente tienen.

Hay también otros fenómenos que, aunque no son estructurales, agravan lo estructural, como es el caso de los fenómenos climáticos y desastres naturales.

No estamos documentando lo que está pasando con el hambre en las ciudades

Los terremotos de Nicaragua o El Salvador; los diversos huracanes que se han dado en la región, como el Mitch o las cenizas del volcán que cayeron en Guatemala también han incidido. También las crisis económico-financieras en los años ochenta y noventa son factores que han afectado, lo mismo la roya del café.

Un tema que está menos documentado, pero que es de gran relevancia es el de las poblaciones que migran a las ciudades. Ciertamente esto tiene que ver con el bajo nivel de desarrollo de las zonas rurales que obliga a muchas poblaciones a migrar por la falta de oportunidades, pero también es un fenómeno creciente que se ha dado como resultado de la violencia, la cual obliga a mucha gente a huir de las zonas en que habitan.

Sin embargo, siempre que se habla de hambre en Centroamérica el énfasis está en el ámbito rural...

En efecto. En todas partes es así. Es un sesgo que se debe a que no estamos documentando lo que está pasando con el hambre en las ciudades. Tampoco se cuenta con información de población actualizada, ya que algunos censos de población datan de muchos años atrás y los marcos muestrales con los que se realizan los estudios pueden tener un sesgo a lo rural. Por ello es que resulta necesario desarrollar políticas de ciudad-región. Medir el hambre en las ciudades no es fácil. La población regularmente no tiene residencia fija; es más complicado hacer encuestas y la seguridad es un tema cada vez más complejo. Sin embargo, es necesario empezar a realizar iniciativas en las ciudades porque la situación es cada vez más crítica. Allí, a diferencia de lo que ocurre en comunidades rurales, el problema tiene que ver con enfermedades asociadas a deficiencias nutricionales y ciertamente a la desnutrición crónica, como son las enfermedades relacionadas a la dieta, el sobrepeso y la obesidad.

Mencionó usted la distribución de la tierra. Sin embargo, el asunto no es igualmente grave en todas partes. El Salvador, por ejemplo, tiene niveles de concentración mucho más bajos a los de Guatemala.

Ciertamente. Nicaragua, por ejemplo, tiene además una política fuerte en materia de desarrollo rural. Sin duda, éste es un caso interesante de estudio porque si bien sus prevalencias de subalimentación son bajas y se han reducido significativamente, sus indicadores económicos son pocos. Ahí es donde se puede ver claramente que no necesariamente hay una relación directa entre pobreza y desnutrición. Lo que hay es una relación directa en cómo se invierten recursos y de qué manera se focalizan los esfuerzos en determinadas poblaciones. Esencialmente es un tema de políticas públicas orientadas a mejorar el acceso a bienes y servicios para poblaciones rurales. La apropiación, el desarrollo y el trabajo desde lo local es muy importante para hacer efectiva cualquier iniciativa de combate al hambre.

Nicaragua muestra una reducción muy notable de la subalimentación y la desnutrición. ¿Cuáles son, a su modo de ver, las razones que lo han permitido?

La estrategia de focalización, como ya mencionaba, es un factor importante. Otro factor es el involucramiento de la sociedad (el capital social). Sin duda el avance que ha tenido ese país tiene que ver con la presencia de estructuras de cohesión y capital social históricas, las cuales vienen de los tiempos de la guerra. En

Nicaragua hay una conciencia bastante fuerte sobre el tema del hambre y el derecho a la alimentación. Es interesante observar que cuando se hacen encuestas de percepción a través de las escalas de seguridad alimentaria, los nicaragüenses muestran una gran insatisfacción si se compara, por ejemplo con Guatemala. Sin embargo, cuando uno ve la calidad de la dieta o los indicadores antropométricos pareciera que no hay. Es claro que en Nicaragua hay un estándar mucho más alto que tiene que ver con la propia conciencia social y la población busca mantener mejores niveles. Si uno reconoce cuál es su derecho no se va a conformar con comer una tortilla con sal. Distinto es cuando uno dice «gracias a Dios estoy viva hoy, coma o no coma», como podría parecer en el caso de algunas poblaciones en Guatemala.

¿En qué países ha avanzado más la conciencia de derechos en esta región?

Vemos avances en Costa Rica, Nicaragua, algunas zonas de Panamá y Honduras, así como en El Salvador. Esto tiene que ver con varios factores como la cultura política, la participación social, incluso con un conjunto de cosmovisiones que llevan a la gente a reclamar sus derechos con más claridad y contundencia. Ahora, también es necesario que existan mecanismos e instrumentos para que esas reivindicaciones puedan hacerse efectivas, particularmente en las áreas rurales entre las mujeres y entre los grupos indígenas.

¿Qué factores podrían explicar las diferencias entre unos países y otros en lo que reportan como Consumo de Energía Alimentaria? Según los reportes de FAO ni Guatemala ni Honduras ni El Salvador logran alcanzar la meta de reducir el hambre a menos de la mitad, mientras sí lo hacen otros como Panamá, Nicaragua y Costa Rica.

En primer lugar hay que ver la fuente de los datos. En algunos casos están más actualizados que en otros, mientras que ciertos países lo que reportan son proyecciones porque hace muchos años que no han hecho estudios. Es importante señalar esto porque hay limitaciones en la información que permiten hacer una evaluación cuidadosa como son los casos de Honduras o Nicaragua. Sin embargo, obviando los sesgos, un elemento que puede estar haciendo la diferencia es el que tiene que ver con la calidad de la inversión, si se tiene bien identificado el problema y bien focalizada a la población.

Más que enfocarse en cuánto se invierte en seguridad alimentaria y nutricional, es importante ver la calidad de la inversión. Yo soy más de la idea de que no es un problema de recursos sino de cómo se invierten los mismos, qué tanto llegan a quien lo necesita y si responden a las necesidades de las

poblaciones. Sin duda hay programas universales que hay que mantener, pero también hay muchas realidades específicas que es necesario observar.

Otro tema importante es el de la sostenibilidad de las inversiones y de las acciones. Las políticas sociales en la región han sido muy vulnerables a cambios de gobierno, donde el permanente cambio de actores y tomadores de decisión impide que haya una permanencia de programas capaces de hacer una diferencia. Veamos el caso de Costa Rica, un país que históricamente ha tenido cuatro programas importantes (entre ellos el de asignaciones familiares, una transferencia no condicionada), mientras que en el resto de los países esto puede llegar a 25 o 30 programas. En ocasiones los programas no duran ni siquiera durante todo un gobierno o se convierten en esfuerzos netamente partidistas, lanzados en el curso de campañas políticas y con objetivos de tipo clientelar.

Más allá de que algunos países hayan incorporado el derecho a la alimentación en sus constituciones o que existan leyes de seguridad alimentaria basadas en el derecho a la alimentación, ¿ha avanzado en la práctica el enfoque de derechos en la región?

En el ámbito legislativo se han hecho esfuerzos importantes. Sin embargo, estos esfuerzos toman tiempo en concretarse. No es fácil traducir principios de derechos humanos en la práctica. Si uno analiza documentos se puede observar cada vez más un lenguaje de derechos, el problema es que no suelen tener mayor concreción.

¿En qué momento comienza usted a observar una mayor preocupación por el tema de la inseguridad alimentaria en la región?

Éste no ha sido un tema ajeno en la región. La preocupación por la seguridad alimentaria en la región se puede documentar desde 1948. En 1994 se da la primera declaración del SICA vinculada con la seguridad alimentaria y nutricional. Se podría decir, sin embargo, que la sequía de 2002 fue un hito importante en la región, cuando se reportaron casos de muerte por desnutrición que llegaron a generar gran conmoción. En Guatemala, por ejemplo, en una región llegaron a morir hasta 40 niños en tan sólo una semana. En Nicaragua también murieron niños y ancianos, luego de que un número importante de trabajadores tuvieron que salir de las fincas de café. Estos acontecimientos sin duda impactaron. En diciembre de ese año el SICA preparó un marco estratégico en el que se incluyeron elementos vinculados al cambio climático, a la protección social y a la agricultura, con un mandato muy fuerte. Inició entonces un proceso de mayor concientización.

¿Hay más conciencia hoy en la sociedad acerca del problema del hambre?

Creo que sí. Se ha hecho una labor muy importante y la gente está alerta de que hay un problema y es necesario invertir en esfuerzos para solucionarlo. Más que del hambre, creo que hay un reconocimiento del problema de la desnutrición en la región.

¿Qué tan importante es tener una institucionalidad de seguridad alimentaria? Guatemala, por ejemplo, fue pionera en aprobar una Ley de Seguridad Alimentaria y creó un Consejo Nacional. Sin embargo, su voluntad política para actuar en este tema ha sido puesta en duda. En contraste, Nicaragua parecería el caso opuesto. Hay pocos avances en la institucionalidad, pero la voluntad política pareciera ser más clara y sólida. ¿Qué es lo que al final pesa más?

La institucionalidad se promueve como parte de un esfuerzo para implementar políticas y estrategias focalizadas a la seguridad alimentaria y nutricional y se reconoce que la arquitectura institucional prevaleciente en los países no permite responder a un problema multidimensional y con determinantes múltiples. Así, por ejemplo, ni el sector salud ni el de medio ambiente ni el agrícola o el comercial pueden responder por sí solos a todos estos desafíos. Es por tanto necesario generar una acción conjunta, focalizada y coordinada hacia objetivos comunes. De ahí la razón de contar con una institucionalidad en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

En Guatemala la coordinación de la seguridad alimentaria y nutricional está en un nivel jerárquico muy alto en la Vicepresidencia de la República, con el fin de poder incidir en todo el gabinete y con la participación de la sociedad civil, el sector privado, y la cooperación internacional. Eso es muy importante porque siempre es mejor que una estructura de coordinación de grupos temáticos esté al más alto nivel, ya que un par difícilmente puede exigir a otro par.

¿Por qué si Guatemala ha tenido estos avances de institucionalidad los resultados han sido insuficientes?

Fundamentalmente porque no se está logrando llegar a la población objetivo. Es un problema de gestión. Saben qué hacer, saben dónde está el problema, pero no llegan de forma sinérgica al territorio, sino que cada sector llega por su lado. La coordinación interinstitucional, que puede funcionar en lo nacional, no lo está haciendo en el ámbito local. Cada funcionario va por su lado y no se hablan. Por eso estoy convencida que son los gobiernos locales quienes tienen el papel más importante. Es importante señalar, sin embargo, que no hay un modelo de

institucionalidad que deba ser asumido por todos. Costa Rica, por ejemplo, no tiene una institucionalidad específica en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Cada ministerio hace lo que le toca hacer, hay presupuesto, la cobertura es razonable y las políticas llegan a la gente. No existe un modelo estándar ni un tipo de ley o institución que funcione para todos los países o que deban adoptar todos. Lo que necesitamos evaluar es el impacto de los esfuerzos que se llevan a cabo y qué es lo que hace la diferencia. Aquí están las preguntas y los desafíos más importantes que debemos plantearnos y eso precisamente es parte de lo que hace el PRESANCA.

Hay en la región centroamericana un conjunto de problemáticas comunes que exceden a cada uno de sus países y que necesitan verse desde una óptica regional. ¿La integración centroamericana cuenta con los mecanismos e instrumentos para atender ese tipo de problemas, para articular una visión de los problemas regionales de seguridad alimentaria?

Creo que sí. Hay ejemplos prácticos. Se puede mencionar el caso de las alertas o condiciones de clima vinculadas al foro de clima y la aplicación de sus pronósticos (que se realiza cada tres meses) y donde se dan las recomendaciones sobre cómo actuar y dónde hacerlo. Hay también consejos de ministros que toman decisiones importantes. En 2008, cuando se produjo la crisis de los alimentos, se decidió de qué manera responder a las necesidades entre países en un contexto de interdependencia como es el que tiene que ver con el arroz, el frijol y el maíz. Ciertamente los mecanismos existen. El SICA tiene mecanismos fuertes. Ahora, quizás hemos sido a veces utópicos sobre la posibilidad de solucionar los problemas desde lo regional. La realidad es que desde lo regional no se ejecuta. Quien tiene el presupuesto y capacidad de hacerlo son los países. Hay que tener mucho cuidado en qué es lo que compete a la región y qué es lo que compete a los países. Cada uno de éstos, además, tiene capacidades de respuesta muy diferentes para instrumentar las decisiones que se toman en foros regionales.

¿Cuál es la problemática del Corredor Seco?

El Corredor Seco está en el Pacífico. Viene desde Guatemala, pasa por El Salvador, Honduras y Nicaragua e incluso afecta a Costa Rica. Los más perjudicados, sin embargo son Honduras y Nicaragua. A ciencia cierta, no es un desierto ni mucho menos, sino un clima semiárido. Una de las particularidades de este Corredor es que en su mayoría sus habitantes practican la agricultura de forma muy tradicional, donde la presencia de tecnología es mínima y debe

promoverse una agricultura inteligente basada en los cambios del clima. Este corredor presenta sobre todo un problema de desnutrición aguda que se vincula a los cambios estacionales y condiciones para la producción y disponibilidad de alimentos y recursos, sumado a las condiciones de desnutrición crónica ya existente como base. En los últimos años este problema se ha agravado, en tanto se han acumulado el daño en las cosechas por varios años. Además de las sequías, las inundaciones también suelen ser otro factor. Si se tuvieran en esta región técnicas de captación pluvial adecuadas o de agricultura inteligente, posiblemente el problema de la sequía no tendría las consecuencias actuales. En su mayoría, se produce en laderas que dificultan la siembra y se han tenido casos serios de muertes de ganado, especialmente en Nicaragua. Claramente, la sequía en el Corredor Seco es un asunto estacional, donde lo que se requiere es aprender a manejar el contexto climático y aprender a convivir con él, así como revisar las políticas globales que deben disminuir los efectos en la región, siendo ésta una de las más vulnerables en el mundo.

¿Cuáles son los esfuerzos institucionales, de políticas, acciones y programas que identificaría como los más relevantes en la región? ¿Hay experiencias exitosas?

En general, creo que los programas de protección social que se han venido instrumentando desde los años noventa han arrojado un saldo positivo, especialmente en la forma de transferencias condicionadas. Los programas en Costa Rica han sido especialmente interesantes, aunque no dejarían fuera a ningún país. No obstante, hay un problema: salvo en el caso de los programas de protección social que ha financiado el BID, no hay evaluaciones que permitan hacer un análisis sistemático de cómo han avanzado los programas en la región. Creo que tanto en Nicaragua como en El Salvador los programas de extensión de servicios de salud, muy focalizados a favorecer la entrega de servicios básicos a nivel comunitario han tenido un impacto importante. Otra área donde ha habido avances es en saneamiento básico. No hay que olvidar que muchos de los determinantes de los problemas de inseguridad alimentaria tienen que ver precisamente con agua y saneamiento básico. Aquí también Nicaragua y El Salvador han avanzado. En este último país también la conexión de carreteras que ha llegado hasta el último municipio del país, así como la extensión de cobertura de los servicios básicos de salud, han tenido consecuencias muy positivas. Hay al menos 20 años de trabajo en El Salvador que son los que han permitido avances.

No quiero dejar de mencionar que veo un factor de riesgo y un tema muy delicado en la región y es el de la inseguridad pública y ciudadana, el cual puede causar grandes estragos en seguridad alimentaria. Hay casos de comunidades en donde los delincuentes ya saben el día que se paga a los trabajadores de maquilas y están prestos a quitarles lo poco que han ganado. Claramente la seguridad alimentaria y nutricional no sólo se obtiene con alimentos, sino a través de un conjunto de factores que permiten a las familias tener una calidad de vida adecuada. Ello se puede lograr con financiamiento, producción o de otras formas. Aquí en El Salvador muchas de las familias que reciben remesas son obligadas a pagar una cuota a la delincuencia organizada. Aunque todavía no hay evidencias claras vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional, estamos ante una situación que puede tornarse cada vez más seria. ■

C. La perspectiva del INCAP

Mireya Palmieri

¿Cómo explicar que a pesar de los múltiples planes, políticas, programas, leyes e instituciones de seguridad alimentaria promovidas en los últimos años, Centroamérica sigue presentando indicadores de desnutrición preocupantes? ¿Cuál es el diagnóstico que a ese respecto puede hacer el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)?

En materia de desnutrición, con la excepción de Guatemala, los países de la región han presentado mejorías significativas. En El Salvador, Honduras y Costa Rica ha habido incluso cambios significativos. El INCAP está por publicar un documento institucional en el cual se hace un análisis desde 1966 hasta el día de hoy. Tomamos como partida ese año porque fue cuando se llevó a cabo la primera encuesta regional de alimentación y nutrición en los países que entonces eran parte del INCAP, a saber, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Esta encuesta incluía datos de consumo, antropometría, deficiencias de micronutrientes, entre otros. Lo que se buscaba era realizar un diagnóstico inicial de las prioridades en términos de investigación e intervención. Se encontró que de 1966 a la fecha los países que han mejorado más han sido El Salvador, Honduras y Costa Rica. De hecho, Costa Rica presenta una desnutrición crónica muy por debajo de los demás países. La última encuesta de El Salvador muestra que esa nación tiene 14% de desnutrición crónica, una cifra muy baja, y Honduras alrededor de 20%.

En 2008-2009 el INCAP hizo un documento para PRESANCA titulado *Ha crecido Centroamérica*. Por mandato, el INCAP es la institución regional que guarda todas las bases de datos de los estudios nacionales en alimentación, nutrición y salud. El instituto tiene también todos los datos de las encuestas de alimentación y nutrición, demografía y salud, así como encuestas nacionales que no son financiadas por organismos externos, como las DHS, y de encuestas apoyadas por el CDC de Atlanta. Centroamérica ha tenido un sinnúmero de organismos donantes que han financiado encuestas. Se efectuó un primer corte entre 1966 y el 2005 y encontramos que Guatemala prácticamente no había presentado alteraciones. Aunque tuvo cambios significativos entre 1966 y 1987, después de este último año fueron mínimos. Si se considera todo el período de

1966 a la fecha, el mejoramiento en el caso de Guatemala ha sido muy lento y muy diferente al del resto de los países.

Háblenos sobre las diferencias entre desnutrición crónica y aguda, sus causas y consecuencias, y la forma en que se manifiestan en Centroamérica.

La desnutrición crónica se manifiesta como baja estatura o talla para la edad. La desnutrición crónica empieza, sin embargo, siendo aguda por lo que es importante explicar el círculo vicioso entre desnutrición e infección. Un niño que al nacer tuvo bajo peso y/o baja talla, es decir, que nace con deficiencias nutricionales, puede ser porque la madre no estuvo suficientemente nutrida durante el embarazo o porque estuvo expuesta a algunas infecciones y tuvo problemas de salud que afectaron el crecimiento adecuado del bebé.

Estos bebés tienen una desventaja desde el nacimiento y en los años siguientes. Debido a prácticas inadecuadas de alimentación o a la presencia de enfermedades infecciosas, se desnutren más. Esta desnutrición, a su vez, causa que se deprima el sistema inmunológico y pueden contraer más enfermedades infecciosas. Es un círculo vicioso que es necesario romper. A medida que ese círculo vicioso se prolonga, el niño se desarrolla poco, pierde peso y talla durante el crecimiento. A la etapa comprendida por los dos o tres primeros años de vida se le conoce como una ventana de oportunidad para el crecimiento, pero es durante ese período que se puede entrar al círculo vicioso de desnutrición e infección, y afectar seriamente el crecimiento y el desarrollo.

La desnutrición crónica es la historia nutricional de una persona, mientras que la aguda se refiere a la relación actual entre talla y peso. Por ese motivo la desnutrición aguda prácticamente no existe, porque el peso se va ajustando automáticamente conforme la talla cambia. La desnutrición crónica se refiere a una baja estatura para la edad, mientras que la aguda tiene que ver con un bajo peso para la talla a cualquier edad. No obstante, la desnutrición crónica tiene implicaciones y consecuencias más allá de la corta estatura. Algunas de las consecuencias son la mortalidad y la enfermedad, es decir, que los niños desnutridos corren un alto peligro de enfermarse y morir.

Otra de las consecuencias es la deficiente composición corporal, ya que al ser niños más pequeños, posteriormente serán más propensos a tener sobrepeso y obesidad. A nivel educativo, debido a que la desnutrición afecta al cuerpo también a nivel neurológico, hay problemas de retención de conocimientos, falta de concentración y menor coeficiente intelectual. Este último aspecto es importante porque disminuyen las probabilidades de esos niños para completar la escuela o

de alcanzar más grados educativos, o sea, que están en desventaja en muchos aspectos.

El INCAP realizó un estudio longitudinal desde 1966, en el cual se siguieron cuatro comunidades y se observaron los efectos de haber recibido una intervención alimentaria y un paquete de servicios de salud temprana. Se realizó la intervención y se dio seguimiento a esos niños durante su adolescencia y madurez, así como a sus hijos. De este modo, se pudieron observar los efectos en morbilidad, mortalidad, desempeño educativo y en términos de productividad económica e ingresos.

El INCAP ha abordado el tema de la desnutrición desde una óptica regional. ¿Cuáles han sido sus áreas de actuación?

Desde la fundación del INCAP se han desarrollado actividades en diversas áreas de actuación. Una de ella es en investigación, la cual ha involucrado la definición de los principales problemas nutricionales en Centroamérica y la búsqueda de tecnologías para transferirse a nivel regional. Por ejemplo, mediante la encuesta de 1966 se identificó que había una gran deficiencia de yodo y vitamina A en las poblaciones, por lo que el instituto desarrolló un proyecto muy completo de fortificación de alimentos. Se crearon programas de asistencia técnica y transferencia tecnológica a toda Centroamérica para garantizar que los gobiernos de los países asumieran la fortificación de la sal con yodo y del azúcar con vitamina A. En este caso, es posible observar que el INCAP hacía investigación básica y luego investigación operacional para transferir el conocimiento y tecnologías a los gobiernos, para que posteriormente cada uno de estos las implementara.

Actualmente, el instituto trabaja en tres aspectos: El primero es la estrategia regional de reducción de la desnutrición crónica conjuntamente con la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Para esa estrategia, el INCAP está apoyando a los países en la evaluación de sus planes, así como en proporcionar metodologías para vigilancia y seguimiento. El segundo aspecto se centra en la deficiencia de micronutrientes como el hierro o el zinc, que en algunos países continúa siendo importante. En este tema hay un proyecto subregional que está orientado al fortalecimiento institucional de los países con apoyo técnico para fortalecer la vigilancia y los laboratorios de análisis de alimentos. En tercer lugar está el tema de las enfermedades crónicas no transmisibles, en cuyo caso se ha trabajado en una política regional y un proyecto de apoyo a los países para conocer la magnitud del

problema y desarrollar intervenciones con diferentes instituciones para promoción y prevención.

Dejando fuera el caso de Guatemala, ¿cuáles han sido los factores críticos que han permitido la reducción de la desnutrición crónica y aguda en los países de Centroamérica y en la República Dominicana?

La desnutrición aguda es poco significativa en Centroamérica. Como la propia OMS señala, no se considera que exista un problema público de desnutrición cuando se presenta menos de 5% de desnutrición aguda en un país. En general, la desnutrición aguda es baja en nuestros países precisamente porque la crónica es alta.

¿Por qué la desnutrición aguda ha mejorado en otros países?

Para contestar esa pregunta es importante analizar caso por caso. Costa Rica ha sido históricamente un país diferente a las naciones del norte de Centroamérica, comenzando porque ha tenido un sector público eficiente que ha priorizado la universalización de servicios de salud y de educación para toda la población, la electrificación, el saneamiento ambiental, el agua y la cobertura de los servicios; hay ahí toda una arquitectura estatal totalmente diferente. En el caso de El Salvador y Honduras, la mejoría proviene de la continuidad de las estrategias y programas institucionales. Lo contrario sucede en Guatemala, en donde cada cuatro años, cuando llega un nuevo gobierno, cambian las prioridades, la orientación, y a veces hasta el personal directivo de las instituciones. Honduras y El Salvador han invertido fundamentalmente en los sistemas de educación formal básica, lo cual no ha ocurrido en Guatemala.

Una política integral de la reducción de pobreza debería incluir tanto aspectos económicos, como sociales y culturales. El problema de la desnutrición, en cambio, es fundamentalmente un problema de desarrollo integral que no depende únicamente de una mejoría en los ingresos

Se sabe que la desnutrición crónica está altamente asociada a la educación formal. Ésta garantiza que la madre esté en mayor capacidad de comprender las instrucciones que recibe en el centro de salud, y tiene mayor posibilidad de

conseguir una actividad económica que le permita generar algún ingreso adicional. Las madres educadas, a diferencia de las analfabetas, tienen una mayor posibilidad de que su hijo sobreviva y lo haga en mejores condiciones. Hay una correlación estrecha entre la educación formal de la madre y la desnutrición crónica. El Salvador es un país pequeño, por lo que no tiene problemas de accesibilidad a lugares lejanos y se tiene acceso a los alimentos.

Las políticas de combate al hambre y la desnutrición tienen diferentes lógicas y requieren de políticas diferenciadas. ¿Cómo distinguiría usted unas de otras?

En gran medida estamos frente a un problema de escala. Hay intervenciones efectivas importantes, pero que no se llevan a la escala necesaria

Una política integral de reducción de la pobreza debería incluir tanto aspectos económicos, como sociales y culturales. El problema de la desnutrición, en cambio, es fundamentalmente un problema de desarrollo integral que no depende únicamente de una mejoría en los ingresos. Se requiere incorporar otro

tipo de intervenciones en donde se priorizan, por ejemplo, las acciones de salud y nutrición de la mujer, lo que se conoce como la ventana de oportunidad de los mil días. Eso debe ser parte de una estrategia de reducción de la pobreza.

En Guatemala han fallado tanto la mayor parte de las políticas de reducción de la pobreza, como las complementarias. Hay políticas específicas para la nutrición, fundamentalmente en el sector salud, y políticas intersectoriales que apoyan la nutrición, las llamadas intervenciones sensibles a la nutrición. Han fallado en el país las intervenciones específicas en nutrición debido a problemas de cobertura e interrupción de servicios del Ministerio de Salud. Desde hace un tiempo se interrumpió el programa de extensión de cobertura que llegaba a lugares inaccesibles donde no hay servicios tradicionales de salud. Además, las intervenciones sectoriales que podrían apoyar la nutrición carecen también de cobertura.

En cuanto al mejoramiento de ingresos, hay programas de fomento a las pequeñas y medianas empresas, pero no existe una cobertura que responda al tamaño del problema. En el tema de producción agrícola se está retomando un programa de agricultura familiar para asegurar que la producción de autoconsumo sea suficiente, adecuada y estable, a pesar de que su cobertura es mínima. En gran medida, estamos frente a un problema de escala. Hay

intervenciones efectivas importantes, pero que no se llevan a la escala necesaria. La razón es en parte presupuestaria. Lo que se invierte en Guatemala en salud y educación como porcentaje del PIB es muy poco. En cambio, países como Honduras, Costa Rica y Panamá invierten mucho más en educación. Si se observa la distribución del gasto público en educación y en salud, Guatemala figura en los últimos lugares.

Una de las razones estructurales de la desnutrición en la región tiene que ver con la educación y el acceso a ésta. Costa Rica, El Salvador y Honduras han cambiado sus perfiles educativos en términos de índices. También hay que considerar el tema del salario mínimo. En esos países seguramente habrá legislaciones laborales que lo protegen un poco más. Guatemala tiene el nivel más bajo y es aproximadamente un tercio del costo de la canasta básica. Asimismo, el acceso a la tierra sigue siendo un tema vigente y crítico en ese país. En los otros países de la región, el sector agrícola tiene una participación menor en el PIB, pero en Guatemala es muy relevante, mientras que el PEA agrícola en relación con el de otros sectores es muy alto. En este aspecto, los datos que en el pasado generó el INCAP, donde se relacionaba el acceso a la tierra con la desnutrición crónica, siguen vigentes: Las zonas con menor acceso a la tierra son también las zonas con mayor desnutrición. Las actividades económicas donde hay mayor o menor acceso a la tierra, también tienen relación con mayor o menor desnutrición.

Las zonas con menor acceso a la tierra son también las zonas con mayor desnutrición

¿Qué grupos de la población son más propensos a la desnutrición?

En 1980 el INCAP realizó la regionalización de problemas nutricionales en Guatemala, para lo que se utilizó una metodología llamada clasificación funcional de la desnutrición. Dicha metodología consistía en analizar en qué grupos ocupacionales y socioeconómicos, con diferente acceso a la tierra, había mayor probabilidad de desnutrición. De ese modo se pudo identificar, por ejemplo, la desnutrición en jornaleros sin tierra, trabajadores de café, algodón y caña de azúcar, es decir, por grupos funcionales u ocupacionales. En aquella época los trabajadores de café eran los que estaban en condiciones más deterioradas en términos nutricionales.

Se puede observar que en general se trata de una problemática más rural que urbana, más indígena que no indígena, más presente en los hogares en donde la

madre no tiene escolaridad o es muy baja, y más visible entre familias con más miembros en donde el espacio entre embarazos es muy corto. La correlación entre la presencia de servicios de agua y saneamiento ambiental con desnutrición crónica es baja, aunque se da el caso contrario en casos de desnutrición aguda en grupos de edad específicos.

Cuando se habla del problema de desnutrición en Guatemala, es inevitable hablar de los indígenas, casi como si el hecho de tener una mayor población indígena fuera una explicación de que exista una alta desnutrición...

No es por ser indígenas, evidentemente, es por ser los más excluidos. Diferentes estudios han demostrado que la desnutrición no tiene una explicación étnica sino ambiental. Todos tenemos un potencial de crecimiento, pero el desarrollo de dicho potencial dependerá de los cuidados de nuestra madre, de la higiene ambiental y de la alimentación que se nos proporcione. Sin embargo, las familias en situación de pobreza o de exclusión no tienen posibilidades de desarrollar ese potencial. La desnutrición de las zonas indígenas en Panamá es igual de alta que la de las zonas indígenas de Guatemala, lo que ocurre porque se trata de las más excluidas, donde no hay servicios y hay más analfabetismo. Si se superpone el mapa de la desnutrición crónica con el mapa de pobreza de Guatemala se puede apreciar que son casi idénticos. El último censo de talla coincide con los indicadores de pobreza o exclusión en los países. En el caso de Guatemala, no es casualidad que la población indígena haya sido excluida del acceso a activos, a educación, a servicios de salud con pertinencia cultural, etcétera.

¿Cuáles han sido las experiencias de políticas públicas más exitosas en la región para reducir la desnutrición?

Costa Rica es un caso exitoso, debido al marco de salud pública que ha desplegado a lo largo del tiempo, así como a su estrategia de mejoramiento de la nutrición a través del sector salud. La salud, tanto rural como comunitaria, el agua, el saneamiento y el alcantarillado son exitosos en ese país. Sin embargo, no debemos ser simplistas, pues Costa Rica tenía cubiertas todas las variables determinantes en un estado de bienestar.

Honduras, por otra parte, ha sido pionero en la ventana de los mil días. Desde hace tiempo los hondureños empezaron a invertir en el bienestar de los grupos marginados y aseguraron la provisión integral de servicios básicos de salud a madres embarazadas, niños pequeños y recién nacidos para evitar el problema de la desnutrición. La desnutrición aumenta a partir de los seis meses, por lo que es

justamente en ese período cuando hay que intervenir. La ventana incluye a los niños menores de 2 años, porque después de esa edad ya no se puede recuperar lo perdido.

En el caso de El Salvador, la experiencia exitosa se acota al tema educativo, donde la universalización de la educación ha sido un factor importante. En Guatemala se tiene el Pacto Hambre Cero que también trabaja la ventana de los 1.000 días. Para impulsar dicho pacto se creó un Viceministerio de Atención Primaria que se encargaría de fortalecer el primer nivel de atención. Sin embargo, cuando llegó el momento no se alcanzó un acuerdo gubernamental para institucionalizarlo, por lo que la Secretaría General de Gobierno no lo aprobó.

¿Los programas de transferencias condicionadas han marcado una diferencia significativa en el tema de desnutrición en Centroamérica?

Probablemente lo hayan hecho en los países en donde este tipo de programas han funcionado bien. El Salvador es uno de esos casos, porque independientemente del partido que esté en el gobierno, el Programa Red Solidaria ha continuado. Nicaragua no siguió con su programa de transferencias, a pesar de que éste tuvo un impacto en la nutrición. En Nicaragua, a diferencia del resto de Centroamérica, ha habido pocos problemas de bajo consumo. La gente allí come mejor que en el resto de los países de la región y tienen un buen sistema de salud.

¿Cree usted que en la región ha avanzado la perspectiva del enfoque de derecho a la alimentación?

Quizá a nivel de los documentos sí. Por ejemplo, el Plan Estratégico de Guatemala habla del derecho a la alimentación. Sin embargo, de ahí que se garantice el cumplimiento, es otra cosa. ■

D. La debilidad en materia de implementación y la falta de continuidad en las políticas

*Entrevista a Miguel Gómez*⁹

El hambre en Centroamérica sigue siendo un problema persistente en esta región y un tema de preocupación, con indicadores muy por debajo del resto de América Latina y el Caribe. ¿Cuáles son, en su opinión, las causas estructurales e históricas del hambre en esta región?

Me alegra que comience usted por ahí porque la comparación entre Centroamérica y el resto de América Latina es de lo más pertinente. Muchas veces las instituciones que operan a nivel regional muestran cifras que, al presentarse de forma agregada, esconden la realidad centroamericana. La pronunciada reducción del hambre, la pobreza y otros indicadores sociales que han mejorado notablemente en América Latina en los últimos años, particularmente en Sudamérica, no permiten ver claramente la realidad de Centroamérica. El hecho, sin embargo, es que los indicadores sociales en esta subregión han mejorado muy lentamente y todavía hay casos muy preocupantes como es el de Guatemala. Por todo ello, creo que no debe juntarse a Centroamérica con el resto de América Latina, ni tampoco con México como se hace en algunos reportes. Debe presentarse la información relativa a Centroamérica por separado, pues sólo así podemos comprender cuáles son los avances y desafíos de los siete países que componen esta subregión.

Volviendo a su pregunta, sin duda detrás del tema hambre está el de la pobreza que es mucho más amplio. El problema tiene que ver con la falta de servicios de calidad, trabajo y oportunidades para amplios segmentos de la población, e incluso con el propio clima de negocios, la baja inversión y la falta de infraestructura. Todos estos factores llevan a que la gente en Centroamérica no tenga suficientes recursos para poder adquirir alimentos. Creo que la información sobre el hambre se maneja de forma inadecuada y confusa.

⁹ Miguel Gómez fue Director Ejecutivo de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), programa interagencial, bajo la conducción del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). Maestro en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de Harvard. Actualmente, es consultor para proyectos de inversión pública agrícola y rural en países centroamericanos.

Todos los países de Centroamérica han logrado la reducción de la pobreza medida por ingresos a menos de la mitad, como se planteaba en los ODM, pero no todos han logrado incrementar su Consumo de Energía Alimentaria. Ni El Salvador ni Guatemala ni Honduras logran alcanzar las metas. ¿Por qué considera usted que en un rubro todos logran avanzar mientras que en el otro el resultado es desigual?

Hay que revisar bien las estadísticas porque hay mucha manipulación de las cifras. Como producto de la importancia de la visibilidad que han adquirido éstas, producto de los ODM y más recientemente de los ODS, los países están muy preocupados por su imagen internacional. Tengo serias dudas, por ejemplo, de que Guatemala haya logrado esa reducción en la pobreza que reportó el gobierno. Pero suponiendo que fuera así, el umbral de 1,25 dólares por día con el que se midió la pobreza es por mucho insuficiente para que se incremente el consumo de energía alimentaria.

El umbral de 1,25 dólares por día con el que se midió la pobreza es insuficiente para que se incremente el consumo de energía alimentaria

Hay muchos factores que explican el hambre en esta región. No hay una sola explicación. El fenómeno tiene que ver con varios temas que ya he mencionado como el empleo, los salarios, la educación, la violencia, el clima de negocios y la infraestructura. En el ámbito de la agricultura, el costo de oportunidad de la mano de obra en la región es mínimo, prácticamente cero. Si una persona que vive en el sector rural no tiene empleo y no tiene cómo conseguirlo, su costo de oportunidad es nulo. Con suerte tiene forma de subsistir trabajando algunas horas al día para conseguir comida. En las zonas rurales pueden escucharse muchos relatos de gente que cuentan cómo en todo un día no enciende el fuego de leña ni una sola vez. Eso quiere decir que en esa casa no hay alimentos. Esa una situación dramática. No cabe duda que el empleo, la calidad del empleo y los salarios en el ámbito rural son una causa fundamental del problema del hambre y la pobreza en las zonas rurales de Centroamérica.

Sin embargo, muchos de estos problemas también están presentes en el resto de América Latina. ¿Qué es lo que hace distinta a Centroamérica o cuáles serían sus particularidades?

En Centroamérica el problema es que hay muy pocas oportunidades. Hay causas que —además de las ya enumeradas— no siempre tienen que ver con cuestiones económicas. Una de ellas es la violencia. La gente está dejando las

labores agrícolas y los jóvenes están migrando para no ser presa de la violencia. Las fuentes de empleo se agotan también porque en estas condiciones muy poca gente quiere invertir.

Sin embargo, no todo Centroamérica está igual. ¿Por qué algunos países avanzan más que otros en la lucha contra el hambre?

Hay un tema estructural que es la educación. Costa Rica desde los años sesenta logró superar este problema. Ese país tiene más de 50 años de haber universalizado la cobertura educativa y ha mejorado significativamente su educación tanto en el sector urbano como en el rural. Las personas que viven en comunidades rurales también pueden encontrar opciones de una mayor educación en sus propias comunidades por medios virtuales. Hoy Costa Rica tiene una población muy educada. Hay también una gran red vial, la de mayor cobertura en la región, y la cobertura eléctrica llega a todo el país. Nada de esto se logró en Costa Rica por arte de magia. Se ha ganado a pulso. Hace 50 años una parte importante de los cortadores de algodón en Nicaragua venían de Costa Rica porque no tenían trabajo allá. Hoy eso es impensable. Todo esto nos muestra que los países de Centroamérica necesitan reformas profundas en sus sistemas educativos.

Nicaragua aparece como el país que más avanzó en la reducción del hambre conforme a lo planteado en los ODM. ¿Cómo ve la situación ahí?

Creo que en Nicaragua, el gobierno ha tenido la habilidad de orientar recursos provenientes de la cooperación venezolana a la producción de alimentos, mitigación de la pobreza y mejoras en la nutrición. Hay una gran cantidad de acciones públicas que han logrado incidir sobre la pobreza y el hambre. Yo creo que este tipo de inversiones tiene que tener un balance para atender necesidades de corto y de largo plazo. Pienso que parte de estos recursos deberían invertirse en cambios profundos en el sistema educativo.

En el caso del programa insignia del gobierno de Daniel Ortega, el Bono Productivo Alimentario, ¿qué consideraciones se pueden hacer?

Prácticamente no hay evaluaciones publicadas sobre este programa. La única excepción en cuanto a evaluación es la que se realizó en una parte del programa que fue financiada por el BID y condicionada a la realización de evaluaciones periódicas. Los resultados que se observan en lo que se conoce de estas evaluaciones son modestos, aunque ciertamente se pueden ver mejorías en temas

como la nutrición de las familias beneficiarias y en la participación de las mujeres. Creo que medir es muy importante porque permite realizar nuevas intervenciones basadas en las experiencias anteriores. En el caso del Bono Alimentario, creo que valdría la pena continuar con este esfuerzo y someterlo permanentemente a ejercicios de evaluación que se hagan del conocimiento público.

Llama la atención el tipo de criterios que se han establecido en la normatividad para acceder al Bono Alimentario. Uno de ellos, por ejemplo, es que el protagonista viva en un «hogar humilde» o que su casa no sea «cómoda ni lujosa»... ¿Son criterios suficientemente objetivos?

No, y esto es un problema porque deja un amplio margen de discrecionalidad. Es necesario seleccionar a los beneficiarios a partir de criterios más claros, los tamaños que han de tener las viviendas o el tipo de materiales de construcción utilizados, entre otros.

Sabemos que Guatemala es el país con mayor rezago en el combate al hambre, siendo la desnutrición una de las principales preocupaciones. ¿Cuáles son las causas de esta situación?

Guatemala tiene una alta densidad poblacional y una altísima concentración de riqueza y de recursos. En algunas comunidades rurales en las que he trabajado, la mayor parte de las familias tienen por lo menos seis hijos y la mayoría ocho. Por otra parte, un gran porcentaje de la población indígena es analfabeta. Los estudios sobre crecimiento para la prosperidad del Banco Mundial, los cuales miden el crecimiento de 40% de la población más pobre frente al crecimiento general de un país, muestran que Guatemala es el único caso de América Latina y el Caribe donde el crecimiento de este 40% empeora. Esto obedece claramente a un problema de concentración de la riqueza. La agricultura, por ejemplo, está creciendo mucho en Guatemala, pero hay que preguntarnos cuál agricultura es la que crece y cómo estos beneficios llegan a las comunidades, los trabajadores y la población en general.

¿Y cómo ve los casos de El Salvador, donde la densidad poblacional también es muy alta o el de Honduras?

En mi opinión, el gran problema en El Salvador es la violencia, la cual ha azotado al país por más de 40 años. Como ya comenté, la violencia hace que el clima de negocios en el sector rural no sea propicio. En Honduras, por otro lado, se

combinan varias cuestiones: serios problemas de violencia y desigualdad de la riqueza. En ese país se han presentado casos muy críticos de lucha por la tierra, situación que no necesariamente se da en Guatemala a pesar de que el problema del acceso a la tierra es similar en ambos países. A mi modo de ver, el problema no se resuelve con reforma agraria, sino con más educación. Esa persona que educa se puede convertir en un obrero calificado, en un supervisor salido de una escuela técnica o en un profesional universitario que ya no va a demandar tierra.

Es muy claro que la incidencia de la pobreza es mucho más alta en el ámbito rural que en el urbano. Claramente hay un déficit en las políticas de desarrollo rural. ¿Cuáles son los desafíos comunes a todos los países de Centroamérica y dónde se podría decir que unos han avanzado más que otros?

Centroamérica podría llenar 500 habitaciones con documentos de políticas, estudios, diagnósticos, planes y programas sobre la problemática rural. Hay

Cada ministro de agricultura que llega quiere instrumentar una nueva política de desarrollo rural. No hemos terminado de instrumentar una política cuando ya estamos formulando la nueva

cualquier cantidad de personas que escriben sobre este tema. Cada ministro de agricultura que llega quiere instrumentar una nueva política de desarrollo rural. No hemos terminado de instrumentar una política cuando ya estamos formulando la nueva. Durante el gobierno de Álvaro Colóm en Guatemala, por ejemplo, se sucedieron cinco ministros de

agricultura y cada uno de ellos buscó impulsar su propia política. Es imposible desplegar esfuerzos consistentes en esas condiciones. Un ejemplo contrastante puede ser el de Costa Rica, donde durante la gestión de cuatro años la Ministra de Agricultura Gloria Abraham formuló una política de Estado cuyo contenido sigue vigente.

Otro tema tiene que ver con la calidad de la formulación de políticas. Se formulan políticas en la región que involucran a la gente más capacitada del país y a grandes expertos internacionales. Se han invertido miles de horas en talleres para formular políticas de desarrollo agrícola y se han gastado millones de dólares. Es difícil de creer que con los extraordinarios insumos que se han invertido no haya contenidos que sean relevantes.

Lo que suele suceder es que las políticas que se formulan, una vez aprobadas, son engavetadas por los propios ministerios y olvidadas para siempre. La política de desarrollo agrícola del último gobierno del presidente Otto Pérez Molina es extraordinaria. Fue comandada por un secretario técnico encargado de temas rurales, asesor directo del presidente y una figura de gran liderazgo, que convocó a algunos de los mejores pensadores del país. Nadie podría decir que no era una buena política. El problema, que siempre es el mismo, está en la implementación.

Detrás de la implementación está el problema de la medición. Una de las mayores debilidades de los planes, programas y políticas en la región es que no suelen contar con mecanismos de monitoreo y evaluación adecuados. El documento de política de desarrollo agrícola que se formuló en Guatemala, por ejemplo, tenía sólo una página en la que se hablaba del monitoreo y la evaluación dentro de un documento muy extenso. Los formuladores de esta política esperaban instrumentar estos mecanismos una vez iniciado el proceso, pero realmente nunca se implementó. Los resultados están a la vista.

Una de las mayores debilidades de los planes, programas y políticas en la región es que no suelen contar con mecanismos de monitoreo y evaluación adecuados

Nuestra región está llena de poetas. Somos muy buenos para el discurso, pero nadie se plantea la medición de lo que hacemos. Es normal ver que la política formulada va por una parte y el presupuesto por otra; no se conecta con la programación ni con la presupuestación; es sólo verso y discurso. Por eso es que cada ministro que llega interpreta que la política promovida por el anterior no funciona sin reparar en que dicha política no fue siquiera instrumentada. Centroamérica es una región sobrediagnosticada. En Centroamérica hay ya un *set* de políticas tan amplio, que si tan sólo se implementara el 10% de ellas, estaríamos en una situación muy diferente.

De los esfuerzos orientados a superar el hambre y a promover políticas de desarrollo rural, ¿qué se ha hecho bien? ¿Cuáles le parece que son los esfuerzos más rescatables?

Dejando a un lado a Costa Rica, a la que ya me referí, creo que en Nicaragua hay excelentes ejemplos de programas de focalización que podrían servir como referente para otros países. Uno de esos es la versión del Bono Productivo

Alimentario del programa Hambre Cero financiado por el BID. Esta experiencia es valiosa pues tiene mayor rigurosidad en la implementación, programación y presupuestación. Además, como ya dije cuenta con los mecanismos de evaluación que hacen que este programa sea muy robusto.

También creo que en toda Centroamérica se han impulsado iniciativas muy interesantes sin mayor apoyo presupuestario, como son las iniciativas de cadenas de valor de pequeños productores en las que han participado un amplio conjunto de actores. Un buen caso es el cacao, donde hasta un 75% de los productores son pequeños productores pobres. Es interesante observar que muchos de los casos de éxito han sido promovidos por los propios actores involucrados directamente, productores y sus organizaciones, ONG especializadas, agencias de cooperación y academia.

En Nicaragua uno podría pensar que hay un esfuerzo por reivindicar al pequeño productor que no se ve en otros países. ¿Cuál es su impresión?

Es verdad. Hay un esfuerzo en este sentido, respaldado con acciones concretas que cuentan con recursos y hay también una mayor visibilidad de los pequeños productores. Sin embargo, el nivel de atraso del sector rural es tan grande que es difícil esperar mejoras significativas en poco tiempo. Hoy por hoy, cuando uno hace trabajo de capo en las zonas rurales, el paisaje que encuentra no es muy distinto al de hace 40 años. Quizás las pocas diferencias visibles en el paisaje son que casi todas las casas tienen un celular y una antena (tipo plato), y un buen número tiene paneles solares.

¿En el caso de Hambre Cero en Nicaragua, se podría decir también que gran parte de lo que se ha hecho tiene que ver con la organización social? En este país se ve un entusiasmo en torno a la participación que no necesariamente está presente en otros países de la región.

Sin duda. Una de las cosas más importantes que dejó la Revolución Sandinista en los ochenta fue la participación de la gente. La gente entendió que la organización en comunidades, empresas o cooperativas es un activo social muy importante. En gran medida, esto se dio por la cuestión militar; la gente debía organizarse para defenderse, estar más protegida y segura.

Sin embargo, en muchos países de América Latina se vivieron episodios de mayor o menor movilización. No obstante, las transiciones democráticas y las reformas neoliberales de la década de los años noventa también desmovilizaron a las sociedades. ¿Qué es lo que ha permitido en Nicaragua mantener la movilización a niveles importantes?

Como ya comenté, la necesidad de defenderse obligó a la gente a unirse, lo que creó condiciones muy importantes para la posterior formación de cooperativas. No sólo lo hicieron quienes estaban del lado del sandinismo, sino también los que apoyaban a la Contra, quienes también se organizaron en cooperativas y otras estructuras. Durante estos años se crearon lazos de confianza entre la gente que fueron fundamentales para la organización de las cooperativas, concretamente las cooperativas del café. No es casual que las cooperativas cafetaleras en Nicaragua hayan crecido tanto cuando terminó la guerra. Durante la guerra eran simplemente unidades de defensa, pero más tarde, gracias a la confianza forjada entre sus miembros, lograron convertirse en organizaciones con fines de lucro. Lo hicieron, valga decir, sin ningún apoyo gubernamental. Desde el llamado «período neoliberal» no ha habido políticas efectivas ni recursos hacia el sector cafetalero en Nicaragua. Sin embargo, en ese ambiente lograron crecer las cooperativas. De hecho, el sector cooperativo cafetalero se desarrolló justamente durante los dos gobiernos llamados neoliberales de los años recientes. Algo similar ocurrió con el sector de lácteos, especialmente entre productores de queso. Ahora, hay que decir que Hambre Cero es un caso muy diferente porque además de la movilización social tiene un discurso fuerte que respalda el programa desde las más altas esferas del poder y cuantiosos recursos económicos. Aunque no hay números precisos, estimo que este programa invierte unos 150 millones de dólares al año sumando todos los programas que comprende.

¿Percibe usted avances en el enfoque de derechos en esta región?

A mi modo de ver solamente es discurso. No hay avances concretos. Los frentes parlamentarios contra el hambre promovidos por la FAO son un esfuerzo loable, pero sus resultados son limitados. Lo que yo he visto es que los parlamentarios aprenden unos de otros y promulgan leyes, pero éstas no se traducen en la práctica. Nunca he visto, por ejemplo, que cuando se discute el presupuesto un parlamentario se levante a decir que se ha omitido un rubro que tiene que ver con alguno de los derechos establecidos en la legislación que ellos mismos han aprobado.

Los Objetivos de Desarrollo Sustentable plantean una meta muy ambiciosa: la erradicación del hambre en el mundo. ¿Qué necesitaría Centroamérica para alcanzar una meta como ésta?

Creo que se necesita mejorar la capacidad de implementación que incluye una mejor focalización de los recursos y aprovechar el aprendizaje de lo que ha funcionado que tiene toda la región y está sólidamente documentado. La implementación debe tener un enfoque inclusivo, es decir, que estimule la participación de todos, las comunidades organizadas, las ONG, las organizaciones vinculadas a entidades religiosas, las universidades, las cooperativas, además de la empresa privada y sus organizaciones, el sector público y la cooperación internacional. Es necesario ligar las políticas, programas y proyectos con la presupuestación para hacer que los proyectos sean efectivos. Finalmente, es preciso efectuar mediciones periódicas y sólidas de los avances y de los resultados de efecto que se vayan obteniendo para que esto nos sirva para corregir periódicamente la implementación. Un elemento que está en el trasfondo es el de la educación. Sin una educación de calidad, no es posible alcanzar estas metas. ■

CAPÍTULO III

REPÚBLICA DOMINICANA

La República Dominicana cumplió holgadamente con la primera meta de los ODM de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre, en tanto que el porcentaje de personas que no alcanzaban el nivel mínimo en el consumo de energía alimentaria pasó de 34,3% en 1990 a 12,3% en 2014 (CEPALSTAT, 2015). La nación también alcanzó la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día, al pasar del 12,17% en 1989 a 2,25% en 2012 (CEPAL, 2015: 13). Para 2013 la pobreza en la República Dominicana afectaba a 40,7% de la población, mientras que la extrema pobreza se ubicaba en 20,2%. En el ámbito rural la pobreza fue de 44,7%, mientras que en el urbano alcanzó 38,8%. La pobreza extrema, por su parte, fue de 24,3% en comunidades rurales y de 18,2% en zonas urbanas (CEPALSTAT). A pesar de que la pobreza disminuyó durante este período, la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, mostró un incremento, al pasar del 0,537 a 0,544 entre 2002 y 2013 (FAO, 2015c: 55). La desnutrición crónica, por su parte, tuvo una disminución importante en el país, en tanto la prevalencia en menores de 5 años pasó de 21,2% en 1991 a 10,1 en 2007 (FAO, 2015c: 55).

Actualmente, el país cuenta con un Plan Estratégico Nacional de Nutrición (2013-2016), el cual contempla como ejes temáticos la planificación, educación nutricional, alimentación y nutrición hospitalaria, así como nutrición y seguridad alimentaria en procesos de desarrollo local y la fortificación de los alimentos con micronutrientes, entre otros. En materia programática, la República Dominicana cuenta con un importante programa de transferencias condicionadas llamado Progresando con Solidaridad (PROSOLI), el cual busca que las familias inviertan en educación y salud, como se explicará en este capítulo. Existe también “Comer es Primero”, otro programa de transferencias

condicionadas que otorga una ayuda mensual a jefes o jefas de familia para adquirir alimentos de acuerdo con una canasta básica determinada. De igual forma, se otorga el Suplemento Alimenticio que otorga una transferencia mensual a hogares con personas mayores a 65 años de edad en situación de pobreza. La República Dominicana cuenta además con el llamado Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP), otro programa de transferencias a través del cual se distribuyen bimestralmente incentivos a estudiantes de bachillerato para que las familias adquieran alimentos de la canasta básica. Un programa importante es el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el cual se extiende a toda la población escolar atendida por el Ministerio de Educación que suministra diariamente alimentación nutritiva a los estudiantes.

En materia de seguridad alimentaria y nutricional, la República Dominicana está actualmente inmersa en un proceso de discusión para aprobar una Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. En 2014 el Senado aprobó la iniciativa en primera lectura, mientras que se espera que la ley sea aprobada en la próxima legislatura.

Este capítulo comienza con una entrevista a la Directora Técnica del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, Rosa María Suárez, quien nos habla de la experiencia de la República Dominicana en crear mecanismos de coordinación interinstitucional en el ámbito de las políticas sociales y el papel desempeñado por la oficina a su cargo, donde lleva a cabo una labor técnica dentro de la Vicepresidencia de la República. En una interesante reflexión sobre los dilemas de la coordinación interinstitucional, Suárez apunta que ésta se dificulta cuando se busca capitalizar el quehacer en términos político-partidarios. Por ello considera que cuanto menos visibilidad busca una instancia técnica de coordinación, mayores posibilidades de éxito tendrá en su misión. Otro elemento importante es que exista una instancia ubicada por encima de los ministerios, como es la Vicepresidencia de la República, la cual posee un rango jerárquico superior al de un ministerio. A juicio de esta funcionaria, en la República Dominicana la Vicepresidencia está en una posición que facilita la coordinación de políticas, no sólo por su nivel jerárquico, sino también porque constituye un ente imparcial que no tiene un tema prioritario específico (salud, educación, etc.) ni compite por presupuestos como lo hacen los demás ministerios.

En la segunda conversación, Altagracia Suriel, Directora del Programa «Progresando con Solidaridad», narra los antecedentes de este programa de

transferencias condicionadas creado en 2012. Explica en detalle el funcionamiento del programa, cuyo objetivo es —como ya se ha mencionado— realizar transferencias a las familias con más carencias para asegurarles un consumo alimenticio mínimo. Entre otras cuestiones, se pregunta a Suriel las razones por las cuales se decidió desde el principio que las transferencias de este programa, a diferencia de lo que ocurre en países como Brasil o México, fueran solamente utilizables para comprar alimentos. Esta decisión tuvo para ella una gran importancia y constituye uno de los factores que permitieron a la República Dominicana lograr la meta de reducción del hambre. La entrevistada también habla de la iniciativa Cero Hambre, la cual tiene por objetivo erradicar el hambre en el país mediante alianzas público-privadas en sectores no cubiertos por Progresando con Solidaridad.

Por último, Nelson de los Santos reflexiona sobre la importancia de la merienda escolar, a su juicio la mejor forma de combatir el hambre. El entrevistado señala también que la participación de la comunidad tiene un importante efecto multiplicador en el combate al hambre y el desarrollo de las fuerzas productivas locales, y apunta que es necesario asegurar el marco jurídico para que estos procesos no puedan ser revertidos fácilmente. De los Santos también explica cómo el actual gobierno dominicano está buscando dar un salto de los programas asistencialistas de apoyo a la pobreza y combate al hambre por medio de subsidios y bonos, para promover una política de desarrollo productivo inclusivo. Como parte de dicho esfuerzo, se ha buscado que todas las instituciones que realicen compras públicas de alimentos se pongan al servicio de la promoción de las pymes y de productores agropecuarios familiares. Esta entrevista es ilustrativa en tanto nos muestra cómo el gobierno dominicano ha querido enmarcar los programas de lucha contra la pobreza y el hambre dentro de un enfoque productivo incluyente como parte de una estrategia orientada a cambiar el propio modelo de desarrollo. ■

A. La importancia de coordinar políticas desde un nivel superior e imparcial

Rosa María Suárez ¹⁰

¿En qué momento se instaló el tema del hambre y la desnutrición como parte de la agenda política en la República Dominicana y de qué manera fue evolucionando?

En la República Dominicana el tema del hambre y la desnutrición se han abordado históricamente desde el sector de la salud pública. En la década de los años cuarenta hubo un Programa Nacional de Vigilancia y Educación Nutricional, cuyo objetivo era proporcionarles alimentos a la población infantil y a las mujeres embarazadas, así como promover buenos hábitos alimenticios. Aunque este programa se utilizaba como una forma de alcanzar otros objetivos sanitarios, como la aplicación de vacunas, también tuvo un impacto en la disminución de la desnutrición crónica. Con el paso del tiempo, este tipo de políticas fueron adquiriendo un carácter más universal, y se empezaron a abordar otros aspectos como la fortificación de elementos a través de la harina, la sal, la educación nutricional y las prácticas de huertos comunitarios desde la agricultura. Las políticas comenzaron a tener un alcance más general, sin centrarse en un grupo específico de la población, como había sido anteriormente.

Así, por ejemplo, quien consumía sal también obtenía yodo y todo aquel que consumía harina, obtenía vitamina A. Gracias a este tipo de políticas, por muchos años dejamos de ver desnutrición crónica en el país, al punto de que muchos médicos dejaron de familiarizarse con ella porque no les había tocado verla con sus propios ojos. Sólo en el último lustro se volvió a encontrar una presencia de desnutrición crónica en las zonas fronterizas, las más pobres y aisladas del país. El problema de la desnutrición había resurgido en el país, aunque sin alcanzar una dimensión nacional. Al vincular desnutrición con otros indicadores sociales, pudimos darnos cuenta de que existía un problema. Si se observa como un todo, el tema de fondo es la desigualdad; los problemas de distribución en el país son graves. El tema del hambre está vinculado con la pobreza. En ese mismo orden de ideas, desde que el Estado dominicano se hizo signatario de la Declaración del Milenio, aprobada en septiembre de 2000, en la cumbre de jefes de Estado y de

¹⁰ Rosa María Suárez es Licenciada en Psicología y tiene una maestría en Salud Pública y en Alta Dirección Pública. Ha sido Viceministra de Salud y en la actualidad es la Directora Técnica del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales.

gobierno, realizada en la sede de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, se puede afirmar, que tanto el hambre como la desnutrición pasaron a formar parte de la agenda política nacional.

Más adelante, entre 2003 y 2004, el país atravesó por una fuerte crisis financiera, cuyo manejo dejó un saldo de más de un millón y medio de personas en condiciones de pobreza. Fue en ese entonces cuando el tema del hambre comenzó a adquirir mayor visibilidad en la agenda pública. Naturalmente y, producto de la situación generada en la crisis, la lucha contra el hambre y la desnutrición se convirtió en una bandera política. Adicionalmente, las últimas acciones incorporadas a la agenda política nacional en materia de hambre y desnutrición son las acciones regionales como la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre, Mesoamérica sin Hambre y el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuyo fin último es la erradicación del hambre, la desnutrición y la pobreza.

¿En qué momento el hambre y la desnutrición adquirieron un carácter más político en la República Dominicana?

Sin duda fue a partir de la crisis que mencioné cuando el tema del hambre comenzó a adquirir mayor visibilidad en la agenda pública, así como a estar presente en el discurso y los programas de los candidatos de distintos partidos políticos. En 2004, con la llegada de Leonel Fernández a la Presidencia de la República, había iniciado una ampliación de la cobertura de los programas sociales y con un enfoque menos asistencial. Surgen entonces las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), garantizando alimentos básicos a familias más pobres, la promoción de la LM, fortaleciendo los sistemas de vigilancia y el suplemento nutricional a grupos priorizados. En el caso de «Progresando con Solidaridad» se llegó a un acuerdo con el PMA y se introdujeron los llamados suplementos nutricionales de Progresina, los cuales han tenido un impacto importante. Se estrechó también el trabajo con las mujeres embarazadas. La República Dominicana tenía un 23% de casos de bajo peso al nacer, mientras que hoy es un poco menos de 10%. La edad de la menarquía en las niñas, otro indicador del estado nutricional intergeneracional, también mejoró. Es decir, que como país podemos observar que ha habido cambios positivos.

La República Dominicana es uno de los países que ha logrado reducir el hambre a menos de la mitad, como se planteaba en los ODM, y ha disminuido considerablemente la desnutrición. ¿Cuáles son los factores clave de esa reducción? ¿Qué políticas han tenido mayor importancia para alcanzar estas metas?

Creo que estos logros se explican como resultado del salto a las políticas universales de micronutrientes que son generalizados para toda la sociedad, junto con el suplemento a sectores focalizados. Es decir, una mezcla entre políticas universales de fortificación y un cierre de brechas focalizado en aquellos lugares en donde hay que dar necesariamente el suplemento. El control de enfermedades diarreicas y respiratorias de menores de 5 años también ha incidido en dicha reducción.

¿Qué buenas prácticas o experiencias exitosas podría compartir la República Dominicana con otros países de Centroamérica?

Yo mencionaría cuatro: la primera es la existencia de una ley de Estrategia Nacional de Desarrollo, que marca la visión país, los objetivos, metas e indicadores a alcanzar, clarifica qué hacer de cada área de gobierno y la interconexión. En segundo lugar, vale la pena mencionar también la implementación de un Programa de Protección Social que combina una transferencia monetaria condicionada con acompañamiento socio-educativo a individuos y familias que cambian patrones de autocuidado y alimenticios. En tercer lugar, podemos destacar la promoción del autoconsumo mediante la agricultura familiar y los huertos escolares, así como los esfuerzos que hemos hecho para reducir las enfermedades de la infancia, como la diarrea. Por último, otra experiencia exitosa han sido las altas coberturas de control prenatal que reducen el bajo peso al nacer, como los suplementos naturales a embarazadas o la educación nutricional.

Debemos profundizar con el suplemento Progresina, que ha llegado a embarazadas, niñas y niños y, por otro lado, con la provisión de servicios de salud de forma masiva para seguir llevando a cabo la vigilancia nutricional de peso para la edad. Claro que ahí observamos otro problema, ya que por una parte tenemos el problema de la desnutrición y por la otra, el del sobrepeso, el cual empieza a tener una presencia importante. En la vigilancia se contemplan ambas cosas. Existe un Programa de Alimentación Escolar (PAE), aunque es más joven y por ello resulta difícil hablar de sus impactos. Es un buen programa, tiene buena cobertura en todas las escuelas públicas del país. El PAE ha estandarizado los

alimentos que consumen los niños y niñas a nivel nacional con base en criterios nutricionales ya establecidos.

Con respecto a los retos que implica coordinar políticas sociales en la República Dominicana existe un Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales que lleva a cabo el trabajo técnico y una Vicepresidencia que coordina desde un punto de vista político. En el caso del Gabinete usted ha señalado que la mejor coordinación es la que no es visible. ¿Qué significa esto?

Significa que cuando se quiere capitalizar el quehacer en términos político-partidarios se pierde la legitimidad frente a los demás y la coordinación se hace más difícil. Cuanta menos visibilidad busca una instancia técnica de coordinación, mejor. Al mismo tiempo, el hecho de que exista una instancia que está por encima de los ministerios, como es la Vicepresidencia de la República, la cual posee un rango jerárquico superior al de un ministerio, también es importante para la coordinación. No suele ser sencillo que un ministerio coordine a otro, ya que se ubican en un mismo rango. La Vicepresidencia, en cambio, está en un nivel diferente y es más imparcial porque no tiene un tema prioritario específico (como podría ser la salud para el Ministerio de Salud o la educación para el Ministerio de Educación) ni compete por presupuestos como lo hacen los demás.

El hecho de que exista una instancia por encima de los ministerios, como es la Vicepresidencia de la República, de un rango jerárquico superior al de un ministerio, también es importante para la coordinación

La vicepresidencia puede establecer una estrategia de política pública y demandar a las distintas áreas de gobierno que la asuman como prioritaria a través de un plan específico con metas claras. Así, cuando la Vicepresidencia convoca y establece como prioridad la atención a los niños y niñas en situación de orfandad por feminicidio, por ejemplo, puede lograr que se dé énfasis a una política pública sin necesidad de estar llevando a cabo la propia intervención. Ahora bien, lo importante es centrarse en el funcionamiento de los instrumentos de protección social para obtener los resultados deseados al margen de la instancia que se encargue de la labor coordinadora. Es de conocimiento público que en la región la coordinación de las políticas sociales muchas veces recae en el Poder Ejecutivo y otras en la Vicepresidencia, aunque algunas veces lo hace en

los ministerios de agricultura y otras, incluso, desde los propios ministerios de desarrollo social. Lo que quiero esclarecer con esto es que la importancia siempre radicará en la efectiva ejecución de los instrumentos de protección social.

¿De qué modo se vinculan las políticas de reducción de la pobreza con las que se orientan a la erradicación del hambre en la República Dominicana?

Hambre y pobreza son cuestiones diferentes, pero están estrechamente vinculados entre sí. Cuando se tiene una estrategia clara para que las personas salgan de la pobreza y su calidad de vida va aumentando, las posibilidades de acabar con el hambre también se incrementan. Hay sectores que requieren una intervención directa, en la que el tema del hambre debe ser establecido como prioridad, mientras que hay sectores que pueden atenderse con otro tipo de estrategias, como es la creación de capacidades u otras estrategias de más largo plazo que les permitan salir de la pobreza. Mientras las políticas de combate a la pobreza se deben instrumentar pensando más en el mediano y largo plazo, la reducción del hambre requiere de políticas diferenciadas y más expeditas para que la gente no se muera de hambre. Las diferencias están fundamentalmente en los tiempos y en el tipo de intervenciones. En el caso de la República Dominicana, como es un país que ha logrado un cierto nivel de crecimiento, es posible utilizar la estrategia de salida y de inclusión social. Sin embargo, al haber un grave problema de desigualdad, se requiere una mezcla de dos intervenciones, tanto para reducir la pobreza como para acabar con el hambre. Hay regiones y sectores, como la región fronteriza, y algunos sectores marginados urbanos, por ejemplo, que necesitan una intervención más inmediata para reducir el hambre.

La FAO ha señalado que la República Dominicana ha sido uno de los pioneros en el tema de institucionalidad de los programas de ayuda alimentaria, ¿Cuáles son las principales innovaciones a nivel regional?

Tanto la protección social como la institucionalidad han tenido una evolución positiva. Antes esa institucionalidad estaba más dispersa; era como un «archipiélago» de instituciones que duplicaban esfuerzos. Al reorganizar el Gabinete se ha venido logrando configurar una institucionalidad única, de modo tal que todos los presupuestos de las instituciones tienen que pasar por el mismo revisor. Esto permite armonizar las intervenciones. Así, en caso de que dos instituciones estén haciendo algo similar, al menos se puede buscar que lleguen a poblaciones distintas. Con respecto a la coordinación, otro aspecto importante es la focalización. Al mejorar los instrumentos de focalización, se logra llegar a la

gente que realmente necesita una intervención y se evita actuar «a ciegas» y otorgar subsidios cruzados. Hay también un tema de economía de escala. Ubicar la intervención en un cierto lugar, permite alcanzar un mayor impacto y hacer eficiente la asignación de recursos.

El PROSOLI, a diferencia de muchos otros programas de transferencias condicionadas en América Latina, otorga una transferencia que exclusivamente puede utilizarse para comprar alimentos. ¿Por qué se decidió hacerlo así?

Desde el principio el Programa nació vinculado a que la persona pudiera tener un retorno mínimo de la canasta básica familiar de alimentos y se planteó como objetivo el mejorar los indicadores nutricionales a través de la alimentación. La razón de que las transferencias se utilicen para comprar exclusivamente alimentos tiene que ver con una cuestión cultural. Si bien estas transferencias se otorgan a las mujeres cuyas familias cumplen con las condicionalidades establecidas, es el hombre quien suele utilizar las tarjetas. El patrón de consumo de los hombres muchas veces está vinculado al alcohol. Se buscó evitar que se diera esta situación y asegurar que el gasto se ejerciera en alimentos.

¿Qué tanto se ha podido avanzar en las políticas alimentarias o de combate a la pobreza desde un enfoque de derechos?

Creo que el hecho de que hayamos ampliado la cobertura de los programas tiene que ver mucho con hacer efectivo un derecho. La gente que necesita ayuda la está recibiendo. El objetivo de nuestros programas es alcanzar la universalidad de quienes están en nuestro Sistema Único de Beneficiarios. El hecho de que los beneficios se otorguen a través de bancos y tarjetas, en lugar de que lo haga una persona, también muestra que hay un derecho que se está generalizando. Hay también en ello un elemento de dignidad humana, en tanto el beneficiario ya no tiene que hacer una fila eterna para recibir un beneficio. Esto es importante porque hace que las personas ya no sientan que están pidiendo un favor. Existen 80 puntos solidarios en toda la geografía nacional a los que las personas que se consideran en situación de pobreza y no están siendo beneficiadas por el programa pueden acudir a solicitar su inclusión. Las personas que están inconformes también pueden acceder a tribunales administrativos, en los cuales existe la posibilidad de demandar al Estado o demandar del Estado una prestación.

¿Es posible que un ciudadano común que ha visto violados su derecho a la alimentación, recurra a un tribunal?

Las cosas han cambiado sustancialmente desde que se aprobó la Constitución de 2010. El comportamiento del funcionario público no es igual cuando no tienen una percepción de riesgo que cuando la tiene. Se han producido ya una serie de sentencias hacia funcionarios públicos que han tenido que pagar de su propio patrimonio porque han sido demandados por ciudadanos que han sentido violados sus derechos. No todo el mundo conoce el mecanismo, pero estamos haciendo ya cosas diferentes a como antes se hacían.

¿Qué puede comentar con respecto a la participación, un elemento clave del enfoque de derechos?

Con respecto a la participación, hay dos mecanismos: uno es el «Reporte Comunitario», un mecanismo establecido a nivel local, a través del cual la gente contrasta puntos de vista con los proveedores de servicios y con las instituciones públicas. Este sistema posee una muy amplia base de datos que incluye los comentarios de las personas sobre los problemas que se presentan. Aquello que no se logra resolver en el primer nivel, escala. Otro mecanismo es el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, el cual deja de ser un ente aislado y se convierte en parte del proceso. Hay un tema todavía no resuelto, porque el gobierno abre un espacio para que la sociedad civil participe, pero no se tienen los instrumentos para poder hacer realmente ese acompañamiento.

¿La entrada en vigor del CAFTA, el Acuerdo con la Unión Europea u otros procesos de liberalización comercial han tenido impactos en el tema del hambre o de la desnutrición?

La entrada precipitada de la República Dominicana a este acuerdo regional, que nos daba pleno acceso al mayor mercado del mundo, no permitió desde un punto de vista encaminar bien las negociaciones para evitar que se afecte la producción nacional y por extensión el empleo de los ciudadanos. Hay un tema de acceso, disponibilidad y precios sobre el que es necesario reflexionar. Al liberalizar los precios de algunos productos, se ha ocasionado la baja de ciertos productos sustantivos. El empresariado se queja de que el gobierno no respalda la producción nacional, pero creo que el ciudadano común se ha beneficiado en general con la disminución de los precios. En cualquier caso, es necesario analizar este tema más a fondo para ver, por ejemplo, de qué manera el DR-CAFTA ha afectado otros temas importantes, como es el empleo.

¿La República Dominicana tiene la capacidad, los recursos y las instituciones necesarias para cumplir la meta planteada en los ODS de terminar con el hambre en 15 años?

Tenemos los recursos pero es necesario generar un cambio en las prioridades. Con el financiamiento para el sector social, no es suficiente. Debemos repensar hacia qué sectores privilegiar la estructura de financiamiento público. El sector educativo, por ejemplo, recibió el año pasado un 4% del PIB, pero tradicionalmente era menos de 2%. La salud, por su parte, recibe menos de 2%. Un obstáculo importante es la alta carga que representa el pago de la deuda, la cual deja poco espacio para una mejor distribución de los recursos públicos. Quizá sería importante revisar la política de endeudamiento del país. Otra área que debería ser revisada es la estructura tributaria y el esquema de redistribución de recursos en áreas como la seguridad social. Tendríamos que analizar su cobertura porque todavía hay una franja de la población que no entra a la protección social. Hay entre cinco y seis políticas macro que están incidiendo en la desigualdad y que, por lo tanto, impiden que se alcancen las metas planteadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

¿Qué tanta prioridad ha dado el gobierno a esta agenda?

A veces es complicado asumir una agenda con una lista muy larga de objetivos. Es necesario definir prioridades porque no se puede lograr todo. Creo que dentro de la larga lista de los ODS todavía no está muy claro a qué temas se debiera dar prioridad. Así, es necesario en primer lugar acortar la lista y, en segundo lugar, integrar una lista de prioridades estratégicas que incluya el componente presupuestario. Ahora, acortar una lista como esa tendría costos políticos que probablemente no se quieran asumir antes de las elecciones porque todos los sectores quieren verse representados.

¿Qué posibilidad hay de que la erradicación del hambre se mantenga entre las prioridades?

¿Cuáles cree usted que serán los temas prioritarios del próximo gobierno?

Es difícil decirlo sin entrar en el terreno de la especulación. Antes de iniciar el actual gobierno yo no podía saber que se le iba a dar prioridad a la educación. Sin embargo, hubo una coyuntura a través de una estrategia y de una lucha social en donde se elaboró un Compromiso político y social que hizo firmar a todos los candidatos y por eso se convirtió en prioridad. Ahora todo se está haciendo por medio de la educación, porque ahí es en donde están los fondos. El asunto es que no hay que esperar a que algo suceda, sino que es necesario ver quiénes tienen que actuar a fin de que un tema se constituya en una prioridad dentro de la

agenda nacional. Las políticas en nuestro país cada vez se adoptan más a partir de lo que sucede en los medios y en las encuestas. Los temas que no están en los medios de comunicación tampoco están en la agenda política. Lamentablemente, el tema del hambre tiene una presencia muy débil en los medios. Ante todo esto si vemos los compromisos asumidos por el Estados, en materia de seguridad alimentaria y nutricional, esto nos da una idea de los temas que se podían priorizar en el corto y mediano plazo. Me refiero evidentemente a las mencionadas: Mesoamérica Sin Hambre, Iniciativa América Latina y el Caribe Sin hambre y el Plan SAN CELAC 2025.

¿Hay empresarios preocupados por el tema?

En general, el empresariado en la República Dominicana tiene poca sensibilidad y responsabilidad social. Sin embargo, en materia de banco de alimentos ha habido una respuesta del empresariado favorable a la iniciativa, que deberá completarse con una ley de incentivos para la donación de alimentos perecederos. Al empresariado le interesan temas como el de la fiscalidad. En general, en su mayoría tienen una visión de corto plazo, invierten poco y buscan esencialmente maximizar sus ganancias. Creo que es importante trabajar con el sector empresarial para cambiar estas actitudes y visiones. El empresariado, al igual que el sector público, si no ve que el tema está presente en los medios, no suele reaccionar. Como gobierno no hemos sido lo suficientemente capaces de conectar los intereses del área social con los intereses de los grupos económicos. Es interesante reflexionar, por ejemplo, porqué es que la población completa de un país se puede movilizar en torno a un tsunami, mientras que en la vida diaria las personas manejan sus coches y encuentran por la ciudad niños y niñas pidiendo limosna en las calles sin que ello les haga sentir nada. Es tan grave una cosa como la otra y, sin embargo, las respuestas son diferentes. Se ha acostumbrado la gente a ver al pobre en la esquina de su casa. Hemos fallado porque no hemos encontrado la manera de sensibilizar a las personas sobre lo que pasa a los demás; no hemos podido conectar las necesidades de una parte de la población más carente con la de aquella parte de la población que está en una situación más cómoda.

¿Cuál sería su reflexión final?

Creo que es importante volver a colocar la seguridad alimentaria como prioridad en el país, porque con el paso del tiempo ésta se fue relegando. Para quienes estamos trabajando en el tema, es importante posicionarlo mejor y claramente dentro de la agenda pública. ■

B. Progresando con Solidaridad en la República Dominicana

*Altagracia Suriel*¹¹

Cuéntenos un poco, ¿cómo es que surgió el programa Progresando con Solidaridad?

Solidaridad surgió de la fusión de dos programas. Por una parte, en el período 2004-2012 el gobierno desarrollaba el Programa Solidaridad, un programa de transferencias monetarias condicionadas, destinado al consumo de alimentos y, por la otra, la entonces primera dama, hoy vicepresidenta, tenía a su cargo el Programa Progresando, un programa socio-educativo dirigido al empoderamiento de los miembros de la familia en situación de pobreza para que se convirtieran en protagonistas de su propio desarrollo. La primera dama también desarrollaba el programa de los centros tecnológicos comunitarios, cuyo objetivo principal es la reducción de la brecha digital y llevar las tecnologías de la información y la comunicación a las comunidades más apartadas.

A partir de agosto de 2012, estos programas se unieron en uno solo denominado *Progresando con Solidaridad*. Dicho programa surgió con el objetivo de involucrar a las familias que estaban percibiendo las transferencias monetarias condicionadas en un proceso de desarrollo integral mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades establecidas, así como de compromisos centrados sobre todo en la creación de capacidades y en comportamientos, actitudes y prácticas favorables orientadas a romper el círculo de la pobreza y la miseria. Es decir, se centraba en desarrollar la metodología de acompañamiento socio-educativo de empoderamiento de las familias, a la vez que éstas recibían las transferencias monetarias condicionadas. Las familias entonces participaban en cursos de capacitación y recibían orientación sobre las siete líneas definidas por el programa (identificación, salud integral, educación, seguridad alimentaria y generación de ingresos, formación humana y conciencia ciudadana, habitabilidad y protección del medio ambiente y acceso a las tecnologías de la información y la comunicación), de forma que pudieran generar ingresos, mejorar la alimentación, trabajar con la seguridad alimentaria, y al final, desarrollarse mejor.

¹¹ Altagracia Suriel es Directora General del Programa «Progresando con Solidaridad».

¿Cuándo se empezó a enfatizar más la perspectiva de la seguridad alimentaria dentro de sus programas?

El tema comenzó a ser abordado desde el programa Progresando. Cuando se desarrollaba en el despacho de la primera dama, el programa tenía siete componentes o líneas de acción. Dentro de esos componentes se encontraba uno que era de identificación. Era importante orientar a las familias para que obtuvieran sus documentos de identidad, dado que en la República Dominicana la tasa de subregistro de nacimientos y de personas sin documentos de identidad era alta. Actualmente, esa tasa ha bajado significativamente, pero cuando se desarrolló el programa persistían ciertas brechas. También incluía el componente de educación para concientizar a las familias de la importancia de la educación y de que los niños no trabajen y se mantengan en la escuela. El componente de salud se abordaba desde un punto de vista más preventivo, en el cual se orientaba a las familias sobre la prevención y el acceso. La formación humana y la conciencia ciudadana era otro de los componentes, cuyo objetivo era la creación de capital social. El objetivo era que las familias se integraran a los espacios de participación comunitaria, que hubiera una reducción de la violencia intrafamiliar y se promoviera la resolución pacífica de conflictos.

El quinto componente era el de seguridad alimentaria y generación de ingresos, el cual incluye la capacitación técnica vocacional como una de las acciones más importantes y que tiene como objetivo capacitar a los miembros de las familias beneficiarias para que éstas incrementen la probabilidad de insertarse en el mercado laboral, ya sea mediante un empleo o el autoempleo. Este componente tenía también una estrategia fuerte en el desarrollo de la agricultura familiar. Es decir, la creación de huertos caseros, la organización de la población en cooperativas de producción y la producción de peces y de hortalizas. Incluso se crearon cinco invernaderos en donde se producen alimentos. Desde 2012, este programa de seguridad alimentaria se ha fortalecido mediante un Acuerdo con el Ministerio de Agricultura para desarrollar un programa de agricultura familiar con el fin de que las familias incrementen su producción de productos agrícolas y puedan consumir y vender para generar otros ingresos.

Los otros dos componentes son el de protección y habitabilidad del medio ambiente, así como el de acceso a la tecnología de la información, cuyo objetivo es reducir la brecha digital. De esta manera, todo lo que tiene que ver con nutrición y alimentación está en el componente de seguridad alimentaria, nutrición y generación de ingresos. El programa en su conjunto orienta y

concientiza a las familias en cada uno de los siete componentes, aunque ciertamente el de seguridad alimentaria, nutrición y generación de ingresos es uno de los mayor énfasis recibe y de los que más actividades tienen asociadas a él. El objetivo de Progresando con Solidaridad es hacer transferencias a las familias con más carencias para asegurarles un consumo alimenticio mínimo. Progresando también hacía énfasis en la seguridad alimentaria y la generación de ingresos. El programa Progresando, bajo el componente de seguridad alimentaria, suplía un alimento fortificado llamado «Progresina» para los niños de seis a 59 meses de edad, a las mujeres embarazadas y a los envejecientes. Así, la transferencia se da a partir del componente de seguridad alimentaria.

En la República Dominicana se decidió desde el principio que la transferencia fuera una renta monetaria solamente para comprar alimentos. En muchos otros países se permite al beneficiario decidir en qué puede gastar la transferencia. ¿Por qué ustedes consideraron que era necesario colocar este tipo de candado?

Porque el objetivo es incrementar el consumo de alimentos para disminuir el hambre. La decisión se tomó con base en las conductas del consumo. Solidaridad llevaba un suplemento alimenticio llamado Chispita Solidaria que también se les daba a las mujeres embarazadas y a los niños de seis a 59 meses. Con la unión de los dos programas, este componente se fortaleció. Por una parte, Progresando se fortaleció con las transferencias monetarias condicionadas, mientras que Solidaridad se complementó con los programas de agricultura familiar. Las intervenciones se van dando en diferentes momentos a lo largo del ciclo de vida de las personas. Por ejemplo, las embarazadas tienen control de salud, orientación, apoyo a la nutrición por medio de Chispita Solidaria y Progresina, el alimento fortificado. Los niños tienen control de salud, esquemas de vacunación y nutrición. A los niños y niñas adolescentes y jóvenes se les da seguimiento en matriculación escolar y se les vincula a las TICs. A los adultos con formación técnica y profesional también se les conecta en este ámbito para aumentar su probabilidad en la inserción laboral. A los adultos se les apoya con la promoción del empleo, la producción agropecuaria, el cooperativismo y el acceso a créditos, entre otras. Entre los adultos mayores se promueve la inclusión en actividades recreativas, orientación, capacitación y nutrición. A este grupo se le entrega las transferencias, además de los suplementos alimenticios.

Nuestra estrategia es incidir en la salida de la pobreza a través de fortalecimiento de la empleabilidad, por medio del acompañamiento socio-educativo, la capacitación técnico-vocacional, la creación de capacidades

transversales y capacitación en TICs. De igual manera, se fomenta la producción agropecuaria y la agricultura familiar mediante la creación de huertos familiares, producción en invernaderos, producción de frutales y agroforestal, apicultura, entre otros. A esto se le añade la inclusión financiera por medio de cursos de capacitación para las familias sobre ahorro, presupuesto, inversión, emprendimiento, bancarización y la creación de grupos de ahorro. Asimismo, se les capacita en microcréditos, micronegocios, cooperativismo, comercialización y empleabilidad.

¿Existe una total bancarización de los derechohabientes de todos estos programas o de qué manera reciben sus transferencias?

La bancarización se da porque las familias beneficiarias del programa Progresando tienen una tarjeta ligada a una cuenta madre de la que retiran, no en un cajero, sino en establecimientos comerciales y en especie. La tarjeta se entrega a los beneficiarios por parte de la banca que ganó la licitación que se convocó para dicho fin. En el Gabinete de Políticas Sociales, además del programa Progresando con Solidaridad que administra el padrón de beneficiarios e implementa intervenciones de desarrollo, hay entidades que hacen la categorización, la certificación del nivel de pobreza (SIUBEN) y la administración de la Red de Abasto Social (compuestas por más de 5.000 colmados o comercios de expendio de alimentos) y la vinculación con la banca en la emisión de las tarjetas de los hogares beneficiarios. .

¿Qué es Cero Hambre?

Cero Hambre es un proyecto que tiene por objetivo erradicar el hambre en el país a través de alianzas público-privadas. Tiene varios componentes, entre los que se encuentran la educación en alimentación saludable, en alianza con la FAO, y la dotación de alimentos. Asimismo, en Cero Hambre la Vicepresidencia apoya un Banco de Alimentos en coordinación con las iglesias, mediante el cual se lucha contra el hambre en sectores no cubiertos por Progresando con Solidaridad. En el banco de alimentos participan diversas empresas que donan alimentos para las familias necesitadas y se beneficia a hogares de huérfanos y de envejecientes.

En Cero Hambre se incluye también la parte de dotación de micronutrientes en alianza con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en la cual entran la Chispita Solidaria y la Progresina. La República Dominicana logró reducir la desnutrición en un 50% gracias a un acuerdo que desarrolló con el PMA, el cual reportó el cambio que hubo en los niveles de anemia y de desnutrición en la

población infantil que recibieron el suplemento alimenticio. Hay también un reporte de la FAO que establece que el país logró reducir el hambre por debajo de lo marcado por los ODM, por lo cual el país logró un reconocimiento.

¿Cuál ha sido la clave de este éxito?

Progresando con Solidaridad, es decir las transferencias mediante las cuales las familias reciben en promedio 1.600 pesos mensuales, contribuye con un porcentaje significativo a sus necesidades. Primero se estableció una canasta calórica de alimentos esenciales y actualmente el programa está aportando 40% a casi 800.000 hogares. Progresando con Solidaridad también involucra las estrategias complementarias, como la de agricultura familiar o la de los suplementos alimenticios ya mencionadas. El tema del hambre se ataca básicamente con la producción. Otra acción es que las familias crían gallinas ponedoras, lo que ayuda a reducir significativamente el hambre. Así, además de las transferencias monetarias que reciben para comprar alimentos, están los programas de agricultura familiar, los de acuicultura y los de las gallinas ponedoras, con la idea de que éstas se involucren en actividades de producir alimentos y mejoren el consumo alimenticio. También está la capacitación técnico-profesional que fortalece la empleabilidad e incide en que las familias incrementen sus ingresos mediante el empleo y el emprendimiento, para mejorar así su alimentación.

Dentro del componente de salud se observan algunos efectos. Se hizo un estudio comparativo de familias que están en PROSOLI y reciben las transferencias, y se contrastó con otras que son elegibles, es decir, que tienen las mismas características pero no están en el programa, lo que muestra que las familias del programa vacunan más a sus hijos e hijas (más de un 15% de impacto).

Otra evidencia de resultados que ha tenido el Programa es en la reducción de la deserción escolar. De acuerdo con el Ministerio de Educación, la tasa de deserción escolar a nivel nacional es de 2,6%. Sin embargo, entre aquellos niños y niñas de hogares en los cuales las familias reciben la transferencia de incentivo a la asistencia escolar es de 0,8%. Es decir, hay un 1,8% de diferencia. La tasa de deserción en el nivel medio, el más preocupante por ser aquél en el que los jóvenes empiezan a desertar para ponerse a trabajar, va de 5,7% a nivel general, a apenas 1,9% en los niños cuyas familias reciben el incentivo. Hay una diferencia de casi cuatro puntos porcentuales.

¿En qué momento el tema del hambre se volvió un tema político y una prioridad en la agenda política en la República Dominicana?

El hambre fue un tema de agenda política a partir de 2004 en la gestión del Presidente Leonel Fernández, después de la crisis financiera de 2003-2004 que trajo como consecuencia el surgimiento de 1.500.000 de nuevos pobres. Esa situación ocasionó una crisis alimentaria, ya que algunas personas de clase media se volvieron pobres y apareció la necesidad de crear el programa Comer es Primero para paliar la crisis alimentaria, así como el problema social derivado. Esta política surgió como un proyecto piloto que posteriormente se fue expandiendo, en función del éxito que fue logrando, y también porque es prioridad del gobierno proteger a los más vulnerables. Comer es Primero consistía en transferencias condicionadas de apoyo alimentario a las familias. No se proveía directamente dinero, sino que se entregaban los alimentos directamente en comercios o colmados. A diferencia de programas de otros países, aquí no se dejó que las transferencias pudieran ser utilizadas para lo que el beneficiario decidiera comprar, pues el objetivo central era reducir el hambre. Pensamos que la forma de evitar que ese dinero se vaya a otros fines, o incluso se mal invierta en vicios, era hacerlo de ese modo. Esto a su vez logró el fortalecimiento de la economía, ya que se crearon 5.000 colmados, supermercados pequeños en donde se venden alimentos de primera necesidad y bebidas.

No obstante, las transferencias condicionadas tienen controles para evitar que a las familias se les venda, con esos recursos, productos que no son alimentos. Si, por ejemplo, un colmado vende una bebida alcohólica u otros productos distintos a los alimentos, se denuncia y se le quita el permiso de vender a las familias. Cada colmado está vinculado a 500 familias que compran ahí sus alimentos. Por ello, uno de los factores que consideramos que influyó para que la República Dominicana lograra antes del tiempo marcado la meta de reducción del hambre, fue justamente Comer es Primero. Otros países que también tenían programas de transferencias condicionadas no lo lograron. El éxito aquí fue el haber enfocado esas transferencias a la compra de alimentos. En algunos países se dice que si las transferencias se limitan específicamente a la compra de alimentos, la gente no puede ahorrar. Nosotros creemos, sin embargo, que antes que ahorrar lo importante es que las familias tengan el aporte alimentario que requieren.

En general, ¿diría usted que hay un enfoque de derechos en los programas sobre los que hemos hablado?

Sí, es una de las fortalezas de nuestros programas. Incluso eso se aprecia en las intervenciones conforme a los grupos etarios. Por ejemplo, de cero a cinco años nos enfocamos en la atención a la infancia con el enfoque de derechos de sobrevivencia infantil, de derecho a la vida, de prevención de mortalidad, de atención temprana y de desarrollo infantil. En los Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC) de la Red de Protección Social se tiene un proyecto educativo llamado Espacios de Esperanza donde los niños reciben estimulación temprana. Esto permite que a la vez que la madre se capacita, los niños reciban ese desarrollo infantil orientado a estimulación de inteligencias múltiples, además de formación de valores.

Con el enfoque de derechos también se trabajan los contenidos formativos de derechos. Por ejemplo, los módulos de capacitación sobre los derechos de la niñez en donde se trabaja tanto con las familias como con los mismos niños en temas como el derecho a la participación y a la protección contra el abuso. Otro ejemplo es el de los niños que están en situación de explotación sexual comercial, de trabajo infantil y de discapacidad. En este rubro hemos fortalecido las estrategias para dar respuesta a las necesidades de fortalecimiento de las familias para que aseguren los derechos de esos niños en situación de vulnerabilidad. Se han creado programas específicos, por ejemplo, para niños sobrevivientes de VIH/SIDA y niños sobrevivientes de feminicidios. En este último tema se tiene un protocolo muy interesante, en el que se trabaja con alrededor de 300 niños de hogares en los que la madre fue asesinada por el padre y por lo tanto se busca integrar a estos niños a otras familias con un enfoque de protección que les asegure educación, salud, transferencias monetarias condicionadas para esas familias, acompañamiento y apoyo psicológico.

La perspectiva de género está presente en este concepto de intervención socio-educativa y socio-familiar. Está presente uno de los componentes llamado formación humana y conciencia ciudadana, en donde se plantea la perspectiva del derecho a organizarse, a la salud, a la educación, a tener una vivienda digna, entre otros. Es decir, que todos los componentes que se trabajan en el programa se ven con ese enfoque de derechos del ciudadano que recibe estas transferencias. Dichas transferencias proporcionan, desde el inicio, dos elementos básicos: el ciclo de vida y la colaboración de todos los integrantes de la familia.

¿Existen mecanismos para que un ciudadano que se sienta injustamente excluido de un beneficio o a quien se le hubiera quitado el mismo pueda recurrir a una instancia externa de apelación?

Se puede reclamar en los 78 puntos solidarios que existen a nivel nacional. Ahí están las oficinas de atención al ciudadano. Un ciudadano puede ir a una oficina que es atendida por las entidades de la Red de Protección Social —Progresando con Solidaridad (PROSOLI)—, Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Administradora de Subsidios Sociales ADESS) y ahí se le ofrecen todos los servicios de las redes de protección social. Si un beneficiario siente que no se le ha incluido o se le ha excluido injustamente, puede apelar ante los puntos solidarios y se lleva a cabo una validación sobre el estado socio-económico de la familia. También si la comunidad observa que alguien no califica y está recibiendo el subsidio, existe la posibilidad de hacer una denuncia y, con una carta de la junta de vecinos de la zona, la autoridad va a hacer una verificación. Tenemos casos de exclusión por esa razón.

Una de las limitaciones que algunos autores han identificado de los programas de transferencias condicionadas es que en general no hay mucha participación porque son programas en los que las personas no tienen que hacer muchos más que mandar a sus hijos a la escuela o asistir al médico para recibir un beneficio. En el caso de ustedes, ¿hay algún mecanismo de participación ligado al programa?

Esto no sucede en la República Dominicana porque uno de los compromisos que las familias asumen es participar y asociarse. Los temas vinculados a la tarjeta son salud y educación. Por ejemplo, si no se cumple con la vacunación de los niños o sus chequeos y los de las embarazadas o si no los inscriben a la escuela o no asisten, se suspende el subsidio hasta que cumplan con el compromiso. Además, hay una serie de compromisos que no implican suspensión porque hay veces que no están todas las condiciones de servicio en la propia comunidad. Desde un enfoque de derechos sería injusto, por ejemplo, suspenderle a una familia el subsidio porque no tuvo pasaje para desplazarse a un centro para cumplir con uno de los compromisos. En los Reportes Comunitarios se observa que al año las 25.000 familias se involucran en la mejora de los servicios. Están también las Escuelas de Familia, en donde ellas mismas refuerzan todo el componente de cambio de comportamiento y hay un nivel de participación que supera 90% mensual. La visita domiciliaria que recibe la familia es obligatoria, así como asistir

a las charlas comunitarias y de capacitación técnica profesional que se dan en los 35 centros.

¿El país cuenta con los recursos y las instituciones suficientes para cumplir con el objetivo de erradicar el hambre en 2030? ¿Es una meta asequible?

Sí porque en dos años lo redujimos más de lo esperado. Además, todo este enfoque de protección social se está fortaleciendo y hay un compromiso fuerte con la erradicación de la pobreza extrema en el país, que es en donde hay más vulnerabilidad al hambre. Es precisamente ahí en donde se tiene el programa Progresando Unidos con el Banco Mundial, una estrategia enfocada a vencer la pobreza extrema. Si vencemos la pobreza extrema, también se estará venciendo el hambre. ■

C. El Programa de Alimentación Escolar: La lucha contra el hambre desde un enfoque productivo

*Nelson de los Santos*¹²

¿Cómo ha sido la historia y evolución de los programas de merienda escolar en la República Dominicana?

Desde los años cincuenta ha habido diversos esfuerzos públicos y privados para ofrecer alguna forma de alimentación escolar a los estudiantes de las escuelas públicas del país. Durante los años sesenta y setenta organizaciones de la sociedad civil como Cáritas, ofrecieron este tipo de servicios, aunque lo hicieron de forma parcial. En 1992, en un esfuerzo conjunto entre el gobierno y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se empezó a estructurar el embrión de lo que es hoy el Programa de Alimentación Escolar. Sin embargo, no fue sino hasta 1997, con la ley 6697 o Ley Orgánica de Educación, cuando por primera vez se consignó el compromiso del Estado de suministrar desayunos escolares a los estudiantes del sector público. Esta ley creó además el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil, con el fin de gestionar programas de apoyo a los estudiantes, especialmente a los más vulnerables, entre los que se encuentra este Programa de Alimentación (PAE). Durante sus primeros 15 años, el PAE se manejó directamente en el Ministerio de Educación, hasta que en 2012 el presidente Medina dispuso su descentralización, ordenó la puesta en vigencia del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE) y nombró al actual Director, el señor René Jáquez, como su Director Ejecutivo.

¿A qué rangos de edad beneficia el Programa de Alimentación Escolar?

El programa inició como un desayuno que consistía de pan y leche para los niveles inicial y básico, con lo que se beneficiaba a niños de 6 a 14 años. Sin embargo, desde 2012 se han integrado estudiantes de educación secundaria, a través del almuerzo escolar para jornada extendida.

¹² Nelson de los Santos es Subdirector Técnico del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE) del Ministerio de Educación, posición desde la cual coordina el Programa de Alimentación Escolar.

¿Cuál es el grado de cobertura actual del programa?

Hoy el programa suministra desayuno escolar al 100% de los estudiantes de los niveles inicial y básico en las escuelas públicas, y el actual gobierno lo ha extendido al nivel medio, donde la cobertura se ubica en un 50%. Originalmente, y durante muchos años, se diseñó un menú muy sencillo que consistía en un vaso de leche y un pan. El proyecto buscaba mitigar el hambre en las zonas marginadas de los grandes centros urbanos con el objetivo principal de mejorar el aprovechamiento escolar. En los primeros años de la década de 2000 se creó una nueva modalidad de desayuno escolar para las zonas rurales más alejadas, denominado «PAE REAL»; este desayuno consiste en la provisión de raciones alimenticias localmente cocinadas en la escuela por las propias familias de los estudiantes. Conjuntamente se creó el PAE Fronterizo que estaba diseñado con un menú especial, el cual consistía en un desayuno–almuerzo, también cocinado por la propia comunidad, destinado a las 11 provincias fronterizas, muchas de las cuales padecen serios problemas de subalimentación. A partir de 2004, el programa se planteó alcanzar la universalidad. El reto a partir de entonces ha sido ampliar la cobertura de estos programas, sobre todo en las zonas urbano-marginales donde hay mayor población. Desde hace varios años se logró alcanzar casi el 100% de la cobertura en los niveles inicial y básico.

Un gran hito del Programa de Alimentación escolar comenzó a partir de 2012, cuando se creó la jornada extendida, una política del presente gobierno que tiene

Con la jornada extendida, el gobierno ofrece entre 60% y 70% de los requerimientos alimenticios de los estudiantes

por objeto que los niños y los jóvenes permanezcan hasta ocho horas en la escuela (de ocho de la mañana a cuatro de la tarde), lo cual representa un cambio significativo frente a la jornada de medio turno. Con esta nueva disposición, la alimentación escolar también adquiere otra proporción, pues los alumnos

reciben un desayuno a las nueve, un almuerzo escolar a medio día e incluso una merienda por la tarde. Con la jornada extendida, el gobierno ofrece entre 60% y 70% de los requerimientos alimenticios de los estudiantes. De esta manera, queda a los padres sólo la responsabilidad de la cena en casa. Aunque actualmente esto sólo ocurre en las escuelas que tienen jornada extendida, se debe considerar que, con su intenso programa de construcción de escuelas, ya se ha logrado una

cobertura de 800.000 estudiantes en sólo tres años y se tiene la meta de llegar al millón de alumnos para el próximo.

¿Hay evaluaciones sobre el impacto que ha tenido la merienda escolar en la desnutrición infantil?

Sí, tenemos una primera encuesta elaborada en 1997 y otra en 2012 llamada Encuesta Nacional de Micronutrientes de la Población Escolar de la República Dominicana, donde se muestra una reducción significativa en la prevalencia de anemia en los estudiantes de 7 a 14 años, así como en la desnutrición crónica.

¿Qué fue lo que estimuló al gobierno de Leonel Fernández a plantearse la cobertura universal de la merienda escolar y luego a instrumentar la jornada extendida? ¿Alguna coyuntura en particular favoreció esta decisión?

Era una época de mucha presión social por parte de los sectores populares organizados del país y la población que padecía hambre era muy alta. El Partido de la Liberación Dominicana (PLD) nació a partir de un fuerte compromiso social con las poblaciones más pobres. La lucha contra la pobreza estaba en el centro del pensamiento de Juan Bosch, el fundador de esta fuerza política. Recordemos que el PLD se fundó en 1973 y asumió el poder por primera vez en 1996. La gestión encabezada por este partido entre 1996 y 2000 se caracterizó, entre otras medidas importantes, por la aprobación de la Ley General de Educación de 1997, donde quedó consignada la obligación del Estado de proporcionar alimentos gratuitos a los estudiantes. El PLD estuvo fuera del gobierno de 2000 al 2004, pero cuando regresó al poder se propuso la universalización del Programa de Alimentación Escolar para los niveles inicial y básico; posteriormente en la actual administración de Danilo Medina se implementó la jornada extendida y con ella se incorporó a los estudiantes de educación media.

¿Qué garantía hay de que estos esfuerzos permanezcan en el tiempo? ¿Están establecidos en leyes y reglamentos?

Ése es un gran desafío. El marco jurídico todavía es muy débil. A partir de 2013 el Ministerio de Educación, a través del INABIE, ha participado en un proyecto Regional de Cooperación Internacional con Fondos Brasileños administrados por la FAO (el llamado proyecto «FAO Brasil»), en el marco de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin hambre 2025, de la cual somos signatarios. Como parte de esta iniciativa, hay un proyecto de fortalecimiento de los programas de alimentación escolar desde el cual se ha impulsado un nuevo modelo de gestión

del Programa de Alimentación Escolar. En ese nuevo modelo se incluye el fortalecimiento del marco jurídico. Se ha trabajado conjuntamente con legisladores y se formuló una propuesta de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional que ha sido aprobada en primera lectura por la Cámara de Diputados y está pendiente su aprobación por parte de la Cámara de Senadores. El proyecto lleva ya varios años pero no ha sido sencillo aprobarlo.

El presidente Medina ha querido dar un salto de los programas asistencialistas de apoyo a la pobreza y combate al hambre mediante subsidios y bonos, para promover una política de desarrollo productivo inclusivo. Este gobierno también ha hecho un esfuerzo para que todas las instituciones que realicen compras públicas de alimentos se pongan al servicio de la promoción de pymes y productores agropecuarios familiares. En el caso del Programa de Alimentación Escolar, cuando en 2012 asumió el cargo el actual Director Ejecutivo de INABIE, encontró poco menos de un centenar de suplidores de alimentos concentrados en las principales ciudades del país. Se diseñó entonces un nuevo sistema para garantizar que las licitaciones del PAE privilegiaran a productores del propio municipio en la compra de productos como pan y galletas nutritivas para el desayuno escolar. Así, hoy los lotes para alimentación escolar deben ser atendidos con la producción del mismo municipio. Esta medida ha logrado beneficiar a las pequeñas y medianas empresas de modo muy importante. La Ley de Contrataciones Públicas establece que las instituciones del Estado deben destinar 20% de su presupuesto de compras anuales para adquirir productos y artículos provenientes de las PYMES. En el caso de las compras para alimentación escolar, esta administración no sólo cumple con ese mínimo, sino que en algunos casos incluso se ha llegado al 100%. La medida ha favorecido la redistribución del ingreso al favorecer a las pymes y a los productores agropecuarios y ha permitido mejorar la distribución en términos territoriales. Esto es así porque las contrataciones que antes se hacían fundamentalmente en los grandes centros urbanos hoy se están distribuyendo proporcionalmente por todas las regiones.

¿Cómo se garantiza que las compras efectivamente sean a pequeños productores?

La Ley 488-08, que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (mipymes), establece el Registro de PYMES y la obligatoriedad de 20% de las compras públicas para éstas, además de que dispone adelantarles un 20% del monto contratado; sin embargo, no discrimina éstas por destino o fuente de sus productos. Ello llevó al Presidente Medina a dictar el decreto N° 163-13, el cual

establece que las compras públicas de productos a las mipymes deberán ser de origen, manufactura o producción nacional, siempre que existan mipymes en condiciones de ofrecerlas. Otra medida importante ha sido la creación de la «Banca Solidaria», una banca estatal que hasta ahora ha invertido alrededor de 8.000 millones de pesos (175.650 millones de dólares) en préstamos de menor cuantía a pymes y a microempresas. A través de esta banca también se ha creado un sistema de *factoring*. De esta forma, lo que se ha hecho es dar primero facilidades de mercado a los productores, proporcionándoles un mercado seguro con el Estado, y además, otorgándoles financiamiento con bajos intereses y asistencia técnica.

Este gobierno ha querido enmarcar los programas de lucha contra la pobreza y el hambre dentro de un enfoque productivo incluyente como parte de una estrategia orientada a cambiar el propio modelo de desarrollo. Nuestros países se han caracterizado por promover modelos concentradores de la riqueza, donde los ricos son cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres. Lo que busca el gobierno de Danilo Medina es promover el desarrollo de las fuerzas productivas, fortalecer a las pequeñas empresas y poner la capacidad económica del Estado al servicio de éstas. No se trata de simplemente dar comida a las familias pobres, sino de poner al estado a su servicio y crear las condiciones para que puedan salir de la pobreza con su propio esfuerzo y mediante su organización en cooperativas y asociaciones.

¿Tienen ustedes certeza de que son los más pobres quienes se benefician de estas medidas de compra de alimentos a los pequeños productores?

En este punto las instituciones estatales responsables de aplicar estas iniciativas del gobierno enfrentan dos retos fundamentales. Uno relacionado con la supervisión y los mecanismos legales adecuados con el fin de que las grandes empresas no se dividan en pequeñas para aprovechar los beneficios de la ley de compras a pymes. No obstante, existe la ley 488-08 que antes mencioné, cuyo reglamento establece que la obligación de obtener un registro para participar en los procesos de compras. El viceministerio de las pymes, del Ministerio de Industria y Comercio, trabaja en la depuración de estas pymes, pero hasta ahora el riesgo siempre existe. Otro reto está relacionado con garantizar una cuota particular para las microempresas y los emprendedores, dentro del segmento de mipymes, ya que la ley trata igual al micro, al pequeño y al mediano empresario; esta situación provoca que estos dos últimos terminen favoreciéndose más de los procesos de adquisiciones y contrataciones del estado debido a que tienen más

fortaleza económica y, por ende, mejor tecnología, productividad y calidad en los productos que ofrecen.

¿Por qué se asigna solamente una cuota de 20% a las compras públicas? ¿Podría ser un porcentaje más elevado?

Sería factible un porcentaje mayor, pero la Ley de Contrataciones Públicas tiene ya muchos años y, como es bien sabido, las leyes son el resultado de largos procesos de cabildeo. Justamente ahora la Dirección General de Contrataciones Públicas, conjuntamente con algunos legisladores y con apoyo de la Cooperación Brasileña, está haciendo una revisión completa de la Ley. No obstante hay que empoderar a la población con el fin de que reclame su participación y su espacio. Dentro del Proyecto FAO Brasil, estamos desarrollando un programa denominado «Escuela Sostenible», en el que se ha montado un proyecto piloto de siete componentes en Monte Plata. Uno de dichos componentes es el de la descentralización para crear capacidades en las escuelas a fin de gestionar un programa de alimentación escolar; otro es la participación social, lo cual implica que organicemos en cada escuela Comités de Alimentación y Nutrición (CANE), integrados por docentes, padres, amigos de la escuela y niños.

¿Qué función llevan a cabo estos comités?

Los comités vigilan y apoyan el proceso de la alimentación desde la recepción de alimentos hasta la disposición final de los desechos sólidos, tanto en materia de inocuidad alimentaria y nutricional como en materia de vigilancia social.

¿Qué tanto entusiasmo hay por parte de la gente para participar en estos comités?

Hasta ahora, la recepción ha sido extraordinaria porque la gente está muy entusiasmada en torno al tema de la jornada extendida, la cual reduce a los padres y madres de familia un gran peso en la alimentación de sus hijos. El programa también favorece la tranquilidad y formación de los muchachos e incluso tiene un impacto en la violencia barrial y en la delincuencia. Esos jóvenes, que antes se iban a sus casas a medio día cuando no estaban sus padres y a veces no tenían qué comer, ahora están en la escuela y comen allí saludablemente. Como mencioné antes, son ya 800.000 muchachos los que están siendo atendidos dentro de la jornada extendida. Además de recibir una mejor alimentación, estos niños y jóvenes se están beneficiando de una educación más integral.

Creo que aunque todavía no existe un marco jurídico que le dé solidez a esta política, difícilmente un futuro gobierno se atrevería a acabar con la jornada extendida en un ambiente de tantas necesidades como las que existen en nuestro

país. La propia voluntad política del gobierno en este ámbito también ha despertado el entusiasmo de la gente por participar.

Se está tratando de cambiar el discurso de mitigar el hambre de los estudiantes, hacia un concepto más elevado del derecho a una alimentación saludable. Por eso este proyecto incluye también la construcción de huertos escolares y una búsqueda por tratar de subsanar la deficiencia de la infraestructura escolar para la comida. Las cosas se han hecho a gran velocidad, por lo que todavía no ha sido posible crear una institucionalidad adecuada. Los sistemas burocráticos estatales han permanecido anquilosados por muchos años y solamente la voluntad del Presidente de la República permitió llevar a cabo exitosamente políticas de tanta trascendencia en tan poco tiempo.

En torno al desayuno escolar, había poco menos de un centenar de suplidores cuando inició este gobierno. Ahora, para el desayuno y el almuerzo escolar, son más de 700.000 en todo el país. El gobierno ha ido más allá de lo que establece la ley al no conformarse con el 20% de compras a las pymes. En algunas comunidades los procesos se han instrumentado exclusivamente con pymes, lo que ha ocasionado el surgimiento de nuevas empresas en las propias comunidades.

La mejor manera de combatir el hambre es a través de estos programas de alimentación escolar

¿Cuáles han sido las tres lecciones más importantes que sacan ustedes del Programa de Alimentación Escolar que se pudieran compartir con otros países interesados en instrumentar programas de este tipo o en mejorar sus programas existentes?

En primer lugar, estar convencidos de que la mejor manera de combatir el hambre es a través de estos programas de alimentación escolar. Segundo, la participación de la comunidad en el suministro de los alimentos tiene un efecto multiplicador en el combate del hambre y el desarrollo de las fuerzas productivas locales. Tercero, es necesario asegurar el marco jurídico para estos procesos, de manera que no puedan ser revertidos fácilmente. En particular, la participación de la comunidad educativa es fundamental para lograr la sostenibilidad. La misma comunidad educativa ayuda en la repartición de los alimentos y otras labores, por lo que no se tienen costos adicionales. Eso es importante porque este tipo de programas son muy costosos y nuestros países tienen muchas limitaciones económicas. Tal vez este tema de la participación sea incluso tan importante que el del marco jurídico.

Considerando el marco institucional y los recursos con que cuenta la República Dominicana, ¿es posible para este país alcanzar el objetivo de acabar con el hambre en 2030, tal como se plantea en los nuevos ODS? ¿Qué habría que hacer para lograr este objetivo?

El principal obstáculo para lograr la meta es la falta de continuidad en las políticas públicas. Por eso lo primero es resolver el tema del marco jurídico para que nadie pueda dejar de lado los esfuerzos que se han venido instrumentando.

¿Qué elementos tendría que tener el marco jurídico?

Para comenzar, debiera dictarse, a la mayor brevedad posible, una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y otra ley específica, o una política

El principal obstáculo para lograr la meta es la falta de continuidad en las políticas públicas. Por eso lo primero es resolver el marco jurídico para que nadie pueda dejar de lado los esfuerzos que se han venido instrumentando

sobre Alimentación Escolar con sus respectivos reglamentos, que garantice la sostenibilidad del programa y convierta en un derecho la alimentación saludable para el universo de los estudiantes del sistema en un ambiente de participación y compromiso del Ministerio de Educación, las municipalidades y toda la comunidad educativa.

Como complemento obligado habría además que reformar la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones Públicas. La reforma tendría como fin, entre otras cosas, aumentar al menos en 30% la participación de las mipymes en el presupuesto de compras; asimismo, favorecer la producción nacional sobre los productos importados, simplificar los procesos de compras locales y las compras públicas a la agricultura familiar y a los productores y productos de origen nacional. También habría que reformar la Ley 488-08 sobre Micro, Pequeñas y Medianas empresas para mejorar estas clasificaciones y establecer beneficios específicos para micro empresas y emprendedores, diferenciados de las pequeñas y medianas empresas. Esos serían algunos de los elementos que me vienen a la mente sobre la modificación del marco jurídico.

Más allá del marco legal, ¿son suficientes los recursos con que se cuenta? ¿Cuántos recursos se necesitan?

No podría dar una respuesta con certeza. Un reto importante es el que tiene que ver con los ingresos del Estado. Con las debilidades estructurales que tiene el sistema, existe el riesgo de caer en crisis financieras que impidan el acceso a recursos para los programas sociales. Si en el mediano plazo lográramos mantener el ritmo de crecimiento actual, podríamos alcanzar la meta de los ODS, pero es necesario reestructurar las finanzas públicas y fortalecer los sectores productivos nacionales para garantizar que los ingresos del Estado fluyan adecuadamente. Se está haciendo un esfuerzo por robustecer las fuerzas productivas, ya que la clave en la lucha contra el hambre es la generación de empleo. El modelo económico tradicional está agotado y no está generando el empleo que se requiere. Por eso ha sido vital para el actual gobierno promover el desarrollo y fortalecer las micro y pequeñas empresas de las diferentes localidades y que generen empleos productivos; es importante que reviertan el crecimiento con inequidad del viejo modelo por uno de crecimiento con bienestar para la población. Cambiar un modelo de desarrollo excluyente y concentrador de la riqueza por uno incluyente, participativo y distribuidor de la riqueza nacional entre los diferentes estamentos poblacionales y por los diferentes territorios que componen el país dominicano. ■

CAPÍTULO IV

EL SALVADOR

El Salvador no alcanzó la primera meta de los ODM de reducir a la mitad la cantidad de personas que padecen hambre. Entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que no alcanzaban el nivel mínimo de consumo de energía alimentaria pasó de 16,2% a 12,4% (CEPALSTAT). El Salvador, sin embargo, sí alcanzó la meta de disminuir a la mitad el porcentaje de población que vivía con menos de 1,25 dólares al día, al pasar de 17,7% en 1991, a 2,53% en 2012 (CEPAL, 2015: 13). La pobreza que a nivel nacional era de 54,2% en 1995, descendió a 40,9% en 2013. En el ámbito urbano, la reducción fue de 45,8% a 36,2% y en el rural, de 64,4% a 48,7% (CEPALSTAT). En cuanto a la pobreza extrema, que en 1995 era de 21,7%, para 2013 había disminuido a 12,5%. En las localidades urbanas pasó de 14,9% a 9,4%, y en las rurales de 29,9% a 17,5% (CEPALSTAT). La desigualdad de ingresos también bajó entre 1995 y 2013, al registrarse una reducción del coeficiente de Gini del 0,507 al 0,453 (CEPALSTAT). Para 2012, había una prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años de 20,6%; la desnutrición aguda se ubicaba en 1,6% y la desnutrición global en un 6,6% (FAO, 2015d: 18).

El Salvador lanzó su primera Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 2003, y en 2005 su primer Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Actualmente existe un Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016, próximo a concluir. Como parte del Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) del Ministerio de Educación (MINED), destaca el programa Comunidades Solidarias, un programa de transferencias condicionadas para atender a las familias en extrema pobreza mediante el mejoramiento de servicios básicos y programas de desarrollo productivo. Otro programa, Vaso de Leche, beneficia a estudiantes en materia alimentaria y

contribuye al fomento de la producción nacional. El PASE entrega un refrigerio diario que incluye una ración de alimentos no perecederos. Por otro lado, el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, busca atender temporalmente las demandas de ingreso de la población vulnerable y en condiciones precarias de áreas urbanas en el país.

En materia de legislación, El Salvador discute actualmente una Ley de Seguridad alimentaria y Nutricional y, desde 2004, cuenta con una Ley de Protección Social Universal, mediante la cual se regula un nuevo sistema de protección social universal en el país. Las instituciones más importantes en el ámbito de la seguridad alimentaria son el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y el Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTSAN).

En la primera conversación de este capítulo el Ministro de Agricultura y Ganadería, Orestes Fredesman Ortez, aborda las grandes dificultades que enfrenta el sector rural en El Salvador, en gran medida como resultado del modelo económico que se impulsó en los años noventa; reflexiona también sobre las dificultades de esta nación para garantizar su autosuficiencia alimentaria. El Ministro habla sobre el difícil proceso de discusión con vistas a la aprobación de la mencionada Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria, misma que se ha venido discutiendo en la Asamblea Nacional durante varios años sin lograr un consenso. A su juicio, la gran resistencia obedece a que «existe un sector de la sociedad que no quiere reconocer la alimentación como un derecho inherente al ser humano y teme que el consagrar ese derecho en una ley afecte al mercado». El Ministro habla también de las resistencias que genera el tema de la soberanía alimentaria, como resultado de las presiones de grupos que favorecen el uso de los transgénicos.

El Procurador Adjunto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Carlos Urquilla, habla del papel de la Procuraduría de Derechos Humanos en el derecho a la alimentación. Esta instancia emite recomendaciones a los poderes públicos, lleva a cabo informes especializados y trabaja sobre la base de casos específicos. Urquilla explica, por ejemplo que si alguna comunidad plantea una preocupación concreta, la Procuraduría lleva a cabo la investigación mediante un método judicial de indagación, recopilación de evidencias y generación de conclusiones, entre otras. Conocedor del tema del derecho a la alimentación y estudioso, en general, de los derechos económicos, sociales, culturales, el Procurador Adjunto ofrece un panorama acerca de cómo este derecho ha venido adquiriendo mayor

visibilidad, tanto internacionalmente como en El Salvador. Urquilla reflexiona también sobre el enfoque de derechos en El Salvador, y plantea que la administración pública no conoce la manera de traducir en la práctica dicho enfoque.

El diputado Mario Marroquín, Secretario de la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Nacional de El Salvador, presenta su lectura acerca de los problemas del sector rural en su país — que no necesariamente coincide con la del Ministro de Agricultura— y reflexiona acerca de las razones por las cuales esta nación no logró alcanzar la meta de reducción del hambre contemplada en los ODM. El diputado señala que en El Salvador existe un problema de acceso a tierras de buena calidad, por ser el país más deforestado de Centroamérica y uno de los más deforestados de América Latina. Se cuestiona en esta entrevista a Marroquín sobre las políticas que su propia fuerza política, ARENA, instrumentó durante los años noventa, las cuales tuvieron como resultado una reducción significativa de la inversión en el sector agrícola en detrimento del sector comercial y de servicios. Al respecto, el diputado reconoce que con la globalización se privilegiaron sectores como los servicios y las maquilas, en tanto el sector agropecuario perdió terreno. A su juicio, actualmente es necesario volver a mirar al sector agropecuario, al que se dedica la mayor parte de la población. Al igual que el Ministro de Agricultura, Marroquín da su versión acerca de las dificultades que han impedido avanzar en la discusión sobre la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria.

Salvador William Pleitez, ex Economista Jefe del PNUD en El Salvador, analiza de forma crítica el modelo económico que se impulsó en dicho país a partir de los años noventa y sus efectos en el desarrollo agrícola. Al reflexionar sobre las razones que impidieron cumplir la meta de reducción del hambre, el economista identifica el estancamiento experimentado por la agricultura salvadoreña durante los últimos años y el escenario macroeconómico del país, producto de los efectos de las remesas en el conjunto de la economía. El entrevistado también da a conocer en esta entrevista los resultados de una serie de estudios realizados por el PNUD entre poblaciones pobres, de donde se desprende como principal conclusión que si se desea resolver el problema de la pobreza y el hambre, se le debe dar más atención al empleo, la demanda más sentida por la población salvadoreña. ■

A. La problemática rural en una economía con escaso margen de maniobra

*Orestes Fredesman Ortiz Andrade
Ministro de Agricultura y Ganadería*¹³

Casi todos los países de Centroamérica han cumplido con la meta de los ODM de reducción de la pobreza medida por ingreso, lo que puede ser relativamente sencillo pues el umbral de 1,25 es bastante bajo. Sin embargo, no todos cumplieron con la meta de bajar a menos de la mitad el hambre medido por Consumo de Energía Alimentaria. El Salvador está precisamente entre los países que han tenido dificultades para cumplir dicha meta. ¿Cómo explicar el rezago histórico de su país en esta materia?

Para entender el tema del hambre en El Salvador tenemos que comprender como primer elemento el problema del desarrollo rural, entendido como aquella política que lleva a insertar a la población rural al circuito de la economía real. El país entró en una situación muy difícil con el desmontaje del aparato productivo agrícola, fundamentado en el modelo agroexportador, en lugar de priorizar otras actividades de la economía como el sector servicios, sin haber resuelto los problemas estructurales de empleo, educación e ingreso familiar. Como resultado de esas políticas, dos millones y medio de salvadoreños, en su mayoría campesinos, han migrado a los Estados Unidos. No fue sino a partir de 2009 cuando El Salvador comenzó a instrumentar una estrategia de agricultura familiar en el marco de un movimiento internacional promovido por las Naciones Unidas y algunos organismos regionales.

Un segundo elemento es que llevamos ya casi dos décadas con un muy bajo nivel de inversión y, sin ésta, la dinámica económica se ve seriamente limitada. Como tercer elemento hay que señalar el impacto que ha tenido el cambio climático. Nuestros técnicos de economía agropecuaria estiman que 104 municipios de un total de 262 están afectados por la problemática del Corredor Seco. Un cuarto elemento, no menos importante, es que desde 2001 el país no desarrolla políticas económicas en los ejes esenciales de la economía. Hacemos solamente política fiscal porque la economía está dolarizada. En El Salvador se

¹³ Orestes Fredesman Ortiz Andrade es Ministro de Agricultura y Ganadería de El Salvador. Fue Diputado por el FMLN y Presidente de la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa.

castraron los mecanismos de hacer política económica, financiera y monetaria, con lo que el banco central y otras instancias quedaron atadas de manos. La economía salvadoreña deberá superar problemas estructurales para ser más próspera y de mayor productividad; de ello depende en gran medida la posibilidad de atender los problemas de empleo y pobreza.

Hay un aspecto adicional que considero importante: el bajo porcentaje de inversión en el sector rural y agropecuario. En una economía como la nuestra, el sector primario sigue teniendo una importancia fundamental en la generación de empleo y en el impulso hacia otras actividades como la agroindustria. Tenemos abastecimiento; están llenos los estantes en los supermercados, pero no todos los salvadoreños están en condiciones de comprar alimentos. Por otra parte, el impacto de los desastres naturales ha tenido un enorme costo y ha sacrificado la inversión social.

La economía salvadoreña deberá superar problemas estructurales para ser más próspera y de mayor productividad; de ello depende en gran medida la posibilidad de atender los problemas de empleo y pobreza

Pese a ello, hemos creado en este nuevo período la Ley de Protección Social Universal que considera aspectos, no sólo de avituallamiento para los niños y niñas, sino de alimentación. Hemos creado una Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para monitorear los problemas del hambre, y de este modo asignar mejor los recursos. Normalmente estos indicadores concurren con los de desempleo o con el bajo nivel del mismo, entre otros. Los desastres naturales nos han absorbido enormes recursos para reponer infraestructuras como puentes y caminos, sacrificando la inversión en estos otros aspectos. En el actual Plan Quinquenal de Desarrollo (2014-2019) le hemos dado un papel relevante a la seguridad y soberanía alimentaria. Tenemos también presente que es necesario mejorar el desempeño de la economía porque los sectores más afectados son el rural y el de las comunidades periféricas de las grandes ciudades, en su mayoría campesinos que vienen en busca de mejorar sus condiciones de vida a las ciudades.

¿En qué momento el tema del hambre comenzó a adquirir mayor destaque en la agenda política y a convertirse en un tema prioritario? ¿Diría usted que hay actualmente una conciencia pública acerca del asunto?

El tema del hambre y la pobreza nunca fueron asuntos de primer orden en la historia de nuestro país. Sin embargo, cuando Naciones Unidas, a través de la FAO y otras agencias, empezaron a situar el tema de la alimentación como un derecho fundamental, el debate en El Salvador se animó. Tras la firma de los acuerdos de paz, cuando se abrió un escenario de mayor democracia, las organizaciones sociales de productores, ONG y organizaciones civiles ya habían iniciado un cuestionamiento en este sentido. Sin embargo, sus voces no tuvieron tanto eco como cuando las Naciones Unidas pusieron el tema en la agenda. A mediados de la primera década de 2000 la FAO tomó la batuta y se dieron a conocer los resultados que ya comenzaba a tener el Programa Hambre Cero en Brasil, con lo que el tema del hambre comenzó a debatirse más, al punto de que hoy se discute en la Asamblea Legislativa un anteproyecto de Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria.

¿Por qué la ley ha demorado tanto tiempo en salir?

Hay una disputa ideológica y la correlación de fuerzas en el parlamento aún no es favorable para aprobar la iniciativa. Existe un sector de la sociedad que no

Existe un sector de la sociedad que no quiere reconocer la alimentación como un derecho inherente al ser humano y teme que consagrar ese derecho en una ley afecte al mercado.

quiere reconocer la alimentación como un derecho inherente al ser humano y teme que consagrar ese derecho en una ley afecte al mercado. Sin embargo, a partir de mi experiencia como legislador y presidente de la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Nacional puedo decirle que ese argumento no resiste un análisis serio. El tema de la soberanía alimentaria también ha creado polémica porque hay un grupo

que presiona por los transgénicos y cree que el tema de la soberanía va a impedir el acceso de dichos productos al país. Ignoran, sin embargo, que hay una ley de semillas que regula este tipo de aspectos. Es importante tomar en cuenta, en cualquier caso, que ningún país se puede autoabastecer completamente, por lo que la soberanía siempre será un concepto relativo. Otras razones de la demora para la aprobación de la ley es que se cree que podría afectar intereses

económicos, al regular el mercado de los alimentos. La ley otorga al Estado mayor participación y control sobre la producción y el consumo de alimentos.

¿Quién impulsa el tema de la soberanía alimentaria?

Las organizaciones sociales. Éste es proyecto que se elaboró en una mesa interinstitucional en la que participaron varios actores. El proyecto fue resultado de una mezcla multidisciplinaria e intersectorial. Estuvieron presente la Universidad de El Salvador, los partidos políticos, la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos y diversos consultores. Cuando era diputado tuve conversaciones con los representantes de Monsanto y Dupont, en las que me dijeron que después de analizar la iniciativa de ley en Washington y en México habían concluido que ésta generaba obstáculos para el comercio. Sabemos, sin embargo, que estos grupos representan intereses muy concretos y, aunque tienen derecho a ser escuchados, los diputados deben buscar una sustentación más allá de los planteamientos de éstos y otros grupos. Creo que con un año más de debate, lograremos finalmente aprobar esta ley. Los aspectos que generen suspicacia deberían ser superados porque es importante que se creen las bases para asegurar los derechos que ahí se busca establecer.

¿Qué tanto se ha avanzado la institucionalidad en materia de seguridad alimentaria en El Salvador?

Existe un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN) que preside la Ministra de Salud y tiene una Dirección Ejecutiva. La Secretaría de Inclusión Social es otro instrumento de abordaje de la problemática del hambre, más enfocado a la mujer aunque también forma parte de la estrategia.

¿El hecho de que sea un ministerio el que presida el Consejo dificulta la coordinación con otros? ¿Sería más provechoso que el Consejo estuviera coordinado desde la Presidencia?

Ése es el planteamiento de la iniciativa de ley, es decir, que el Sistema de Seguridad y Soberanía dependa directamente de la Presidencia o de la Secretaría Técnica del Presidente. El Consejo solamente tiene una definición de política y un decreto ejecutivo de creación. Por ahora trabaja en monitorear y atender puntos críticos que tienen que ver con la alimentación. Con la anterior Ministra de Salud, quien presidía esta instancia, se hicieron varios estudios sobre el mapa de la pobreza, la desnutrición y otros problemas asociados al hambre.

En 2012 y 2013 tuvo lugar una gran crisis con la roya del café. Varias zonas del país se sumieron en el desempleo y la población tuvo problemas de alimentación

en varias zonas cafetaleras. A través del CONASAN, con ayuda del Programa Mundial de Alimentos (PMA), fuimos al encuentro y comenzamos a trabajar. Hoy estamos abocados a mitigar los efectos perjudiciales de la roya, la cual ha afectado a 30.000 familias que perdieron sus cultivos y no tienen reservas de alimentos. A través del CONASAN se levantó un mapeo y desde el gobierno central el Consejo de Ministros aprobó una asignación para socorrer a las personas afectadas. La ley debe dar integralidad al funcionamiento del sistema y a partir de ahí establecer roles en materia de agricultura, gobernación, salud, entre otros, sin dejar de tomar en cuenta que no se trata sólo de darle de comer a las personas, sino de que éstas sepan y puedan alimentarse por sí mismas.

Hay quien señala que existen varios temas dentro de la agenda social de este gobierno que ocupan un mayor lugar de destaque que el hambre, como son el empleo o la seguridad. ¿Tiene suficiente prioridad el tema del hambre?

El hambre ocupa el primer lugar entre nuestras prioridades. Para los funcionarios salvadoreños es vergonzoso que haya compatriotas que no toman las tres raciones de alimento diarias. Éste es un problema transversal que tiene alcance hasta el nivel municipal. En agricultura todo el trabajo está orientado a que el campesinado, el sector más vulnerable,

El hambre ocupa el primer lugar entre nuestras prioridades. Para los funcionarios salvadoreños es vergonzoso que haya compatriotas que no toman las tres raciones de alimento diarias

mejore su capacidad de producción. Hay un Programa de subsidios agrícolas que invierte alrededor de 30 millones de dólares al año, entregando semillas de maíz certificadas y semillas de frijol mejoradas y de alta calidad. En este programa participan no menos de 500.000 productores de subsistencia.

¿Se ha logrado reducir en los últimos años la alta dependencia alimentaria que tiene El Salvador junto con otros países de Centroamérica como Honduras y Guatemala?

En agosto el presidente del Banco Central dijo que se había disminuido la importación de bienes alimenticios de consumo del exterior y que esto se había logrado sustituir por la producción nacional, lo cual indica que hay una mejora. Hay cosas que no tenemos capacidad de producir en la cantidad que necesitamos, como es el arroz y algunas frutas y hortalizas que se importan de los países de Centroamérica y del sur de México. Las capacidades de producción de un país no

son tarea fácil, pero es un objetivo importante porque permite incrementar el empleo y mejorar la calidad de vida de las personas.

*¿Por qué es tan grave el problema de la falta de producción de alimentos en El Salvador?
¿Diría usted que tiene que ver más con el acceso a la tierra o con la falta de políticas integrales de desarrollo rural y otras para favorecer la agricultura familiar?*

No considero que el acceso a la tierra sea el principal factor, ya que los campesinos tienen tierras. En 1980 se hizo una Reforma Agraria en El Salvador que desactivó el latifundio y entregó a los campesinos grandes propiedades. Si estas propiedades no son un modelo de producción es debido a las altas y bajas de la política, es decir, a la falta de estímulos e incentivos y una banca de fomento agropecuario muy débil. Fue sólo a partir de 2011 que el Gobierno de la República colocó el crédito para producción de granos básicos a una tasa de 4% anual, nada despreciable si se toma en cuenta el riesgo que implica la producción de alimentos y el hecho de que esa tasa se ubicaba antes entre el 10% y 12%. A partir de 2011 se han otorgado préstamos para la agricultura familiar de hasta 3.000 dólares y por un total de 30 millones. Esta política ha tenido buenos resultados. La presidenta del Banco de Fomento Agropecuario (BFA) anunció recientemente que únicamente un 3% de las personas que adquirieron préstamos no pudieron pagarlos. Hoy estamos trabajando en el tema del microseguro para encarar los efectos devastadores de la sequía en el Corredor Seco Centroamericano y mantenemos la proyección de los créditos blandos.

¿Qué tipo de programas favorecen a la agricultura familiar?

Hay un programa que combina dos factores. Además de la entrega de insumos, se da una atención directa a cerca de 75.000 familias productoras a quienes se les entrega, además de la asistencia técnica, incentivos en semillas e insumos agrícolas. Ello no es solamente para fomentar la producción sino también para desarrollar capacidades de emprendurismo a fin de que estas familias pasen de la economía familiar de subsistencia a la comercial. A estas personas se les da fertilizantes, semillas de hortalizas, aves de traspatio y les ayudamos con técnicas de incubación para la producción de pollos.

Se ha fortalecido y ampliado el servicio de extensión e investigación agropecuaria con el propósito de mejorar la producción y productividad de los alimentos de origen vegetal y animal, se está recuperando y ampliando la producción de agricultura bajo riego, las tecnologías de almacenamiento para reducir pérdidas poscosecha y la acuicultura familiar para mejorar las fuentes de

proteína animal. Se están ejecutando también proyectos específicos con fondos financiados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), donde se capacita y asignan fondos de inversión no reembolsables para la producción de alimentos con recursos de los Estados Unidos.

Hemos avanzado bastante, pero desafortunadamente arrastramos muchos problemas estructurales que no se logran solucionar en un quinquenio. Lo importante es que hay disposición y voluntad de parte del Gobierno de la República. El Plan Quinquenal de Desarrollo y el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Agricultura están alineados para contribuir a la disminución del problema del hambre y la pobreza estructural. Tenemos experiencias positivas. Los salvadoreños tienen una gran capacidad de aprendizaje y tenemos una fuerza laboral muy productiva.

En Nicaragua el Programa Bono Alimentario entrega animales a las familias que están en condición de producir. En general, ¿qué opinión tiene de esta política?

Es una opción importante, pero nosotros superamos eso. No damos cabras ni vacas, aunque sí distribuimos aves e insumos y acompañamos el proceso productivo. Nosotros creemos que no es sólo cuestión de sembrar. Es necesario también enseñar a recuperar y nutrir los suelos, trabajar con agricultura orgánica. Todo esto se hace a nivel familiar y para el autoconsumo, en un primer escenario. En un segundo escenario, se busca que pasen a la producción de excedentes. El Plan de Agricultura contempla un área de agronegocios donde hay centros de acopio y de servicio en los cuales, en un esfuerzo conjunto con la FAO y la cooperación internacional, se busca que los pequeños productores entren a las cadenas de valor y comercio.

¿Hay participación social en este tipo de programas?

Si, y la gente busca participar cada vez más porque están viendo que sus vecinos logran cosas. Dentro del programa de Seguridad Alimentaria con FAO, por ejemplo, se llevó a cabo el PESA con recursos de España, el cual ya terminó hace un poco más de un año. Hoy en día hay lugares en donde los campesinos están produciendo solos. Se juntaron y formaron una asociación agropecuaria de productores y estamos trabajando con ellos en hacer posible la perforación de un pozo que permita asegurarles la irrigación. Paralelamente se les está asesorando para la conservación del medio con la finalidad de que el pozo no se les seque en un lapso de cinco o diez años. El trabajo se está realizando, pero todavía no es suficiente para superar el rezago estructural que venimos arrastrando.

¿Cómo han afectado al sector productivo acuerdos de liberalización comercial como el CAFTA?

El Salvador es una economía muy pequeña, por lo que estos tratados (especialmente el CAFTA) resultan muy asimétricos. Hasta ahora no hemos logrado vender ni un kilogramo de carne de cerdo en los Estados Unidos. También seguimos batallando hasta ahora por una homologación en el sector agrícola y todavía no lo logramos. Seguramente México ha enfrentado desafíos similares, pero como su economía es más fuerte la situación es distinta. Las tecnologías con las que se produce en El Salvador y otros países ocasionan que las asimetrías sean enormes dado nuestro menor nivel de desarrollo tecnológico en semillas, maquinaria y fertilizantes. Estamos preocupados porque en 2016 empiezan las desregulaciones totales en varias áreas. Esto será problemático porque El Salvador no tiene una organización de la producción tan fuerte como para competir con ciertos jugadores.

En general, ¿qué tan satisfecho se siente usted de lo que ha logrado avanzar la agenda social y rural del FMLN desde el gobierno del ex presidente Funes hasta hoy? ¿Ha sido particularmente problemático el carecer de una mayoría sólida en el parlamento?

Sobre el parlamento sabemos que el tema de la correlación de fuerzas siempre será algo complejo. Es una característica de nuestro sistema político. Ahora, creo que en este país tanto a la izquierda como a la derecha le falta un mayor aprendizaje en la construcción de consensos. Este aprendizaje le falta principalmente a la ultraderecha, la más afectada con la democracia por un sector oligárquico que resiente mucho la pérdida del espacio político. Sobre los avances de nuestra agenda social nos sentimos conformes con algunas cuestiones que hemos logrando, pero no estamos satisfechos. Ahora, hay que tomar en cuenta el contexto de limitación de recursos en el que hemos operando, y las dificultades de nuestra economía.

Desde la experiencia salvadoreña, ¿qué lecciones se podrían compartir con otros países de la región en la lucha contra el hambre?

Uno es que en el tema de los programas sociales se deben hacer grandes esfuerzos de transparencia y buscar el mayor impacto en la población objetivo. Otro aspecto es que la organización para el trabajo es importante. Estamos a la par de los nicaragüenses en cuanto a que la población está bien organizada para producir. Un tercer aspecto es que, a pesar de las limitaciones, podemos contribuir en la región con algunas tecnologías, especialmente en genética de granos básicos. Por

ejemplo, Nicaragua produce por manzana 18 quintales de maíz, mientras que El Salvador produce 45. Ni Guatemala ni Honduras están por encima de nuestros rendimientos. El BID, en un estudio denominado «Tiempo de cosechar», destaca la capacidad de El Salvador para desarrollar tecnologías de granos básicos y de productividad. Quisiéramos tener grandes campos en los que sembrar, pero desafortunadamente tenemos una parcela de 20.000 kilómetros, más pequeña que en Chiapas. Por eso no se puede ir más allá de la agricultura familiar.

Elevar la capacidad de producción de las familias es uno de nuestros grandes objetivos. Estamos lográndolo. Tenemos como ejemplo la experiencia de la zona oriental o seca del país, en donde hace seis años se creó un grupo de productores de semilla de frijol que agrupa seis municipios. Este año, con la colaboración de este grupo, el apoyo del gobierno y de la cooperación internacional, se inauguró una planta procesadora de semilla de frijol que lo desgrana, lo limpia, lo clasifica y lo empaca para la venta. Estos casos son importantes porque van construyendo capacidades empresariales que surgen en el momento en que se abre un nuevo escenario. Experiencias como éstas nos hacen sentir bien, aunque, como dije antes, no nos permiten sentirnos satisfechos porque aún no hemos alcanzado las metas que nos planteamos. El mejor indicador para saber si un país marcha bien, es si las personas comen tres veces al día. Mientras eso no ocurra, no podremos cantar victoria. ■

B. El papel de la Procuraduría de los Derechos Humanos en la garantía del derecho a la alimentación

Carlos Urquilla ¹⁴

¿Cómo se creó la Procuraduría de Derechos Humanos y, en específico, el área de Derechos Económicos y Sociales dentro de ésta?

La Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos es parte del proceso de negociación que puso fin al conflicto armado. Su creación fue auspiciada por las Naciones Unidas con el apoyo del grupo de países amigos del entonces Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar. La Procuraduría fue creada con un mandato muy amplio, ya que puede entrar en cualquier escenario e investigar cualquier tema de Derechos Humanos, siempre a través de un Ombudsman que es una especie de auditor. El Ombudsman tiene plena autonomía, y su marco normativo está basado en los Principios de París acreditados ante la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos.

La Ley de creación de la Procuraduría, que nació al tiempo de la reforma constitucional, prevé la existencia de varias procuradurías adjuntas, una de las cuales es la de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dicha ley no da mandatos específicos a las procuradurías adjuntas, simplemente prevé su existencia, ya sea de forma temática, como es el caso de la Procuraduría Adjunta de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de Procuraduría Adjunta de Derechos Civiles y Políticos, o ya sea a través de grupos específicos, como la niñez y la adolescencia, la mujer, etc. El Procurador tiene la potestad de crear las procuradurías adjuntas que considere necesario como órganos de apoyo a la labor del Procurador.

¿Qué lugar ha ocupado la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación en esta Procuraduría?

El Procurador ha pedido poner mucha atención en este tema. No es un asunto de larga data, ya que incluso en el ámbito internacional sólo emergió cuando se dio

¹⁴ Carlos Urquilla es Procurador Adjunto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador. Ha sido Asesor del despacho que hoy dirige; Asesor de la junta Directiva de la Asamblea Legislativa de El Salvador y Subsecretario Presidencial para Inclusión Social. Ha trabajado en varios organismos internacionales y en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

el debate en los Estados Unidos sobre la Soberanía Alimentaria como asunto de seguridad nacional, y cuando la Organización Mundial de Comercio (OMC) comenzó a cuestionarle a ese país sobre su cadena de subsidios hacia el maíz y la respuesta contundente de la administración de Bush. Es entonces cuando se comenzó a hablar más acerca del derecho a la alimentación. Como derecho ya estaba previsto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero ese Pacto nació victimizado por la Guerra Fría, por lo que los términos comenzaron a desarrollarse paulatinamente a finales de los años noventa y principios de de los 2000. Fue entonces cuando se empezó a asumir una posición mucho más activa en estos temas por el impulso que recibieron por parte de organizaciones no gubernamentales internacionales, que empezaron a colocar nuevos temas en la mesa. Tal es el caso de Oxfam, que comenzó a tratar el tema del comercio justo y se esforzó en develar las falsas igualdades que preveían los acuerdos del GATT y la OMC.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que monitorea al Pacto lanzó en 2007 su observación general N° 12 sobre derecho a la alimentación. Antes de ello, desde los años ochenta un grupo de pensadores daneses, finlandeses y noruegos había comenzado ya a trabajar de cerca sobre este tema y a construir una sólida doctrina jurídica. El Comité tomó toda esa construcción y el tema surgió como una herramienta jurídica que permitía tener parámetros más objetivos de medición de la seguridad alimentaria y nutricional. En 2005 la FAO comenzó a desarrollar una preocupación sobre el concepto de la seguridad alimentaria. Así, se llevó a cabo la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996 y otras que posteriormente han ido asentando una serie de precedentes que generan una interpretación de derechos y dan a las agencias especializadas de Naciones Unidas, especialmente a la FAO, potestades para atender este tema.

¿En qué momento se comenzó a hablar más del derecho a la alimentación en El Salvador?

Sólo durante la administración de Mauricio Funes (2009-2014), cuando se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el tema se empezó a tratar como tal. Los programas de transferencias monetarias condicionadas que inició el gobierno anterior fueron un antecedente importante, pero no contemplaban un enfoque de derechos. Tenían un enfoque más bien económico y asistencial.

En casi todo el mundo ha habido un mayor avance de los derechos civiles y políticos que de los económicos, sociales y culturales. ¿También ha ocurrido esto en El Salvador?

Sí, existe un desbalance entre la atención que reciben unos y otros. Ciertamente hay una idea de que los derechos civiles y políticos «sí son derechos» y una visión equivocada en el sentido de que trabajar con los derechos económicos y sociales es interferir con las decisiones presupuestarias que le corresponden al poder ejecutivo. Sin embargo, hay una conciencia creciente del carácter de derechos que tienen estos últimos. Por experiencia puedo decir, porque mi especialidad en el ámbito jurídico es en estos temas, que la administración pública no sabe traducir en la práctica lo que las Naciones Unidas llamó el enfoque basado en derechos humanos (o *Human Rights Based Approach*, HRBA). Los gobiernos continúan instrumentando políticas públicas y marcos normativos sin tener una clara conciencia de sus implicaciones en materia de derechos humanos. Para las Naciones Unidas esto tampoco ha sido fácil. El tema viene desde la época de Kofi Annan, cuando se plantearon las grandes reformas al interior de la organización, y el HRBA apareció como uno de los principales puntos que debían cambiar dentro del enfoque de las propias agencias.

El gobierno salvadoreño sabe que debe mantener un enfoque de derechos, pero no termina de entender lo que eso significa en la práctica

El gobierno salvadoreño sabe que debe mantener un enfoque de derechos, pero no termina de entender lo que eso significa en la práctica y cómo se traduce concretamente en su relación con la ciudadanía. Todavía impera una visión de servicio y eso afecta el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional. Como no hay un servicio público de abastecimiento de alimentos, pareciera que este es un asunto de autogestión en el mercado y que el Estado interviene únicamente cuando una persona no tiene capacidad de autosatisfacer dicha necesidad. Sin embargo, no se ve el enfoque de derechos en lo que concierne a la parte protectora de las cadenas productivas, comerciales y de interrelaciones de mercado para garantizar la seguridad alimentaria.

¿Qué factores dificultan la realización del derecho a la alimentación en El Salvador?

Uno de ellos es la estructura agrícola, la cual quedó muy golpeada en El Salvador con la guerra. Parte importante de la ideología de la guerrilla era atacar los medios de producción para dismantelar el sistema. Al terminar la guerra, además de que la base agropecuaria estaba destruida, comenzaron a adoptarse una serie de políticas de transformación que se dieron en el marco del Consenso de Washington, donde la recuperación del sector agrícola dejó de ser importante. A partir de eso, el PIB de El Salvador dejó de tener una fuerte presencia del sector primario para tener una presencia del sector terciario, lo cual se reflejó en las políticas de comercio exterior. Así, surgieron declaraciones arancelarias muy fuertes que han ocasionado una alta dependencia en importaciones de bienes que atañen a la seguridad alimentaria que antes eran producidos en El Salvador.

Como agravante, a partir de 2001 la economía del país fue dolarizada. Eso no quiere decir que se habilitó el libre uso del dólar, sino que se impidió al Banco Central emitir moneda, y por lo tanto la moneda que circulaba se retiró y por decreto se convirtió en papel basura. Las reservas internacionales comenzaron a circular y, si tomamos en cuenta que El Salvador tiene una balanza comercial negativa porque su sector primario no produce y no tienen un sector industrial fuerte para exportar, comenzó a desarrollar una alta dependencia en la importación de bienes del sector primario y secundario en un sistema donde no había moneda y se dependía del dólar. Como resultado de ello, el dinero salió del país porque no había política cambiaria para retenerlo. Eso a su vez creó una distorsión en el sistema de precios porque no había forma de controlar la moneda. El sistema pareciera que está diseñado para privilegiar las importaciones y no la producción.

¿Se ha podido revertir ese cuadro que usted describe a partir de 2007, cuando inició el primer gobierno del FMLN a cargo de Mauricio Funes?

Quizás no revertir, pero si se han tomado algunas medidas de contención para que los daños no sean mayores. Hay aspectos que no se pueden revertir o que es muy lento hacerlo, como la enorme vulnerabilidad ambiental. El Salvador es un país con una periodicidad de terremotos entre 15 y 20 años. Tenemos también el problema del Corredor Seco, las grandes lluvias ocasionadas por el cambio climático, la existencia de una estructura muy montañosa, una enorme presión demográfica, un territorio muy pequeño y la ausencia de políticas territoriales. Todo esto hace que la vida económica gire alrededor y a los pies de las montañas.

Es bastante frecuente que se produzcan deslaves, los cuales afectan tanto a la población como a los cultivos que son arrasados por la tierra.

¿Se puede hablar de soberanía alimentaria en un contexto así?

Es difícil. En un país con las características de El Salvador el concepto mismo de soberanía alimentaria es desafiante. Ahora, la soberanía alimentaria no necesariamente tiene que ser interpretada como producción autosuficiente, es decir, que existan condiciones que aseguren que habrá alimentos en cantidad y en calidad suficiente. Lo que sucede es que la traducción de esa fraseología en actos concretos es muy complicada, porque al hablar de disponibilidad de alimentos se está hablando de producción y productividad a nivel nacional, de comercio exterior, de factores poblacionales o demográficos, de precios y de política tributaria entre otras cosas. No estamos hablando de una sola variable.

Lo que sucede en El Salvador es que todo se ha colocado en yuxtaposición. Por ejemplo, se tiene vulnerabilidad ambiental, pero no se han tomado medidas para la protección de la producción agrícola, sino que en cambio se abre la puerta a la importación. De esta manera, hay muchos importadores a los que les conviene más comprar productos subsidiados por los Estados Unidos y traerlos a El Salvador, que mantener una línea de producción en el país, que además tendría que arrancar de cero porque no hay una base de productividad industrial agrícola. Se tiene producción agrícola, pero no el valor agregado de la agroindustria, con excepción de la industria del azúcar y del café, pero son industrias de baja modernidad. Al no tener toda esta estructura, sale más barato importar.

¿Qué tan serio es el problema del acceso a la tierra en El Salvador?

Bastante serio. Hubo una reforma agraria a fines de los años setenta y durante los ochenta, cuya finalidad fue favorecer el acceso a la propiedad de la tierra bajo el principio de que la tierra es de quien la trabaja. No es lo mismo aplicar una reforma agraria en una extensión como la de Brasil o Colombia, que tienen un millón de kilómetros cuadrados, que en un país de 20.000 km². Hay haciendas en más de un país del continente que tienen el tamaño de El Salvador. La reforma agraria salvadoreña ocurrió durante un gobierno que surgió de un golpe de Estado. El golpe se dio el 15 de octubre de 1979 y en el marco de ese proceso, antes de la constituyente de 1983, se dictaron los decretos para la implementación de la reforma agraria y se incorporó ese texto en la Constitución. La Reforma decía que ninguna persona natural ni jurídica podrá tener más de 245 hectáreas en

propiedad, con excepción de las asociaciones cooperativas del sector reformado. Probablemente en los años ochenta, 245 hectáreas era una cantidad considerable para fines de producción, pero hoy en día una producción sería requeriría una extensión mayor, a menos que sea híper productiva.

Han llegado a El Salvador propuestas de inversión para trabajo agrícola, pero se han ido porque no han podido trabajar con dicha extensión. Esto se cumplió durante un tiempo a cabalidad, hasta 1988 o 1989. En 1994 o 1995 se emitieron decretos que permitían a los miembros de las asociaciones cooperativas simular a su propiedad como si fueran accionistas. Tenían derecho a participar en la cooperativa, y se les permitía negociar sobre su parte individual. Esto ocasionó que muchos de los grandes terratenientes de los años setenta se fueran convirtiendo nuevamente en los propietarios de sus haciendas originales por la vía de préstamos civiles imaginarios. Así, por ejemplo, algunas personas con poder adquisitivo prestaban a los propietarios de la tierra una cantidad de dinero que no pueden pagar en el lapso estipulado y, dado que ponían la tierra como garantía, el prestador se quedaba con la misma. De este modo el antiguo dueño se volvía a hacer propietario, pero a través de una transacción civil legal.

¿Qué ha hecho la Procuraduría de los Derechos Humanos sobre la protección y la garantía del derecho a la alimentación y cuáles son sus competencias en esta materia? ¿Emiten recomendaciones a los poderes públicos?

Sí, se emiten recomendaciones a los poderes públicos. Los informes especializados son una vía, pero también se trabaja sobre la base de casos específicos. Por ejemplo, si alguna comunidad plantea una preocupación concreta, la Procuraduría lleva a cabo la investigación mediante un método judicial de indagación, recopilación de evidencias y generación de conclusiones, entre otras. Esta vía es quizá más sociológica, por llamarle de algún modo. Se han tenido casos relacionados al derecho a la alimentación, pero en contextos muy concretos. Un ejemplo ocurrió después de los grandes desastres naturales que hubo durante la administración anterior, concretamente la tormenta Ida y la tormenta tropical 12E. Como consecuencia de estas tormentas, se destruyeron comunidades enteras y la procuraduría generó recomendaciones para garantizar la seguridad alimentaria sustentadas en el derecho humano a la alimentación. El Ejecutivo no tiene la obligación de aceptar las recomendaciones, pero en buena fe usualmente las acepta, como ocurrió en aquella ocasión. El Ejecutivo declaró un estado de emergencia, por lo que se facilitó el cumplimiento.

¿La Procuraduría está facultada para promover acciones judiciales?

Sí, aunque no suele hacerlo con mucha frecuencia. Esas facultades se ejercen ante la sala constitucional de la Corte Suprema, principalmente sobre marcos normativos. No se han ejercido casos específicos sobre el derecho a la alimentación, pero se ha participado en varios casos sobre el derecho a la salud. En estos últimos, se ha participado apoyando a las víctimas en calidad de *amicus curia*, es decir, como amigo del tribunal en soporte técnico. Se ha hecho en casos de acceso a medicamentos para personas hemofílicas y en casos de problemas en la prestación de ciertos servicios de salud que han tenido un efecto perjudicial para los usuarios. En la mayoría de las ocasiones, la Procuraduría actúa a petición de parte, pero también puede actuar de oficio. Iniciar una investigación de oficio sobre el tema del derecho humano a la alimentación requiere una capacidad técnica considerable que la Procuraduría no tiene. La primera inspección que se debe hacer requiere de mucha experiencia en la cuestión nutricional y, de no haber nutriólogos o nutricionistas, no se puede hacer el dictamen. En esta Procuraduría trabajan aproximadamente 420 personas, de las cuales siete pertenecen a la Procuraduría adjunta, pero todos entroncamos en un sistema de procuración. Se cuenta también con delegaciones en todo el país, por lo que podría disponerse de otras 15 personas aproximadamente. Lo relevante no es tanto el número de casos, sino la experiencia técnica. No es lo mismo tener un orden de captura y poder valorar el grado de arbitrariedad que hay en la motivación de la decisión de capturar, que la constatación técnica de si una persona se encuentra o no en inseguridad alimentaria para decidir las medidas que es necesario adoptar.

Iniciar una investigación de oficio sobre el tema del derecho humano a la alimentación requiere una capacidad técnica considerable que la Procuraduría no tiene

En Brasil hay procuradurías en las distintas regiones del país, así como un grupo de procuradores muy activos en derechos económicos y sociales. En el estado de Alagoas, por ejemplo, se promovió lo que en el derecho procesal de ese país se denomina un «término de ajustamiento de conducta» a partir del cual se llevó a cabo una investigación dentro de una comunidad y se observó que estaba siendo violado el derecho a la alimentación. Como resultado de ello, se obligó al Estado a implementar políticas públicas en beneficio de la

comunidad a fin de que esto dejara de ocurrir. ¿Se podría lograr algo similar en El Salvador?

Se podría porque están los instrumentos legales, pero falta la capacidad material y técnica dentro de la Procuraduría. Más allá de la ley, a nivel político tenemos la autonomía de llevar este tipo de casos, aunque pueden crear fricciones con el ejecutivo, usualmente el mayor violador de estos derechos por acción o por omisión.

La cultura de derechos debe ser integral y la población no la tiene. Es un proceso en construcción que hay que promover desde el poder público

En el documento de Política Nacional de Seguridad Alimentaria de 2011, el Presidente Funes hablaba de superar la concepción de las personas como beneficiarias de programas sociales de corte asistencial para pasar a su valoración como titulares de derechos,

entre ellos, el derecho a la alimentación. ¿Se ha logrado esto en la práctica? En general, ¿qué tanto se ha avanzado en promover una cultura de derechos en el país?

La cultura de derechos debe ser integral y la población no la tiene. Es un proceso en construcción que hay que promover desde el poder público. El hecho de que el Presidente utilizara esas palabras era para mandar el mensaje de que la administración había adoptado un enfoque distinto. Sin embargo, aunque el mensaje se mande desde el nivel central, no todas las personas involucradas en las cadenas comprenden lo que eso significa. O tal vez se comprende conceptualmente, pero no se sabe en qué se traduce la diferencia específica.

¿De qué manera se han venido coordinado las políticas de seguridad alimentaria dentro de la estructura de gobierno?

La primera presidencia del CONASAN la tuvo la Secretaría de Inclusión Social. Posteriormente, por carga de trabajo se tuvo que transferir la responsabilidad al Ministerio de Salud. Esa acción le bajó un poco el perfil porque la Secretaria de Inclusión Social era la esposa del Presidente y, por lo tanto, tenía una coordinación desde la Presidencia. Pero más allá del organigrama, es también una cuestión de poderes fácticos porque la esposa del Presidente tenía un activismo político muy intenso. Como esposa del Presidente, su capacidad de convocatoria y su poder de coordinación de las entidades públicas era muy fuerte. Otra ventaja que tenía la Secretaría de Inclusión Social, por encima del Ministerio de Salud, es que la primera no es una Secretaría de Estado, sino una Secretaría Presidencial.

Su cliente, por decirlo de alguna manera, era el Presidente y su labor era de coordinación.

*¿Por qué está estancada la discusión sobre la ley de seguridad alimentaria en El Salvador?
¿Cuáles han sido las barreras para avanzar?*

El problema no es técnico. Los actores políticos actuales son los mismos de la guerra, subjetivamente hablando. Es decir, el Presidente de la República es el anterior jefe militar de las fuerzas guerrilleras. La Presidenta de la Asamblea Legislativa también era una importante Comandante de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL). El Partido Arena surgió como una opción contrainsurgente precisamente para modelar la reforma agraria, porque originalmente ésta se dirigía a dejar hasta 100 hectáreas el derecho de escoger. Las negociaciones del Partido Arena son las que lo ampliaron hasta 250 hectáreas, ya que era el promedio del área productiva de las haciendas de café. Era un escenario en donde hubo un proceso de paz bastante exitoso, pero el nivel de polaridad política del país era impresionante. El problema no se ha podido superar porque los mismos actores de la guerra son los actuales actores del escenario político. Incluso el ex jefe negociador militar de la paz es diputado de la Asamblea Legislativa, y el ex presidente de la República que firmó la paz, acaba de ser presidente de Arena. Es muy difícil, en un escenario de esa naturaleza, pretender que la polaridad entre dos partidos políticos sea la normal que hay en una sociedad democrática.

En cuanto a la discusión de la ley se ha expresado que no hay fórmulas de consenso en ningún tema. La gobernabilidad se logra porque siempre hay un tercero que acompaña legislativamente al partido del gobierno para facilitarle las decisiones. Cuando Arena gobernaba, ese tercer partido era el Partido de Conciliación Nacional, que fue la reducción del original partido de los militares de los años sesenta. Ahora que gobierna el FMLN, quien principalmente acompaña las iniciativas gubernamentales es un partido relativamente nuevo llamado GANA. Los diputados de ese partido no necesariamente acompañan esta ley porque sus bases y sus escenarios son diferentes y normalmente no se involucra en asuntos en los que no tiene algo que ganar.

El Salvador es de los pocos países en América Latina, quizá el único, que no tiene una Ley General de Aguas. Hasta ahora, no ha sido posible aprobar una ley de ese tipo a causa de la estructura del cuerpo de la autoridad central en materia de aguas. Es decir, el sector privado más influyente, a través del partido Arena, considera que tiene que haber una importante representación del sector productivo dentro de la autoridad de aguas, mientras que el FMLN considera que

lo ideal sería que no hubiera ninguna, o si va a existir, que sea mínima. Se generó una reforma constitucional para visibilizar el derecho a la alimentación junto con el derecho al agua, que tampoco pasó, y la procuraduría condenó a la Asamblea Legislativa por no ratificar la reforma constitucional.

¿El hecho de que la discusión se haya desviado hacia el tema de la soberanía ha entrampado los debates?

No, lo que entrampa los debates no es un problema conceptual, sino lo que se busca hacer bajo ese concepto. El miedo que el sector productivo tiene al FMLN es que bajo el concepto de soberanía alimentaria se ejerza una estructura de control de precios y de planificación centralizada. El otro sector responde con el argumento de que lo que hay que permitir es que la producción nacional sea la que florezca, sin que el Estado intervenga tanto. En el fondo siempre ha habido un temor del sector productivo de que el gobierno quiera meter mano en el mercado. Lo mismo sucedió con una ley de medicamentos, en cuyo caso el sector productivo tenía el temor no solamente de que el gobierno quisiera meter mano en el mercado de medicamentos, sino que quisiera meter su propio sector productivo de medicinas. Este temor se basaba en la pertenencia del gobierno de una empresa constituida con capitales venezolanos que es ALBA. Aunque inicialmente se dedicaba sólo a petróleo, se temía que después se dedicara a la producción de medicinas. Posteriormente, ALBA también se asociaría con pequeños productores a quienes les compraría las cosechas a buen precio y las negociaría internacionalmente, particularmente vendiéndolas a Venezuela.

¿Cómo está el tema del salario mínimo? ¿Viola el derecho humano a la alimentación? ¿Ustedes se han pronunciado sobre el hecho de que el salario mínimo sea más bajo en los sectores rurales que urbanos?

Siempre hemos dicho que no debe existir esa diferencia. Durante el gobierno anterior se hizo un ligero incremento al salario mínimo y ahí se abrió la discusión sobre este tema. En ese momento la Procuraduría intervino. Sin embargo, al ser políticas laborales, nosotros no teníamos ámbito de actuación, aunque la Procuraduría General sí lo tenía. Sobre lo que nos pronunciamos fue que no debería haber una canasta básica diferenciada para unos y otros, y porque la canasta no solamente incluya la cuestión alimentaria, sino muchos otros componentes. Eso nos lleva a tener un salario mínimo completamente inadecuado, incapaz de suplir satisfactoriamente las necesidades de una familia.

¿Cuáles políticas, programas exitosos o lecciones aprendidas puede El Salvador compartir con otros países de Centroamérica?

La existencia misma del CONASAN es una práctica que en su momento colaboró bastante en la región. El CONASAN de El Salvador fue el primero en Centroamérica y se creó por un decreto ejecutivo, porque si lo hubiéramos hecho como propuesta de ley, todavía lo estaríamos discutiendo. Eso es lo que fue posible en el momento. Por otro lado, había que generarle a la cooperación internacional un punto de referencia, sobre todo a la FAO y al PMA, que no fuera el típico canal de la Cancillería. Eso ayudó a que la FAO pudiera proveer mucha asistencia técnica para la construcción del proyecto de ley y los estudios sobre los derechos a la alimentación mediante cajas de herramientas para el análisis de legislaciones. Esas son buenas prácticas. El problema de El Salvador, repito, es su polarización. ■

C. Las dificultades para aprobar la ley de seguridad y soberanía alimentaria de El Salvador

Mario Marroquín ¹⁵

¿Cuáles son, a su juicio, las razones por las cuales El Salvador no ha logrado alcanzar las metas establecidas en los ODM de combate al hambre?

Se han hecho varios esfuerzos. Sin embargo, varios factores explican el incumplimiento en las metas. Durante los últimos años ha habido un enfoque que no ha sido conveniente para contrarrestar los problemas de alimentación. La entrega de semillas se ha mantenido muy politizada y la inversión presupuestaria en muy baja. El año pasado, por ejemplo, el Ministerio de Ganadería y Agricultura dejó de invertir 39 millones de dólares que ya estaban presupuestados debido a deficiencias en la ejecución presupuestaria. Otro problema es que, como consecuencia de la guerra, los agricultores fueron abandonados y así lo han estado desde hace años. Antiguamente existían 70 agencias de extensión agrícola en el país, mientras que hoy tan sólo quedan 39. Hoy se trabaja bajo el concepto de agricultura familiar, aunque solo en ciertas áreas del país. Se ha descuidado a los agricultores. Basta ver que hay tan sólo tres distritos de riego en el país y que están abandonados, con lo cual estas zonas privilegiadas para cultivo están siendo desaprovechadas.

Desde la década de los años ochenta se ha ido disminuyendo la asistencia técnica en El Salvador hasta llegar a los bajos niveles que hoy tenemos. Los programas de crédito son onerosos, incluso actualmente los intereses para comprar un automóvil son más bajos que los que existen para comprar un sistema de riego. Mientras el Banco de Fomento tiene una tasa de 12,5% para adquisición de equipo de riego, la tasa que ofrecen los bancos privados para comprar un vehículo es de 9,5%. Hay una nueva Banca de Desarrollo pero ésta carece de impacto. Todos los sectores agrícolas tienen problemas. El sector del café, que ha sido parte de la columna vertebral de la economía del país, perdió mucho terreno desde la guerra. Los cafetaleros perdieron beneficios, varios de ellos fueron secuestrados, se detuvo la inversión, sufrieron los efectos de la caída de precios,

¹⁵ Mario Marroquín es Diputado del Grupo Parlamentario ARENA en la Asamblea Nacional de El Salvador. Es Agrónomo y Licenciado en Ciencias de la Educación. Ha sido funcionario del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería (1973-1991), Director Departamental del Sector Agropecuario de Santa Ana (1997-2000), y miembro de la Asamblea Legislativa desde 2003.

además de que enfrentaron plagas y enfermedades. En general, la producción de café ha bajado considerablemente.

El cambio climático ha disminuido las cosechas en todos los rubros, no sólo del café, sino también de otros productos como la caña o los granos básicos. Este año ha sido crítico para El Salvador; de hecho, las organizaciones campesinas sostienen que hay más de 300 millones de pérdidas en café, caña, ganadería y granos básicos. El gobierno ha tratado de minimizar estos números, pero las pérdidas son mayores a lo que se dice. Por ejemplo, la cosecha del maíz, base de la alimentación junto con los frijoles, se perdió en un 65%.

Otro de los problemas es la falta de incentivos al agricultor. Es necesario impulsar programas especiales de financiamiento y de refinanciamiento en todos los rubros, tanto para cafetaleros, como para cañeros y productores de granos básicos. Es necesario establecer líneas especiales para fomentar la construcción de sistemas de riego por goteo, abrevaderos y reservorios, además de proveerles asistencia técnica y apoyarlos en la comercialización, ya que la competencia de los países centroamericanos y de otras naciones muchas veces afecta los precios de los productos. En suma, ha habido problemas de asistencia técnica, cambio climático, falta de incentivos, crédito, apoyo a la comercialización y falta de inversión. También es necesario instrumentar un enfoque de encadenamiento productivo en el cual se unan todos los eslabones de la producción, la comercialización y la industrialización. Todos estos factores han dificultado cumplir con las metas del Milenio de reducir a la mitad el problema del hambre.

¿Por qué cree usted que otros países de Centroamérica si alcanzaron las metas de los ODM de reducir el hambre a la mitad mientras que El Salvador no lo hizo?

En primer lugar porque muchos de los países centroamericanos poseen mayores recursos naturales que nosotros. En El Salvador la presión de la población sobre los recursos naturales es muy grande en tanto somos el país más pequeño de esta región y tenemos una población muy numerosa (en torno a los 7 millones de habitantes). En El Salvador, por ejemplo, no se tienen extensiones de pastos naturales para producir ganadería, por lo que se alimenta al ganado con soya, la cual es cara debido a la falta de pastizales. En general, la producción de leche con soya o abrecho vienen de otros países. No tenemos grandes haciendas ya que la reforma agraria cambió la estructura de la tenencia de la tierra, con lo que el acceso a ésta es limitado. Otra diferencia importante tiene que ver con las líneas de financiamiento, las cuales son mejores en otros países centroamericanos. Panamá va a disponer de 5.000 millones de dólares para enfrentar a corto plazo

los problemas derivados del cambio climático, mientras El Salvador no tiene planes estratégicos. Aquí más bien parecemos bomberos apagando los fuegos que surgen en el momento, pero sin una planificación a corto, mediano y largo plazo.

Hablemos más del tema del acceso a la tierra que usted acaba de mencionar. ¿Qué tanto el principal problema del campo en el país tiene que ver con el acceso a la tierra y qué tanto con la falta de incentivos a la producción?

Todo está relacionado. Efectivamente hay un problema de acceso a la tierra, especialmente a buenas tierras, porque en nuestras condiciones se tiene que cultivar en los cerros. Después de Haití, El Salvador es el país más deforestado de América Central y uno de los más deforestados de América Latina. Afortunadamente todavía tenemos el bosque cafetalero que constituye un pulmón.

El sector agrícola ha perdido peso en el PIB. Se ha dicho que ello se debe al modelo económico que se comenzó a aplicar en los años noventa, cuando se privilegió el sector comercial y de servicios en detrimento del sector agrícola. Si se revisa el gasto público agrícola se puede observar que hasta fines de los ochenta era de entre 8% y 9% del PIB, pero a partir de los años noventa empezó a bajar dramáticamente hasta llegar a cerca de 1%. ¿Diría usted que fue un error de los gobiernos de ARENA, su partido, el haber instrumentado aquel modelo económico que dejó de atender el sector agrícola?

Al contrario, durante los gobiernos de ARENA fue cuando se alcanzaron los mayores índices de productividad en el café, la caña, el arroz y los granos básicos. Hoy esos índices están mucho más abajo.

Entiendo, pero también es un hecho que el período en el que el gasto público agrícola tuvo su mayor descenso fue en los años noventa, precisamente durante los gobiernos de Arena.

Sí, pero hay razones que lo explican. En los años setenta se venían presentando altos índices de productividad en todos los rubros. Sin embargo, después vino la guerra. Los planteles de algodón fueron incendiados, se quemaron las fincas y muchos propietarios fueron secuestrados. Después de los Acuerdos de Paz el país se empezó a reconstruir y los recursos tuvieron que orientarse a la construcción de puentes, a la red de energía eléctrica, a la reconstrucción de carreteras y, en general, a la infraestructura del país. Durante los años noventa el país tuvo que invertir mucho dinero en la reconstrucción y sufrimos los efectos de una serie de fenómenos naturales como los terremotos.

Entiendo, sin embargo es bien sabido que durante los años noventa en buena parte de los países de la región se dejó de privilegiar al sector agrícola como parte de la propia lógica del pensamiento neoliberal. El Salvador no escapó de esa lógica... ¿Hoy cabría reconocer que fue una óptica equivocada?

Con la globalización se privilegiaron sectores como los servicios y las maquilas, resultado de un contexto internacional en donde las políticas del Fondo Monetario Internacional fueron un patrón en América Latina. Ciertamente el sector agropecuario perdió terreno. Hoy debemos regresar nuestra mirada al sector agropecuario, al que se dedica la mayor parte de la población.

¿Qué podría comentar acerca de la desigualdad en la distribución del ingreso o de temas como el valor del salario mínimo? ¿Son problemas graves cuando se trata de garantizar la seguridad alimentaria?

Sí lo son. Nosotros quisiéramos que hubiera mejores condiciones para las familias de más bajos ingresos. Con respecto al salario mínimo, es necesario establecer un balance que permita pagar lo justo para todos. El Consejo Nacional de Salario Mínimo es el que tiene que ponerse de acuerdo a partir de un análisis de la rentabilidad y ejercer presión sobre el sector productivo. Muchas veces el productor, cuando ve que hay rentabilidad en un cultivo o en un proyecto, lo abandona dejando a la gente sin trabajo. Por eso creo que es necesario fijar un nivel salarial que sea justo para todos y hacer el máximo esfuerzo para favorecer a las personas más necesitadas.

A su juicio, ¿es acertado hablar de la alimentación como un derecho? ¿Qué implica que lo sea?

Sí. Debe existir un derecho a la alimentación adecuada. En mi fracción parlamentaria he sido uno de los impulsores del derecho a la alimentación. Se han hecho intentos por reformar la Constitución. Algunos abogados constitucionalistas sostienen que el texto constitucional de 1983 es bastante completo y que en él está inmerso el derecho al agua y a la alimentación. Sin embargo, soy de los que creen que el derecho al agua debería separarse del resto de los recursos naturales. Como actualmente está establecido en el artículo 117 de la Constitución ambos se manejan como una misma cosa. En la Comisión Agropecuaria se ha creado el Frente Parlamentario contra el Hambre a fin de revisar e impulsar la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria. Se está impulsando también la alimentación escolar y se ha apoyado al Ministerio de

Agricultura y Ganadería en proyectos de agricultura familiar, además de que apoyamos el «vaso de leche», del cual ya se promulgó ya una ley.

¿Por qué ha sido tan complicado avanzar en la discusión de la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria, la cual lleva varios años en debate?

Se han presentado cerca de 15 anteproyectos de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria. La Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa organizó una serie de eventos regionales con amplia participación de organizaciones sociales y eventualmente se sacó un anteproyecto que incluía 101 artículos. Hay aspectos muy positivos en el anteproyecto de ley como es prever la coordinación o articulación de esfuerzos interinstitucionales dentro del propio gobierno, el incluir la participación de los gobiernos locales y departamentales, así como el tener un presupuesto adecuado. Sin embargo, el debate se complicó porque el gobierno señaló que la propuesta invadía ocho leyes, como son la Ley de Defensoría del Consumidor y leyes de salud y educación. Otro problema es que la ley trató de abarcar demasiado. En otros países de América Latina y el Caribe las leyes de soberanía y seguridad alimentaria actúan como leyes marco. El promedio total de número de artículos en los nueve países que han aprobado leyes de este tipo es de 39. El hecho de que la ley en El Salvador haya aglutinado un número tan elevado creó muchos problemas y causó molestia entre los gremios que se sintieron más afectados, como el sector agroindustrial. A pesar de todo ello la discusión avanza, aunque muy lentamente.

¿El polémico concepto de soberanía alimentaria genera problemas? ¿Es aceptado por los legisladores de ARENA?

Aceptamos un concepto de soberanía alimentaria que, como lo indica la FAO, tiene que ver con fortalecer semillas nativas o semillas criollas. En lo que no estamos de acuerdo es en que se prohíban las otras semillas ni en que solamente se cultive lo que es originario de una determinada localidad. Para nosotros el problema empieza cuando se busca restringir el sistema de libertades y dar demasiado poder al Estado para decidir sobre los agricultores. No puede ser que el Estado decida que en un lugar se deben sembrar frijoles y que se quite a los productores la libertad de sembrar lo que ellos consideren. Nuestra postura implica más libertad al productor y menos injerencia estatal. En materia de alimentación escolar, por ejemplo, estamos de acuerdo en impulsar grandes campañas sobre qué tipo de alimentos benefician y qué tipo de alimentos pueden causar daños a la salud. También estamos totalmente de acuerdo en que haya

procesos educativos escolares y extraescolares sobre el buen uso de la alimentación. Sin embargo, no estamos de acuerdo en que se establezcan prohibiciones para vender determinado tipo de alimentos. Debe haber libertad.

Me gustaría saber cuál es su opinión sobre los gobiernos del FMLN. En particular, ¿qué es lo que usted reivindica como positivo en ellos?

La alternancia es buena porque favorece la democracia. Sin embargo, yo observo que el FMLN está tratando de apoderarse de todas las instituciones estatales que son clave para la democracia el Tribunal Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia. ¿Qué hubiera pasado si la Corte Suprema de Justicia hubiera ordenado que se abrieran las urnas en las elecciones pasadas? Se dijo que nuestro partido perdió por 6.000 votos, pero sólo para las elecciones de alcalde de San Salvador, en donde la Corte ordenó que se abrieran, hubo una diferencia de 20.000 votos. Por lo demás, insisto, la alternancia es buena siempre que se respete la democracia, que se sepa ganar y perder.

¿Y en el ámbito de las políticas públicas qué cree usted que se puede reivindicar como positivo?

El apoyo a la niñez en programas educativos como los uniformes escolares; programas como el Vaso de Leche, la ayuda a los adultos mayores o el Programa Comunidades Solidarias. Algunos de estos programas ya venían de los gobiernos de ARENA, aunque es bueno que los gobiernos del FMLN los hayan continuado y fortalecido. Ahora, este gobierno utiliza lo social como estrategia para la propaganda política. En materia de seguridad han sido poco transparentes. A pesar de tener un presupuesto asignado, invierten poco. Los planes no han sido efectivos ni eficaces. La violencia se ha disparado y hoy se ubica a El Salvador como una de las naciones más violentas de América Latina y el mundo. Esto ha afectado a la seguridad alimentaria. De hecho, muchos productores no llegan a sus propiedades porque tienen miedo. La violencia afecta no solamente la producción y la productividad, también la confianza necesaria para invertir en el sector agropecuario.

¿Los procesos de apertura y de liberalización comercial como el CAFTA o el Acuerdo con la Unión Europea han tenido efectos negativos o positivos sobre la seguridad alimentaria?

Han sido positivos, pero no como se esperaba. Yo fui defensor de los tratados de libre comercio y participé en las negociaciones con la Comisión de Economía. Sin embargo espero más de esos tratados. Hasta ahora no han dado lo que deberían

porque falta mayor dinamismo y mayor conocimiento sobre sus potenciales beneficios. Ha habido poca educación en materia de comercialización internacional y se han divulgado poco sus bondades. Existe un desbalance comercial muy grande donde algunos países se benefician y otros lo hacen muy escasamente, como es el caso de El Salvador.

¿Podría usted identificar dos o tres lecciones positivas, en materia de seguridad alimentaria o desarrollo agropecuario, aprendidas en El Salvador que puedan compartirse con otros países de Centroamérica?

Sí. Trabajar muy de la mano con los productores y la agroindustria en todos sentidos. En la Asamblea Nacional, como Comisión Agropecuaria, hemos estado trabajando con todos los sectores, ya sea pequeños o medianos, y también con la agroindustria. Los hemos escuchado a todos y todas. Esta comisión jamás le ha negado ninguna audiencia a sector alguno. Continuamente estamos desarrollando eventos coordinadamente con estos sectores, analizando leyes como la de seguridad alimentaria o la de alimentación escolar. A pesar de que El Salvador es un país muy polarizado, se han logrado avances. En la Asamblea también hemos firmado convenios con organismos Internacionales como la FAO, con quienes hemos trabajado muy bien en aspectos de capacitación, orientación y coordinación de proyectos. ■

D. La importancia de fortalecer el empleo

*Salvador William Pleitez*¹⁶

¿De qué manera afectó el modelo económico que se impulsó en El Salvador a partir de los años noventa al desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria en el país?

Cuando llegó al poder un gobierno de inspiración neoliberal, un par de años antes de la firma de los Acuerdos de Paz, se empezó a promover la idea de que el país necesitaba un cambio de modelo económico en el cual se pasara de la sustitución de importaciones a la promoción de las exportaciones. En ese momento había una visión optimista en cuanto a que el problema por el que estaba pasando El Salvador en el ámbito agrícola y de la alimentación estaba relacionado con el predominio de políticas con un fuerte sesgo anti agrícola. En ese contexto, se creía que las políticas de liberalización contribuirían a que el sector agropecuario, principal afectado por las políticas vigentes, experimentaría una expansión acelerada. Los subsectores alimentario y no alimentario del sector agropecuario también experimentarían un crecimiento robusto y sostenido, y con ello se daría la erradicación del problema del hambre. A inicios de los años noventa, el ministro de agricultura sostenía que la seguridad alimentaria estaba en los graneros del mundo y que lo importante era tener un sector exportador vigoroso para asegurar las divisas suficientes que permitieran a todos superar la inseguridad alimentaria.

Diez años después, cuando se llevó a cabo la Cumbre del Milenio, El Salvador iniciaba su tercer gobierno neoliberal, probablemente el más fundamentalista de todos. Paradójicamente, ese gobierno hizo un diagnóstico excesivamente optimista con relación a la pobreza. El Presidente ofrecía discursos en los que planteaba que la pobreza se había reducido sustancialmente desde 1989, a pesar de que ese período se caracterizó por un fuerte deterioro de los precios relativos de los productos agrícolas con relación a los precios del resto de los bienes y servicios. En un país en el que la pobreza se mide tradicionalmente a partir del nivel de ingresos –el costo de una canasta básica alimentaria contrastada con los ingresos de la población– las estadísticas reportaban una reducción sustancial.

¹⁶ Salvador William Pleitez es Director de Fomilenio II. Fue representante residente auxiliar y economista jefe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Salvador. Es Doctor en Economía Agrícola y ha trabajado tanto en la academia como en el sector público y en varios organismos internacionales.

Cuando esta información se contrastaba con datos como los de la desnutrición, recolectados mediante censos escolares, resultaba que la reducción era bastante menor a lo reportado. Cuando se hizo la primera medición sobre el nivel de avance de los ODM en 1995, ya se podía visualizar que el Objetivo N° 1, medido a partir del indicador de niños menores de cinco años con peso insuficiente, era una de las metas que difícilmente se podrían cumplir. La última evaluación que se hizo con el PNUD en 2013 mostró que efectivamente era una de las metas que no iban a cumplirse.

En el documento de Política Nacional de Seguridad Alimentaria que el gobierno salvadoreño aprobó en 2011 se decía que la meta de reducir el hambre medida por energía alimentaria era asequible. ¿Por qué no se alcanzó?

Por el estancamiento que ha experimentado la agricultura en El Salvador durante los últimos años. Cuando se inició el modelo de promoción de exportaciones, fundamentado en el Consenso de Washington, se pensó que las reformas económicas harían de la agricultura un sector ganador, sin embargo ocurrió lo contrario. En los años setenta, el sector agropecuario llegó a ser el receptor de 8% del gasto público total. Entre 1950 y 1978 El Salvador, a pesar de ser conocido como una economía cafetalera, experimentó una gran expansión y diversificación en su sector agrícola. La Revolución Verde tuvo un impacto relevante en el país. En los años ochenta, cuando estalló el conflicto armado, la agricultura sufrió un enorme deterioro. En ese entonces se había echado a andar un modelo de cooperativas, pero sin la formación de cooperativistas, lo que aunado al conflicto armado dio como resultado la disminución de la productividad. En los años noventa, cuando inicia el proceso de reformas económicas con orientación de mercado, el sector agropecuario, que había sido uno de los más favorecidos, vio eliminados los apoyos y subsidios, y se sometió a una competencia internacional mayor como resultado de la suscripción de tratados de libre comercio. En algunos de estos tratados no se suscribieron cláusulas especiales para productos agrícolas que reciben fuertes subsidios para la producción en sus países de origen. Así, a los productores nacionales les ha tocado competir con países que no solamente cuentan con niveles de productividad más altos, sino que cuentan con apoyos internos sin que existan políticas de compensación para los productores locales. Esa es una explicación importante.

Otra tiene que ver con el escenario macroeconómico del país, que desde los años setenta comenzó un proceso fuerte de emigración de la población salvadoreña. Esto sucedió antes de la guerra porque ya existía una gran

inestabilidad política. En esa década se estima que emigraron 280.000 personas. En los años ochenta ese número subió aproximadamente a 550.000, y en los años noventa a más de 600.000 por año. Es decir, El Salvador lleva tres décadas en las cuales aproximadamente el uno por ciento de la población se ha marchado del país cada año. Lo anterior ha tenido como consecuencia un fuerte flujo de remesas que antes del estallido de la crisis mundial llegaron a representar más de 18% del PIB, y se convirtieron en la fuente principal de divisas del país. Actualmente, las remesas todavía representan más de 17% del PIB. Estamos frente a un escenario macroeconómico similar al de una «enfermedad holandesa». Al tener un flujo tan grande de remesas, lejos de depreciarse la moneda, lo que se esperaba que ocurriera, ésta se apreció y las importaciones se volvieron más baratas, por lo que el productor agropecuario tenía más dificultades para competir. Esta situación, aunada a los tratados de libre comercio, demuestra como el sector agropecuario ha sido uno de los grandes perdedores de las reformas económicas de los últimos 20 años.

El tema de hambre en El Salvador está concentrado de forma predominante en el área rural y, más específicamente, entre quienes se dedican a actividades agropecuarias. Los jornaleros agrícolas son el sector más pobre de la población salvadoreña y donde todos los indicadores de hambre son más alarmantes. No es que no exista un problema de hambre en el área urbana, pero los indicadores de desnutrición son sustancialmente más altos en el área rural y particularmente en esa población. Hoy los trabajadores agrícolas siguen representando cerca de 20% de la PEA total del país.

¿Cuáles son las diferencias con otros países de Centroamérica?

Los niveles de apreciación cambiaria de El Salvador, que llevaron hasta la dolarización, son el resultado del peso que han tenido las migraciones y las remesas. En cualquier país del mundo en donde se tengan ingresos extraordinarios que no sean derivados del aparato productivo local, es fundamental tomar medidas para hacer frente a dicha situación. Si no se toman acciones al respecto, el impacto tiende a ser el mismo: un aumento del precio relativo de los bienes no transables y una disminución de los bienes transables, aunado al deterioro del poder adquisitivo de los salarios. De ahí que México y El Salvador fueran los únicos países en América Latina en donde el salario real disminuyó entre 1990 y 2008, aún a pesar de que el peso relativo de las remesas de México es menor al de El Salvador, con todo y que recibe mayor cantidad.

El tema de las áreas urbanas también es importante. Cuando hay una apreciación bancaria, suben los precios relativos de los bienes no transables y bajan los de los transables. En el caso de El Salvador ha resultado relativamente fácil importar alimentos. De hecho, el coeficiente de importación agrícola ha aumentado en los últimos años, pero al mismo tiempo se ha incrementado de manera importante el precio de la tierra urbana, lo que tiene que ver con la pobreza. Aún subsumida la agricultura en una crisis, el precio de la tierra rural no ha cesado de aumentar, pero se ha elevado más el precio de las tierras urbanas. Así, el problema en El Salvador es la falta de rentabilidad de la agricultura, así como del aumento especulativo del precio de la propiedad inmobiliaria. Esto debido a que se tiene una mayor masa monetaria en circulación y una oferta de bienes relativamente estática.

Muchos migrantes compran terrenos en su lugar de origen. De esta forma, se tienen tierras propicias y utilizadas tradicionalmente para cultivar maíz, que si se cultivan no darán una utilidad mayor a 100 o 200 dólares por la cosecha de una manzana (o 300 dólares por una hectárea), aunque se venden en 10.000 dólares o más. Eso automáticamente lleva al empobrecimiento de un sector de la población y conduce a la población más pobre a mudarse a terrenos públicos donde hay una gran vulnerabilidad.

En el PNUD preparamos un libro titulado «La pobreza en El Salvador» con base en la investigación realizada en 22 grupos focales con las personas más pobres del país. Allí se formularon dos preguntas básicas a las personas que viven en situación de pobreza: ¿por qué dicen que son pobres? y ¿cómo viven la pobreza? Tres fueron las respuestas predominantes: En primer lugar la alimentación, debido a la monotonía en su consumo alimenticio basado principalmente en tortilla, arroz y frijoles, así como la imposibilidad de los más pobres de comer los tres tiempos.

La segunda respuesta tenía que ver con la vivienda, sobre todo en cuanto a deficiencias en el techo, piso y servicios sanitarios. La tercera respuesta fue interesante porque tenía que ver con la falta de espacios públicos para la recreación. Cuando se les preguntó por qué eran pobres, la primera respuesta tenía que ver con el empleo. Mencionaban que sí trabajan, pero las personas del campo decían que el trabajo era temporal en las actividades agrícolas, y en el caso de las ciudades porque era trabajo en el sector informal. Como segunda causa de la pobreza se mencionó la salud, ya que para ellos, a diferencia de los ricos, ésta

representa un gasto extraordinario y les afecta en la pérdida de oportunidades de trabajo.

El tema de la seguridad estaba menos presente en el área rural que en las ciudades, aunque la gente sí mencionaba que le podían robar lo poco que tenía, o podrían ser víctima de una lesión que, nuevamente, significaría gastos extraordinarios y carencia de trabajo. La educación no era mencionada dentro de las causas más relevantes, pero el nivel educativo al que tenía acceso esta población no le ayudaba a salir de la pobreza.

¿En qué momento el tema del hambre comenzó a estar más presente en la agenda gubernamental de El Salvador?

Durante los años noventa, el tema de la seguridad alimentaria no tenía mucho eco porque se consideraba que ésta estaba en los graneros del mundo. El tema de la alimentación y la seguridad alimentaria apareció solamente durante la cuarta administración de los gobiernos de ARENA. Bajo el gobierno de Tony Saca se empezó a hablar del tema y se creó el Programa Red Solidaria, que luego se le llamó Comunidades Solidarias. Ese programa era básicamente de atención a la pobreza rural y se complementó en la administración del presidente Funes. En el PNUD hicimos un mapa de pobreza urbana, el cual no estaba fundamentado en indicadores nutricionales, sino en la información del Censo de Población y Vivienda, así como algunos indicadores de educación y empleo. Es importante destacar que si bien los niveles de pobreza rural eran más agudos que los de pobreza urbana, de cualquier modo había un alto porcentaje de la población en situación de pobreza multidimensional. En El Salvador se ha hablado siempre de seguridad alimentaria, pero durante los tres primeros gobiernos de ARENA se consideraba como una obsesión de los organismos de Naciones Unidas interesados en promover conceptos que, lejos de orientar una buena política económica o social, terminaban desorientando. Solo con la cuarta administración de ARENA se comenzó a prestarle más atención al tema.

El tema de la seguridad alimentaria no es solamente un asunto de agricultura. Los países que tienen éxito en este ámbito son aquellos en donde se combina una política económica inclusiva y una política social productiva

El gobierno del FMLN le dio continuidad al cambio ya realizado. El tema de la seguridad alimentaria no es solamente un asunto de agricultura. Los países que tienen éxito en este ámbito son aquellos en donde se combina una política económica inclusiva y una política social productiva. Para ello es necesario asegurarse que los sectores más pobres de la población puedan mejorar de manera sostenible sus niveles de ingreso y su poder adquisitivo y, por otro lado, asegurar, sobre todo en países en los que todavía hay predominio de población que vive de la agricultura, niveles mínimos de abastecimiento interno. Si eso no se logra, la situación de seguridad alimentaria en el país se verá deteriorada.

¿Ha sido posible mejorar la producción interna de alimentos en El Salvador?

Sobre esto hay una enorme cantidad de diagnósticos, pero lo cierto es que el sector agropecuario sigue enfrentando una crisis. En los últimos años a ello se le ha agregado el problema de la violencia, que deteriora la posibilidad y el interés de invertir en el campo.

¿Hay voluntad política para enfrentar el problema del hambre? ¿Es actualmente una prioridad del gobierno?

Es difícil que a un gobierno se le quiera acusar de no tener voluntad política para erradicar el hambre y la pobreza. El problema es si realmente se cuenta con la estrategia apropiada. Es interesante la respuesta de la población pobre porque en su sencillez dijeron algo que posiblemente a nivel académico no siempre se ha

Si se quiere resolver el problema de la pobreza y el hambre, se le debe dar más atención al empleo

articulado de la mejor manera: si se quiere resolver el problema de la pobreza y el hambre, se le debe dar más atención al empleo. Todos los gobiernos del mundo dicen que le dan prioridad al empleo, al combate a la pobreza, etcétera. Sin embargo, el tema fundamental es si existe la estrategia adecuada para lograr

los fines planteados. Los cálculos que se han realizado indican que si existe. El Salvador quiere ser un país de pleno empleo en 20 años, se busca generar 106.000 empleos por año. Actualmente se está generando la cuarta parte o menos. De esta forma, no se trata de un tema de voluntad política o darle prioridad. No he visto un solo plan económico desde los años cincuenta que diga que la prioridad del país es generar la cantidad de empleos que se necesitan. En la medida en que se ha avanzado hacia una economía cada vez más mercantilizada,

el empleo como el medio para enfrentar la pobreza y el hambre se va intensificando. Antes mucha gente sobrevivía bajo una típica economía campesina, producía lo necesario para abastecerse y vendía el sobrante. Hoy día, para evitar pasar hambre lo más importante es tener un trabajo seguro y un ingreso permanente.

¿Cómo es la problemática en el ámbito urbano a diferencia del rural?

En el ámbito rural las causas están relacionadas con la economía campesina, en un contexto de precios relativos bajos de los productos agrícolas, y estacionalidad o temporalidad del empleo. En el área urbana las causas son el empleo informal y la enorme vulnerabilidad ambiental de los lugares de residencia de la población pobre. Los diagnósticos de pobreza en los años sesenta o setenta mostraban que la población pobre vivía en mesones, que luego se les llamó tugurios. El problema es que hoy día los tugurios están instalados en quebradas y zonas muy vulnerables.

El salario mínimo en El Salvador está por debajo de la canasta básica alimentaria rural, aunque no de la urbana. ¿Hay alguna política orientada a reorientar el salario mínimo en general?

Actualmente hay una efervescencia de este debate. Se ha estado discutiendo la razón de esas diferencias tan pronunciadas entre el salario mínimo agrícola y el de las otras actividades económicas. Hay una canasta básica alimentaria rural y otra urbana, y las diferencias en composición y en contenido nutricional son sustanciales. Desde la perspectiva de algunos esto no es justificable y no se comprende desde una óptica de derechos. Siendo El Salvador un país pequeño, en el cual los hábitos de consumo de la población se han urbanizado sustancialmente como consecuencia de las migraciones, esta diferencia no debería existir. El clásico campesino de los años cincuenta o sesenta ya no es el mismo. Ahora es una persona informada que sabe de los mercados laborales en los Estados Unidos y que tiene contacto permanente con sus familiares allá.

¿Cuáles programas exitosos, iniciativas o lecciones aprendidas de combate al hambre o a la pobreza podría compartir El Salvador con otros países de Centroamérica?

La política de Red Solidaria, después llamada Comunidades Solidarias, es una experiencia positiva porque ha sido recibida, principalmente, por la población más pobre, y los riesgos de inclusión han sido mucho menores. Las evaluaciones realizadas indican que los terceros que no necesitan los apoyos y que se han

beneficiado son mínimos. Pero hay que entender que ese tipo de políticas son de atención a la pobreza, más no de combate a ésta. Irónicamente, en El Salvador la medida más eficaz de combate a la pobreza en los últimos años ha sido la emigración. ■

CAPÍTULO V

GUATEMALA

Guatemala es el país de América Latina y el Caribe que menos avanzó en la meta de reducción del hambre, medida a partir del como consumo de energía alimentaria. De hecho, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que no alcanzaban el nivel mínimo aumentó de 14,9% a 15,6% (CEPALSTAT). En cambio, Guatemala sí alcanzó la meta de reducir a la mitad la población que vive con menos de 1,25 dólares al día, la cual pasó de 28,36% en 1989 a 13,7% en 2011 (CEPAL, 2015: 13). El gran problema de Guatemala está en el ámbito de la desnutrición crónica, la cual para 2012 era de 48% en menores de cinco años, mientras que la desnutrición aguda fue de 1,1% (FAO, 2015d: 18). Guatemala es actualmente el país con el mayor porcentaje de desnutrición crónica en toda América Latina y el Caribe. Entre 1989 y 2006, la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini aumentó de 0,582 a 0,585 (CEPALSTAT). La pobreza a nivel nacional, por su parte, pasó de 69,4% en 1989 a 54,8% en 2006. En el mismo período, la pobreza en el ámbito urbano bajó de 53,6% a 42% y en el rural de 77,7% a 66,5% (CEPALSTAT). En cuanto a pobreza extrema, ésta tuvo un descenso a nivel nacional de 42% en 1989 a 29,1% en 2006. La pobreza extrema urbana, por su parte, disminuyó de 26,4% a 14,8%, mientras que la pobreza extrema rural pasó de 50,2% a 42,2% (CEPALSTAT).

Guatemala ha tenido diversos planes y políticas en materia de seguridad alimentaria. En 2005 fue lanzada la Política Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSAN). Anteriormente, se realizaron esfuerzos como la promulgación de los «Lineamientos para una Política Nacional de Nutrición» y el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. A partir de 1990, SEGEPLAN integró un Grupo Focal para la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo cual produjo el «Plan de Acción de Alimentación y Nutrición 1993-1996». En

1996, la CONASAN elaboró la propuesta de la «Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional» y el «Plan de Acción en Alimentación y Nutrición 1996-2000». En 1997, el gobierno aprobó la Política y el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria – Nutricional, y posteriormente cada ministerio preparó sus propias metas dentro de un «Plan de Acción de la Política de SAN».

El gobierno de Otto Pérez Molina lanzó el Pacto Hambre Cero, una estrategia de gobierno que tiene como objetivos combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional mediante la inclusión social, la infraestructura productiva y social para el desarrollo y el desarrollo rural sustentable. Dentro de este pacto se articula una batería de programas como son Mi Bono Seguro, un programa de transferencias monetarias condicionadas que se otorga a familias en zonas rurales en situación de pobreza y/o pobreza extrema, con base en las corresponsabilidades en materia de salud y educación; Mi Beca Segura, transferencias monetarias condicionadas con las que se otorga un monto variable a familias en situación de pobreza y pobreza extrema para facilitar la permanencia de los adolescentes y jóvenes en la escuela; Mi Comedor Seguro, programa que ofrece raciones de comida a personas y familias en situación de pobreza o crisis que no tienen acceso a alimentación y Mi Bolsa Segura, otro programa de transferencias monetarias condicionadas que favorece a familias, personas con discapacidad y adultos mayores de 65 años en situación de pobreza en zonas urbanas del departamento de Guatemala, a las que se les entrega una bolsa de alimentos. Existe además el Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016, una iniciativa dirigida a niños y niñas de 0 a 5 años, así como mujeres embarazadas y madres lactantes, el cual tiene entre sus componentes la provisión de servicios básicos de salud, educación alimentaria y nutricional, así como la lactancia materna y alimentación complementaria (Vitacereal).

En 2005 Guatemala aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, primera en su género en la subregión, a partir de la cual se creó el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIINSAN). El país cuenta hoy con diversas instituciones en materia de seguridad alimentaria, donde destaca la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), los consejos comunitarios de desarrollo (COCODE) en el nivel local y la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS), ubicado en la SESAN. Podría también jugar un papel importante la recientemente

creada Defensoría del Derecho a la Alimentación, la cual es parte de la Procuraduría de Derechos Humanos.

Este capítulo inicia con una entrevista al investigador José Pablo Prado, especialista en temas de desarrollo rural, quien ofrece una visión histórica acerca de las razones estructurales de la extrema pobreza y el hambre en las comunidades rurales de Guatemala, centrada especialmente en la problemática de la concentración de la tierra. El estudioso también hace una visión crítica frente a las élites guatemaltecas, reacias a emprender reformas estructurales que permitan mejorar la distribución de la riqueza y crear un mercado más dinámico de consumidores. Esas élites, señala Prado, no comprenden que «terminar con la pobreza y el hambre también le convendría al sector económico más poderoso».

El capítulo continúa con una entrevista al Defensor del Derecho a la Alimentación, Julio Adrián Velásquez, quien explica las atribuciones de la Defensoría a su cargo. La Defensoría está inserta en la Procuraduría de Derechos Humanos y su creación fue resultado de una recomendación del Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación. Aunque en general las resoluciones que emite la Procuraduría a partir del trabajo realizado por la Defensoría no son de carácter vinculante, tienen una fuerza moral que puede ser relevante. En la conversación el Defensor habla también de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala, del trato que reciben por parte de los jueces, así como de los litigios estratégicos que en esta materia se han promovido, particularmente desde las organizaciones de la sociedad civil.

A fin de ofrecer un ejemplo concreto de lo anterior, inmediatamente después se reproduce una conversación con Magali Cano, integrante de la Campaña Guatemala Sin Hambre (CGSH), quien explica el proceso que permitió promover exitosamente uno de los pocos casos que se han dado en la exigibilidad judicial (y política) del derecho a la alimentación en América Latina. El caso Camotán, en el distrito de Zacapa, es hoy un referente fundamental a través del cual la sociedad civil promovió una investigación sobre la situación de cinco niños que vieron vulnerado su derecho a la alimentación y otros derechos fundamentales como el derecho a la salud. Como resultado de ello, un juez obligó a diez instituciones del Estado a tomar 26 medidas específicas para restaurar los derechos humanos infringidos. Se ofrece aquí una entrevista en la que una de las principales promotoras de este proceso narra la forma en que la sociedad civil se organizó para promover este proceso y la manera en que ha venido dando seguimiento al caso. Si el avance en la observancia de los derechos económicos,

sociales y culturales depende de fortalecer sus mecanismos de exigibilidad, el caso Camotán constituye un referente importante que debe ser estudiado con cuidado por quienes están interesados en promover procesos de litigio estratégico.

En la segunda parte de este capítulo se entrevista a tres personalidades que han tenido a su cargo instrumentar la política de seguridad alimentaria desde la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Andrés Botrán y Delfina Mux, durante el gobierno de Óscar Berger (2004-2008), y Lilly Caravantes durante la administración de Álvaro Colom (2008-2012).

El empresario Andrés Botrán cuenta la trayectoria que lo llevó, como líder gremial, a preocuparse por temas como la desnutrición crónica en su país, hasta su paso como Primer Secretario de Seguridad Alimentaria. Durante la entrevista se cuestiona a Botrán si es posible resolver el problema de la inseguridad alimentaria en un país que tiene una de las concentraciones más altas del mundo en la propiedad de la tierra. Se le pregunta también si es posible eludir temas como el valor del salario mínimo y si resulta plausible lograr las metas de los ODS con un Estado débil y una de las cargas fiscales más bajas de Centroamérica, actualmente en uno de sus mínimos históricos. La entrevista deviene en debate. El empresario reconoce la importancia de la cuestión fiscal, pero considera que, antes que aumentar impuestos, es importante evaluar y atender el problema de la calidad del gasto y la capacidad de ejecución y gestión por parte del gobierno.

Delfina Mux habla de la importancia que implicó aprobar una ley y contar con una institucionalidad en materia de seguridad alimentaria. La ex Secretaria sostiene que esto ha permitido visibilizar y posicionar el tema de la seguridad alimentaria así como crear una conciencia entre la población de que se trata de un asunto importante. Sin embargo, en su opinión dichos avances todavía no se expresan en el presupuesto público, el cual tiene una fuerte orientación sectorial y una serie de candados que impiden direccionar recursos para la seguridad alimentaria. La ex Secretaria habla también de la problemática del hambre en zonas indígenas, tema de su especialidad, y explica que los programas de seguridad alimentaria en estas zonas no han sido adecuadamente focalizados, ni han logrado ser culturalmente pertinentes.

Por último, Lilly Caravantes ofrece otra visión acerca de las razones por las cuales la Ley de Seguridad Alimentaria ha tenido escasos efectos. A juicio de la ex Secretaria, el gran problema tiene que ver con la debilidad del Estado guatemalteco y su escasa presencia en el ámbito rural, así como las deficiencias

de una administración pública con escasa capacidad de gestión. Caravantes formula un juicio implacable cuando señala que Guatemala «es un Estado gobernado por presidentes cooptados por la corrupción y las familias con poder económico». ■

A. La cuestión rural en Guatemala: Una visión histórica

*José Pablo Prado Córdova*¹⁷

La mayor parte de los países de Centroamérica lograron en 2015 alcanzar las metas de los ODM de reducir la pobreza en el ámbito rural. ¿Qué es lo que ha impedido a Guatemala alcanzar esta meta?

Hay varios factores estructurales que explican por qué a lo largo de los últimos dos siglos no se ha podido reducir la marginalidad, la pobreza y la pobreza extrema rural. Jean Ziegler, ex Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, señaló en su última visita al país que una de las causas de esta situación tiene que ver con el hecho de que Guatemala posee un sistema fiscal regresivo, donde la riqueza que se produce se redistribuye de forma muy inequitativa. Guatemala es un país rico en recursos naturales, de cuyo modelo exportador se generan cuantiosos recursos. Sin embargo, no existen canales bien establecidos para redistribuir el acceso al bienestar. En la medida en que sigamos teniendo el sistema fiscal actual, va a ser difícil alcanzar una reducción de la pobreza.

Hay diferentes interpretaciones. Los sectores más conservadores de este país insisten en culpar a la economía informal, en el que se desempeña más de 70% de los agentes económicos del país. Argumentan con razón, por ejemplo, que en el sector agrícola es prácticamente imposible para un pequeño agricultor establecer una empresa formal. Esto ocurre por la cantidad de trámites que hay que hacer y lo oneroso que ello resulta. Para los sectores conservadores este es el gran problema. A su juicio, no se debe culpar al sistema fiscal regresivo porque existe una gran masa de personas que, al estar en la informalidad, no están contribuyendo con el sistema fiscal. De este modo, los sectores conservadores resisten la instrumentación de un sistema fiscal progresivo, en donde la mayor parte de los impuestos saldría de la renta y no del Impuesto al Valor Agregado como ocurre actualmente.

¹⁷ José Pablo Prado Córdova es Profesor de Ciencias Sociales y Desarrollo Rural de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Es Doctor en Ecología de la Conservación por la Universidad de Copenhague; Maestro en Ciencias en Sostenibilidad Medioambiental de la Universidad de Edimburgo y Licenciado en Recursos Naturales Renovables por la USAC. Actualmente sus esfuerzos de investigación y docencia están orientados a la ecología política, el hambre, el desarrollo rural y la ética medioambiental.

Un segundo elemento, también identificado por el Relator Especial, es la estructura agraria del país, también altamente concentrada. Es sabido que Guatemala tiene una de las concentraciones de propiedad de la tierra más altas del hemisferio occidental, con un Coeficiente de Gini del 0.84 en ese rubro, donde ha permanecido casi inalterado por tres décadas. Un tercer elemento tiene que ver con el desencuentro que existe entre la lógica occidentalizada y la realidad vernácula de los pueblos indígenas. Bien sabido es que Guatemala, a diferencia de otros países de América Latina, es predominantemente rural e indígena. El mapa de la incidencia de la desnutrición en el país muestra que los índices se concentran en las áreas de población principalmente indígena.

Constantemente se busca poner parches a la realidad de pobreza rural. No hay voluntad política ni condiciones que permitan llevar a cabo los cambios estructurales urgentes, como el tema de la tierra, de la distribución de la renta, y el relativo a la discriminación que sufren los pueblos indígenas. A todo esto se suma, además, la existencia de un Estado débil, desfinanciado, que las élites tampoco se han esforzado en fortalecer.

En Guatemala no hay condiciones para una infraestructura social mínima que permita que la gente tenga acceso y pueda desarrollar economías locales más sólidas. Por este motivo, mucha gente se va a los Estados Unidos y busca trabajo en condiciones infrahumanas. En los plantíos de caña o en las fincas cafetaleras

Falta una decisión nacional más fuerte para atender el problema de la pésima distribución de la riqueza que permitiría también crear un mercado de consumidores más dinámico en Guatemala

suele haber salarios diferenciados, mientras que algunas personas ni siquiera alcanzan a obtener un salario mínimo. Falta una decisión nacional más fuerte para atender el problema de la pésima distribución de la riqueza que permitiría también crear un mercado de consumidores más dinámico en Guatemala. En el fondo, terminar con la pobreza y el hambre también

le convendría al sector económico más poderoso, pero sus representantes no suelen entenderlo así. Han acumulado tantos privilegios a lo largo de los siglos, que aquí se ha conformado lo que el historiador Sergio Tischler Visquerra define como un «*ethos* señorial» en una nación en la que se constituyó un Estado a imagen y semejanza de los intereses de la élite económica. La gran tarea pendiente en Guatemala es la democratización del acceso al bienestar.

¿Cuáles son las raíces históricas de la desigualdad en el acceso a la tierra?

Varios momentos fueron determinantes en el tema del acceso a la tierra. En la época prehispánica había propiedad comunal, individual y otras formas distintas de propiedad. La invasión española cambió esta estructura original y dio paso a un conjunto de principios agrarios básicos como la defensa de las tierras de los pueblos indios, a los que se les dio tierra con el objetivo de tributar para la Corona en un esfuerzo por garantizar la propiedad comunal. Sin embargo, luego de la Independencia, a finales del siglo XIX, se tomaron tres grandes decisiones en términos agrarios: La primera de ellas fue la desarticulación de la propiedad comunal, en un momento en el que estaba en boga el tema del progreso a partir de las libertades individuales y de la propiedad individual de la tierra. La segunda decisión fue quitarle la tierra a la Iglesia Católica, en aquél entonces un terrateniente importante. La tercera decisión fue legislar sobre el uso obligatorio de la fuerza de trabajo indígena, de modo tal que se obligó a los campesinos indígenas a trabajar en las fincas de café, el producto a través del cual se buscó catalizar el desarrollo nacional. En el siglo XIX se produjo una recomposición agraria que debilitó la propiedad comunal campesina e indígena de la tierra y las clases emergentes mestizas, formadas por liberales y profesionales que habían tenido educación universitaria acabaron por replicar algunos de los vicios más lamentables de los gobiernos coloniales conservadores. La única primavera democrática se dio entre el 1944 y 1954, cuando los gobiernos de Juan José Arévalo (1945-1951) y Jacobo Árbenz (1951-1954) pusieron en marcha el Código de Trabajo y el Decreto expropiatorio 900 que promovió la Reforma Agraria, respectivamente.

¿Qué es lo que ocasionó que la concentración de la tierra llegara a ser tan alta en Guatemala a diferencia de lo ocurrido en otros países de Centroamérica?

Los conquistadores que llegaron a Guatemala se convirtieron rápidamente en señores feudales. Su perspectiva era hacerse de cuanta tierra pudieran y explotar los factores de la producción que resultaran más redituables, en este caso el trabajo y la tierra, pues no había oro fácilmente accesible. Así, se formó una clase social terrateniente que acaparó la mayor cantidad de tierra posible, a tal punto que en algún momento del flujo migratorio de España ya no dejaron entrar a más españoles y tuvieron que desplazarse hacia el sur, hasta llegar a Costa Rica. En ese país encontraron una realidad diferente. Como ahí no había suficientes personas para convertir en siervos o esclavos, ellos mismos tuvieron que trabajar la tierra. Ahí los pueblos indígenas quedaron arrinconados en reservas y se

conformó una clase media que trabajó con sus propias manos la tierra y, por lo mismo, creó un vínculo con ella. En Guatemala solo quedaron élites con pretensiones de aristocracia, mientras que en Costa Rica, aunque las hay en cierta medida, existe una clase media mucho más numerosa.

El caso de Nicaragua es interesante también, en tanto destaca el proceso de Revolución Sandinista que generó condiciones diferentes. Sin embargo, Guatemala tiene un Producto Interno Bruto per cápita superior al nicaragüense y hasta hace cuatro o cinco años teníamos un Índice de Desarrollo Humano inferior. Es decir, a pesar de tener menos riqueza, los nicaragüenses han sido más eficientes en redistribuirla. Eso es consecuencia de los procesos internos del país que derivaron en una estructuración socioeconómica diferente. Aquí la continuidad histórica más clara ha sido el privilegio de las minorías económicamente poderosas.

Existen también diferencias entre élites. El mote de «Chapín», del que mucha gente se siente orgullosa, tiene su origen en la época de la Colonia. Cuando la élite guatemalteca criolla, descendiente de españoles, tenía acaparado el comercio con la Metrópoli, las élites regionales del resto de los países de Centroamérica empezaron a referirse a los guatemaltecos como chapines, en alusión a un tipo de calzado de las damas españolas de la época que tenían unas tapitas en el tacón y hacían mucho ruido al caminar. En realidad el mote era un término despectivo hacia la élite abusiva que no permitía el libre comercio para el resto. Esta región era una capitania general en la época de la Colonia y la capital estaba en Guatemala. El resto de países centroamericanos actuales, con excepción de Panamá, fueron durante muchos años provincias guatemaltecas. Cuando se lograron independizar de España, también se independizaron de esta élite abusiva.

Llegamos entonces al Decreto expropiatorio 900 que promovió la Reforma Agraria a mediados del siglo pasado. Asumiendo que la historia es lineal y que del capitalismo tocaba pasar al socialismo, y de ahí al comunismo, como plantearía el materialismo histórico, el objetivo de la reforma agraria de Árbenz fue llevar al país a una situación de capitalismo moderno. Para hacerlo había que proletarizar al campesinado, para lo que era necesario darle tierra a fin de que pudiese transitar de su condición campesina marginal a convertirse, cuando menos, en un obrero urbano proletario. Ese era el espíritu de la reforma agraria, que tampoco afectó a todo tipo de propiedad, sino solamente a las mayores de 250 hectáreas y que no tuvieran dos tercios de superficie cultivada. En pocas

palabras, no se trataba de una reforma de expropiación arbitraria o unilateral, sino que tenía algunas estipulaciones de orden técnico agronómico que le daban sentido. Si la persona no iba a producir su tierra, el Estado la tomaba y la redistribuía para que quienes la necesitaran y tuvieran cómo hacerla producir.

Desafortunadamente, con la Contrarrevolución, entre 80 y 93% de toda la tierra que había sido expropiada volvió a sus dueños originales, apenas dos años después de que se implementara el Decreto 900. De 1952 a 1954 inició un proceso que también tuvo vicios porque hubo comités agrarios que abusaron y favorecieron a sus allegados, pero que afectaron concretamente los intereses de la *United Fruit Company*, de capital estadounidense, lo que precipitó la intervención de ese país. La contrarrevolución contaba con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos en ese entonces y, de esa manera, se truncó el proceso revolucionario, obligando al presidente Árbenz a renunciar.

Muchos oficiales jóvenes quedaron indignados por aquellos acontecimientos, con lo que en 1960 estalló un conflicto armado interno que habría de durar 36 años. Con la contra reforma agraria se devolvieron las propiedades a sus dueños originales y surgió una nueva versión de la transformación agraria. Se fundó el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), que fundamentalmente colonizó el Petén, entonces una región prácticamente selvática. El Movimiento de Liberación Nacional (MLN), el partido conservador que llegó al poder tras la revuelta, decidió utilizar las tierras de esta región para quien reclamara parcelas, con lo que se inició un proceso masivo de deforestación. Se distribuyó una cierta cantidad de tierras, pero no volvieron a tocarse las fincas con tierra fértil.

Estamos entre los mejores productores de caña de azúcar del mundo, pero mientras endulzamos el desayuno de los europeos y los norteamericanos, la mitad de los niños de Guatemala presentan desnutrición crónica

La estrategia que el INTA inició tuvo su apogeo en los años sesenta y setenta. Más que reforma, fue una ampliación de la frontera agrícola a costa de la selva tropical. Las medidas que se tomaron no lograron satisfacer la necesidad real de acceso a la tierra porque no se trataba de tierras con vocación

agrícola, sino de entornos kársticos muy frágiles en donde si se retira la cobertura forestal se interrumpe el equilibrio biogeoquímico y, al no cerrarse el ciclo, la tierra deja de ser útil para el cultivo.

Esa decisión tuvo un costo ecológico alto. La mejor tierra agrícola sigue resguardada para nutrir un modelo agroexportador que es ineficiente para la universalización del bienestar. Ese modelo es un auténtico despropósito. Estamos entre los mejores productores de caña de azúcar del mundo, pero mientras endulzamos el desayuno de los europeos y los norteamericanos, la mitad de los niños de Guatemala presentan desnutrición crónica. No tiene sentido la forma en que se está utilizando el suelo del país a nivel nacional, porque esa tierra tan fértil debería garantizar que nadie en Guatemala pase hambre.

¿Se puede combatir el hambre en Guatemala sin hacer una gran reforma agraria?

Como decía el ex Ministro de Finanzas de Guatemala, Juan Alberto Fuentes Knight, es necesario pensar en *reformas agrarias*, distinto tipo de reformas. Cada región del país requiere decisiones agrarias particulares para la dinámica de hambre en dicha región. No es lo mismo hablar de hambre en Santa María Chiquimula, en Totonicapán, que el hambre estacional de Jocotán, departamento de Chiquimula. En esto coincido con José Luis Vivero cuando señala que el hambre estacional es un síntoma coyuntural que muchas veces es exacerbado por la condición estructural de desnutrición crónica.

Las acciones para combatir el hambre estacional deberían dirigirse concretamente al hambre, pero también orientarse a encontrar soluciones de orden estructural, a fin de que en 20 o 50 años ya no haya niños pasando hambre en el país. Hay que plantear una reforma agraria a partir del reordenamiento territorial nacional. Es ahí donde los agrónomos tenemos mucho que decir en términos de qué se debe producir, cómo, cuándo y para qué. Hoy quien tiene la hegemonía es el gran capital agrícola interesado en seguir exportando banano, caña de azúcar, palma aceitera, etcétera. Sin embargo, ese modelo tiene 50 años demostrando ser insuficiente, mientras los niños de áreas rurales indígenas siguen pasando hambre.

Entre 1990 y 2001 el peso de la agricultura dentro del PIB cayó cinco puntos, mientras el sector servicios aumentó ocho puntos. ¿Cómo afectó esto la seguridad alimentaria del país?

La retracción del sector agrícola afectó en el acceso a empleos y el tipo de empleos que se han venido generando, incluso a pesar de que creció el sector servicios. Una interesante investigación sobre el éxodo rural provocada por la expansión de la palma aceitera y de la caña de azúcar en el Valle del río Polochic, al norte del país, encontró que las y los jóvenes cuyas familias se vieron obligadas a

vender sus parcelas en estos años llegaron a la ciudad y se dedicaron principalmente a tres cosas: ellas al trabajo doméstico, ellos a fungir como guardias de seguridad en empresas privadas y, tanto ellas como ellos a laborar en maquilas. Las nuevas condiciones de trabajo generadas por el rezago agrícola generaron una fuerte precarización laboral y de las condiciones de vida de la población.

En este estudio también se calculó el producto bruto territorial y se encontró que los sistemas vernáculos de producción agrícola campesina son más eficientes en distribuir riqueza, pues ésta se queda en el territorio y genera más plazas de trabajo, aun cuando sean de bajos salarios. Pocos estudiosos han revisado este tema, pero resulta que con una estructura agraria altamente concentrada, en donde hay monopsonio u oligopsonio en el consumo de la fuerza de trabajo, se tienen menos plazas de trabajo, con un sueldo menor, aumentando así la brecha entre ricos y pobres, además de que se disminuye el volumen de la producción nacional. No se necesita ser marxista para verlo, es el resultado de un análisis de lo más neoclásico de modelos de economía marginal.

Hay un problema de oferta de alimentos en Guatemala. ¿Qué es lo que ha hecho que este problema se agrave?

La gran mayoría de trabajadores rurales en este país son consumidores, producen menos en la parcela de lo que consumen en el mercado. La disminución de la oferta tiene que ver básicamente con una disminución del ingreso. Podría parecer lo contrario, ya que Guatemala es un país agrícola y hay millones de campesinos. Sin embargo, no hay autosuficiencia alimentaria y se trata de consumidores netos. Más de 80% de los habitantes rurales son consumidores netos de alimentos, es decir, compran en el mercado más de lo que producen en su parcela. Las personas en lugar de producir maíz, frijol o calabaza, cultivan los productos para la exportación, lo que les da algo de dinero, pero limita su autonomía alimentaria.

Las razones por las cuales Guatemala importa más alimentos de los que produce están más ligadas a las reglas del juego globales. La firma Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos cambió la lógica. Entramos al tratado en condiciones de asimetría total, dejamos de producir trigo y cada vez se produce menos maíz amarillo. No se puede comparar a un campesino estadounidense que recibe subsidios, tiene mecanización agrícola y formación universitaria, con un productor guatemalteco que carece de todo eso. El tema cultural también es relevante. De igual forma, las nuevas pautas de consumo han ido permeando en las comunidades rurales. Por

ejemplo, al retorno de los migrantes de los Estados Unidos, es posible apreciar que valoran más comerse una hamburguesa de Burger King y no una tortilla con frijoles.

Hay también incentivos desiguales para ese sector porque, por ejemplo, mientras para el café y los cañeros hay muchos incentivos, para la economía campesina hay muy pocos. Sin embargo, actualmente existe una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), que pretende hacer del campesino típico del área rural guatemalteca un sujeto económico priorizado. No únicamente un objeto de la política social, sino un sujeto de política económica. La idea es posicionar al Estado para acompañar subsidiariamente al pequeño productor. Esa política se lanzó hace dos años y está en marcha. De hecho, el gobierno anterior apostó por una Secretaría de Asuntos Agrarios más o menos progresista que logró diseñar una nueva política agraria incorporando algunos elementos de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de la FAO. Es una política interesante, aunque de lo que está escrito a su puesta en práctica hay un gran camino por recorrer.

¿De dónde surgió la propuesta de Ley de Desarrollo Rural y por qué no ha podido aprobarse?

Fue resultado del consenso entre la sociedad civil y las autoridades. La propuesta de Ley de Desarrollo Rural siempre ha tenido una presencia muy fuerte de la sociedad civil, aunque ha sido considerada por los sectores conservadores como revolucionaria. En realidad no lo es. Lo hubiera sido si se hubiese planteado nuevamente una reforma agraria. Lo que se buscaba en un principio era que hubiera un Ministerio de Desarrollo Rural, pero esa posibilidad posteriormente se descartó por falta de recursos para hacerlo y porque la correlación de fuerzas en el Congreso no era favorable. Actualmente la versión que se está discutiendo de la Ley de Desarrollo Rural, es menos transgresora y más respetuosa del orden establecido que la propuesta original. En la versión actual se incorporan temas como las tierras comunales y el reconocimiento a la propiedad comunal, aunque ha sido rechazada porque el sector privado ve con malos ojos cualquier esfuerzo que pueda amparar legalmente los esfuerzos campesinos de acceso a la tierra o la modernización de la propiedad colectiva. Su objetivo es conservar la estructura actual. El discurso del sector privado es que el problema no solamente es redistribuir la tierra, sino que es necesario volvernos un país más competitivo.

¿Es una meta asequible la de erradicar el hambre en 15 años en Guatemala como plantean los ODS?

Creo que todavía es retórica. Es un discurso políticamente correcto pero no parece que las condiciones de fragmentación y de marginación de las mayorías vayan a cambiar únicamente con corrección política. Se requiere un cambio interno de fondo. ■

B. La Defensoría del Derecho a la Alimentación en Guatemala

*Julio Adrián Velásquez Aguilar*¹⁸

¿Cómo surgió la Defensoría del Derecho a la Alimentación?

La Defensoría del Derecho a la Alimentación surgió luego de la misión que en 2009 realizó a Guatemala el Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, a partir de la cual emitió una serie de recomendaciones, dentro de las cuales estaba la creación de una unidad que diera seguimiento a los temas de seguridad alimentaria dentro de la Procuraduría de Derechos Humanos. A fin de atender la recomendación del relator, en 2013 el Procurador impulsó la creación de esta Defensoría, la cual supervisa a todos los actores que ejecutan políticas públicas vinculadas a la seguridad alimentaria y la garantía del derecho a la alimentación.

¿La Procuraduría es autónoma del gobierno?

Si, la Procuraduría es de carácter autónomo, según lo estipulado en los artículos 264 y 265 de la Constitución de 1985. El procurador es elegido por el Congreso de la República como una figura con poder de sanción moral y fiscalización de la administración pública. Dentro del Congreso hay una comisión de Derechos Humanos, donde todos los jefes de bancada están representados. Dicha comisión postula al procurador frente al Pleno para su aprobación.

¿Cuáles son las facultades y objetivos de la Defensoría?

La Defensoría está compuesta por varios cuerpos específicos para darle seguimiento al cumplimiento de los derechos humanos. Lo que hacemos es operar las funciones que tiene el procurador en materia de derechos humanos, ya sea en grupos etarios particulares o en derechos específicos (alimentación, diversidad sexual, etcétera). Las resoluciones que emite la Procuraduría a partir del trabajo realizado por la Defensoría no son de carácter vinculante, pero tienen fuerza moral. Además, el procurador realiza investigaciones en materia de

¹⁸ Julio Adrián Velásquez Aguilar es Defensor del Derecho a la Alimentación en la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala. Abogado de profesión, fue Asesor en el Frente Parlamentario contra el Hambre en el Congreso de la República. Trabajó junto a organizaciones de estudiantiles en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales.

derechos humanos y tiene la facultad de trasladar información a los entes investigadores.

¿Qué tanto ha trabajado la procuraduría en materia de derechos económicos, sociales y culturales?

Hemos enviado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas nuestros informes anuales sobre la situación de los derechos humanos, además de que, por facultad legal, el procurador debe entregar un informe anual al Congreso de la República sobre el tema. En materia de seguridad alimentaria, el procurador está facultado para presentar un informe al respecto, el cual sirve de guía al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) para poder implementar el presupuesto. Llevamos ocho años presentando estos informes, incluso desde antes de ser creada la Defensoría.

¿Cómo es el trabajo de la Defensoría en la práctica?

La Procuraduría tiene una línea telefónica habilitada las 24 horas para recibir denuncias de cualquier tema (niñez, juventud, etc.), donde se han recibido también denuncias vinculadas de violación al derecho a la alimentación. Una vez que se ha presentado una denuncia se abre un expediente y la unidad de seguimiento lo traslada a la Defensoría competente que dará un acompañamiento a las víctimas. Además de recibir denuncias, tenemos una planificación anual de supervisión y monitoreo de la administración pública en temas específicos. Desde que se creó la Defensoría, en agosto de 2013, ha habido 75 supervisiones y monitoreo. La Defensoría tiene como responsabilidad vigilar los 27 programas de seguridad alimentaria que funcionan en más de diez ministerios y secretarías. A partir de esta supervisión se lleva a cabo una fiscalización a la administración pública. Los informes se inician como una labor del gabinete de investigación.

Por ejemplo, si queremos investigar el programa del Comedor Seguro, de alimentación subsidiada, primero investigamos de qué se trata el programa, hacemos solicitudes de información para armar una serie de variables de todo lo que se va a medir y después realizamos un trabajo de campo, visitamos los comedores, preguntamos a la gente cómo los están atendiendo, visitamos las cocinas, evaluamos indicadores de limpieza, y finalmente generamos un informe sobre las variables e indicadores que se propusieron investigar en cada monitoreo y supervisión. Si hay hallazgos relevantes que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad de las personas, inmediatamente dirigimos una nota a las autoridades correspondientes para comunicarles nuestros hallazgos y solicitarles

que se repare el daño. Cuando se trata de acciones continuadas que se pueden plantear en un informe, se hace uso de las herramientas que la legislación le da al procurador para realizar llamados morales de carácter público. También llevamos a cabo reuniones privadas con funcionarios para sugerirles que cambien las acciones que están realizando en beneficio de las personas.

¿Pueden eventualmente recurrir al Poder Judicial? ¿Lo han hecho?

La Procuraduría lo ha hecho en el ámbito de la salud, en temas vinculados con la seguridad alimentaria y nutricional en lo que tiene que ver con la estrategia de la ventana de los mil días., vinculada al Pacto Hambre Cero. Fue en 2014, cuando colapsó el sistema sanitario y el procurador promovió una acción constitucional de amparo, donde se estableció que, por negligencia en la planificación del Ministerio de Salud, y por no garantizar el pago a 5.000 trabajadores del primer nivel de atención, se había dejado sin cobertura a más de 5 millones de personas que habitan en esas comunidades. La Corte de Constitucionalidad aceptó el amparo. Como resultado de ello, durante seis meses se hicieron transferencias presupuestarias de otros programas a fin de que la ventana de los mil días se mantuviera en vigor.

¿Tiene la Defensoría recursos suficientes para llevar a cabo sus labores de supervisión y monitoreo?

La Defensoría está conformada por cinco personas. A partir de ahí, nos coordinamos con las auxiliaorias municipales y departamentales que tiene la propia Procuraduría. Los auxiliares que trabajan allí con sus equipos contribuyen a la labor de las 16 defensorías temáticas y de grupos etarios. La Defensoría tiene un presupuesto de un poco menos de 300.000 quetzales al mes (cerca de 40.000 dólares). Desde luego que una cantidad mayor de recursos podría fortalecer nuestro trabajo y el de los equipos de las auxiliaorias.

Jurídicamente, ¿qué se podría hacer para fortalecer la Procuraduría y en particular esta Defensoría?

Nos gustaría que el procurador tuviera más competencias, que sus resoluciones no solo fueran morales, sino vinculantes al sistema judicial. Eso daría pie a que una supervisión de la Procuraduría tuviera más incidencia de la que ya se tiene. Sin embargo, es una opinión personal, pues esto implicaría una reforma constitucional.

¿Qué tanto conocimiento tiene los jueces sobre derechos económicos y sociales y de los pactos internacionales?

En cuanto a derecho a la alimentación, tuvimos una sentencia en el caso de Camotán, la primera resolución en materia DESC a nivel judicial. En este caso cinco niños y niñas de tres familias demandaron al estado de Guatemala por el incumplimiento a su derecho a la alimentación en un juzgado de la niñez y adolescencia de Zacapa.

¿Por qué se dio en un juzgado de la niñez y la adolescencia?

La estrategia legal del asesor jurídico de la asociación fue que la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia era el mejor espacio para poder llegar a una resolución. En Guatemala el Congreso aún no aprobaba un protocolo facultativo para los DESC que permite llevar quejas directamente al Comité. Por ello, la estrategia legal fue usar esa ley, y reclamar el derecho a la alimentación. Finalmente se logró una sentencia condenatoria contra el Estado de Guatemala. Ésta es una de las primeras muestras de cómo el sistema judicial se ha empoderado y ha ido conociendo del tema, aunque todavía hay un gran trecho que recorrer, sobretodo en temas de sensibilización de funcionarios. Así como el caso de Camotán se han promovido otros fallos ante el Poder Judicial. Tenemos conocimiento que sociedad civil ha presentado tres casos más que están en litigio. Hasta ahora hay una resolución condenatoria y tres procedimientos en litigio.

¿Cómo interpretó esta Procuraduría el caso de Camotán?

A partir de que se produjo la sentencia, el procurador aplaudió el hecho de que el sistema judicial conozca del tema y reconozca la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar el derecho a la alimentación y otra serie de derechos que fueron invocados. Como Defensoría estamos monitoreando anualmente el progreso en el cumplimiento de esta sentencia y hemos realizado diez visitas a las familias del lugar para darles seguimiento. Ahora, nos preocupa la sensibilización de los funcionarios. Aún hay muchos que, a pesar de lo establecido en las leyes, convenios internacionales y la propia Constitución, se resisten al cumplimiento de ciertos preceptos.

A pesar del poco tiempo que tiene funcionando la Defensoría ¿Qué tanto considera que ha logrado incidir en el fortalecimiento de las políticas de seguridad alimentaria?

Hemos tenido casos ejemplares. Por ejemplo, el año pasado encontramos que en el municipio de San Miguel Panan Xochitepec no se había entregado asistencia

alimentaria en seis meses, información que nos llegó a través de una denuncia que la gente de la comunidad puso en la auxiliatoria. Comenzamos a investigar el problema, planteamos una supervisión a la autoridad y encontramos que había más de cinco toneladas de alimento almacenadas. Se trataba de una cuestión político-electoral, pues estaban guardando los alimentos para liberarlos durante la siguiente campaña electoral. Luego de realizar una supervisión, preparamos una presentación ante el CONASAN y allí, frente a los ministros y a la vicepresidenta, pedimos que se agilizará la entrega de alimentos. Lo importante de este caso es que esta acción se llevó a cabo a partir de una denuncia.

¿Reciben muchas denuncias?

No, en estos dos años sólo hemos recibido alrededor de 20 denuncias, aunque también hemos actuado de oficio, con 75 supervisiones. Ahora, las acciones son más rápidas y concretas cuando la gente denuncia. Si no lo hacen, trabajamos en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) para promover acciones de empoderamiento ciudadano. También creamos un documento, la Cartilla Educativa en Materia de Seguridad Alimentaria, que nos permite llegar a niños y niñas y explicarles, con dibujos, en qué consiste el derecho a la alimentación, cómo se ejerce y a qué autoridades se le debe exigir su cumplimiento. También hacemos llamados a denunciar, ya que la población aún no comprende que el derecho a la alimentación es efectivamente un derecho. Aún existe la percepción de que la asistencia alimentaria es un favor.

La población aún no comprende que el derecho a la alimentación es efectivamente un derecho. Aún existe la percepción de que la asistencia alimentaria es un favor

Como Defensoría, ¿qué fortalezas y debilidades han identificado dentro del Pacto Hambre Cero?

Una fortaleza del Pacto Hambre Cero es la vuelta a la institucionalidad para implementar la política de seguridad alimentaria. El planteamiento técnico del pacto es en sí mismo un avance, ya que permite tener un sistema de monitoreo y evaluación que facilita el trabajo de fiscalización tanto por parte de la Procuraduría como de la sociedad civil. También destaca el fortalecimiento del

sistema de información en seguridad alimentaria (SIINSAN) que se mantiene actualizado.

Las principales debilidades se encuentran en el nivel local y están vinculadas a temas políticos. La dicotomía que existe entre gobernadores, departamentos y alcaldes municipales es un problema, ya que la legislación establece una estructura descentralizada. Ocurre, sin embargo, que los gobernadores son nombrados por el Ejecutivo, mientras que los alcaldes son electos por diferentes partidos políticos; ambos tienen intereses políticos distintos. A menudo los

Los intereses políticos y el clientelismo a nivel local merman el funcionamiento y el alcance de los programas sociales

gobernadores convocan a reuniones de comisiones de seguridad alimentaria a los alcaldes y éstos no se presentan, o bien solo invitan a los alcaldes de su partido. Muchos políticos en el ámbito local ven estos espacios como forma de repartirse los programas sociales que les garantizan reelección y popularidad a nivel local. En suma, los intereses políticos y el

clientelismo a nivel local merman el funcionamiento y el alcance de los programas sociales. Esto desvirtúa el cumplimiento de las acciones de varios programas.

¿Han documentado los casos de clientelismo que se han dado en el marco de Hambre Cero?

Sí, el clientelismo es el principal cáncer del Pacto Hambre Cero. Hemos tenido denuncias en diferentes lugares a los que hemos ido, las cuales reportamos en los informes. En varios casos encontramos que les pedían la boleta de empadronamiento como condición para entregarles beneficios. También hemos encontrado casos en los que la gente debe entregar su boleta de empadronamiento electoral para obtener el Bono Seguro. Hay varios momentos en los que se produce el clientelismo. Un primer momento es cuando se solicitan las boletas electorales para afiliarlos a un partido político. El segundo ocurre al no solicitarles la verificación de la corresponsabilidad. En algunas comunidades, a finales de 2014, no hubo prestación de servicios de salud de primer nivel, pero sí hubo entregas del Bono durante los meses subsiguientes. ¿Con qué justificación entrega el MIDES un Bono por salud si no hay prestación de servicios de salud? También hemos podido identificar cómo en las fechas en las que se va a entregar Bolsa se incrementa el número de personas que realizan trámites de empadronamiento electoral. Esto derivó en una serie de acciones de investigación por parte del

procurador. Tenemos casi 100 publicaciones de prensa donde hemos reiterado este tipo de hallazgos. A partir de ahí es competencia del Tribunal Supremos Electoral o el Ministerio Público tomar acciones.

¿Qué se necesitaría para dotar de un enfoque de derechos al Programa Hambre Cero?

Si el problema está a nivel local, sería necesario buscar los mejores cuadros para integrar las delegaciones municipales de la SESAN y las delegaciones municipales de los diferentes ministerios. Se requieren técnicos con liderazgo para negociar y convencer a los diferentes actores de tomar las acciones adecuadas. Es necesario que todos –la Procuraduría, la SESAN, los diputados, la prensa y la sociedad civil– contemos con más y mejores sistemas de vigilancia. El papel coordinador que la legislación le otorga a la SESAN va de la mano con la supervisión de la adecuada coordinación a nivel municipal. La SESAN necesita crear un mecanismo para informar periódicamente los avances en la implementación de la institucionalidad y los avances de la entrega de programas y acciones vinculadas al Pacto Hambre Cero. Actualmente el único ministerio que genera reportes del avance de sus acciones es el Ministerio de Salud.

¿Qué se podría hacer para que Mi Bono Seguro tuviera un enfoque de derechos?

En primer lugar, cumplir con lo que establece el programa: Crear mecanismos de verificación de las corresponsabilidades ya que no hay pruebas que sustenten que éstas efectivamente se verifiquen. En segundo lugar, crear mecanismos de ingresos y egresos, así como temporalidad para todos los programas sociales. Hay mucha gente que recibe los beneficios del programa y nadie sabe que tanto ha contribuido en su beneficio. Sin verificación y temporalidad, muchas personas seguirán beneficiándose del programa, sin saber sus resultados.

Una familia que se considera injustamente excluida del programa o que deja de recibir los beneficios, ¿tiene alguna instancia a la cual recurrir?

Sí, hemos tenido denuncias de ese tipo en la Procuraduría de Derechos Humanos y les hemos dado seguimiento. Hubo un caso donde diez familias denunciaron haber sido excluidas injustamente por motivos políticos. Gracias a la intervención de la Procuraduría y el acompañamiento de la Defensoría se logró restituirlos al padrón de usuarios. En el nivel local, mucha gente recurre al Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODE) que organiza a las personas a nivel comunitario, municipal y departamental, y participa como representante de las comunidades ante las mesas con los alcaldes, gobernadores y poderes locales.

¿El programa no cuenta con una instancia a la cual se pueda recurrir en caso de violación de derechos?

El programa como tal no. Hay que hacerlo a través de la Procuraduría de Derechos Humanos que da acompañamiento a estos casos.

¿Qué tanto ha avanzado la cultura de derechos en Guatemala en los últimos años? ¿Hay entre la sociedad y el poder público la percepción de que los programas sociales son derechos y no favores?

Antes de la crisis política de 2015 los avances habían sido escasos. Aún se veían los programas sociales como una ayuda asistencial, mientras que los funcionarios locales veían su función en términos caritativos. Esta visión fue propiciada por el uso clientelar y político que ha desvirtuado la función de los programas sociales con fines electorales. Después de la crisis política, sin embargo, las cosas han cambiado. En el tema electoral, por ejemplo, el presidente electo no era de los favoritos ni de los que manejaban las redes clientelares. A pesar de ello, los distritos electorales donde había muchos beneficiarios de la Bolsa votaron por él. Esto hace pensar que la gente está despertando, están comenzando a ver que pueden votar por quien quieran y aun así recibir los beneficios.

¿Por qué cree que Guatemala no logró cumplir con las metas de los ODM?

Creo que antes de aprobar la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional había una interpretación muy clínica de la desnutrición en el país. La sociedad veía la desnutrición como un problema más que debía resolver el Ministerio de Salud sin abordarlo de manera integral y a partir de una lógica de corresponsabilidades. Tomó tiempo cambiar la manera de pensar de los gobernantes, grupos de poder y de la sociedad sobre la seguridad alimentaria como un tema que hay que abordar integralmente.

¿Puede alcanzar Guatemala la meta de los ODS de erradicar el hambre en 15 años?

Si seguimos con el esquema de actores que tenemos y las cosas se siguen haciendo como en la actualidad, es imposible. Para alcanzar esta meta tendremos que realizar cambios estructurales en los poderes del país. En primer lugar hay que hacer conciencia de temas como el de los monocultivos, que afectan severamente la seguridad alimentaria del país. Debemos regular las actividades agrícolas que tienen incidencia el tema, lo que implica tocar fibras importantes en los grupos tradicionales de poder. Hoy Guatemala vive un sisma político, pero el poder fáctico es uno solo. Si no mejoramos la recaudación, la regulación de prácticas

agroindustriales que van en detrimento de la seguridad alimentaria y no fortalecemos los sistemas de vigilancia de los poderes locales (transparencia, supervisión, etcétera) será imposible alcanzar esta meta. ■

C. Un litigio estratégico sin precedentes para la exigibilidad del derecho a la alimentación: El caso Camotán

*Magali Cano*¹⁹

Coordinadora de la Campaña «Guatemala sin Hambre»

En 2013, el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia del distrito de Zacapa, en Guatemala, dictó una histórica sentencia con relación al derecho a la alimentación y otros derechos de cinco niñas y niños desnutridos de cuatro familias que habitan en aldeas de Camotán. La Asociación Nuevo Día, en el marco de la Campaña Guatemala Sin Hambre (CGSH), identificó los casos de tres niñas y dos niños en situación de extrema pobreza y hambre con los que se realizaron estudios médicos, psicológicos, nutricionales, socioeconómicos y antropológicos para conocer la situación particular, entorno y necesidades específicas e individuales de los casos. Como resultado de este proceso se comprobaron los problemas de desnutrición crónica de las niñas y los niños, la carencia de alimentos, así como la falta de trabajo, acceso a la tierra y servicios básicos como agua, vivienda y letrinas.

Al conocer los resultados de este seguimiento a las familias se presentaron, por primera vez en Guatemala y en cualquier país centroamericano, cinco demandas contra el Estado ante el Juzgado de Niñez y Adolescencia por la violación del derecho a la alimentación. El litigio estratégico se fundamentó en datos estadísticos donde se muestra que las principales causas de mortalidad en las aldeas y caseríos de Camotán son por desnutrición o enfermedades relacionadas con ésta, como parasitismo, diarreas, deshidratación, tos ferina, fiebres por neumonía y bronconeumonía. Se documentaron las nulas e ineficaces acciones que las distintas dependencias del Estado habían realizado o debían realizar en el marco legal en protección de la niñez y adolescencia guatemaltecas: la entrega de asistencia alimentaria, la facilitación del acceso a la tierra, agua y trabajo, la gratuidad y acceso a medicamentos en los centros y puestos de salud y el seguimiento comunitario de los casos por personal de los servicios de salud.

¹⁹ Magali Cano es Coordinadora de la Campaña «Guatemala sin Hambre» y Defensora de Derechos Humanos. Es Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Educadora Popular y en Derechos Humanos.

Las demandas fueron presentadas por omisión del Estado de Guatemala, en virtud de que no adoptó las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del derecho humano a la alimentación de las niñas y niños, por la situación de desnutrición y carencia en que se encontraban al momento del conocimiento de los casos. Así, se determinó que las familias no tenían las condiciones para la realización del Derecho a la alimentación adecuada como lo expresa la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuanto a que deben de tener disponibilidad, accesibilidad económica y física a los alimentos, que estos sean adecuados, inocuos y exista sostenibilidad para acceder a ellos en todo momento.

Finalmente entre abril y mayo de 2013 se declaró al estado de Guatemala «responsable por omisión por la violación del derecho humano a la alimentación, a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo». En la parte resolutive declara la responsabilidad del Estado al no contemplar programas, políticas, acciones y medidas eficaces que evitaran problemas de salud por la desnutrición crónica y aguda sufrida por falta de una alimentación adecuada, y en consecuencia y velando por el interés superior de las niñas y niños, se estima que los derechos humanos vulnerados deben ser restituidos. La sentencia comprende obligaciones para el Estado como un todo, así como obligaciones específicas para diversas instancias del poder público.

¿De qué manera se preparó el litigio estratégico de Camotán y cuáles fueron los elementos esenciales que integraron la demanda de este caso?

El litigio surgió a raíz de un estudio de viabilidad jurídico-política en 2009. A partir de un análisis de once casos propuestos, se eligieron tres que podían atenderse: uno sobre salario mínimo, otro es de transgénicos en ayuda alimentaria, y el tercero es sobre desnutrición cíclica ch'orti'. Sobre este último, desde 2001 se conoció el conflicto en que está inmerso el pueblo indígena que predomina en estas comunidades. En ese marco, se puso más atención al área administrativa relativa a los salarios y a los transgénicos. La violación al derecho a la alimentación está evidenciada en casos de desnutrición aguda y crónica que viven la mayoría de las familias de estas áreas.

Se trata de un ciclo anual que antes duraba tres meses, de julio a septiembre, en el cual las personas se desabastecían completamente de alimentos para poder obtener recursos para comprar alimentos. Actualmente ese ciclo se extiende en ocasiones hasta febrero del siguiente año. Como Camotán es una zona muy árida, expuesta a las repercusiones del fenómeno El Niño, se extiende la sequía en la

región y disminuyen las fuentes de empleo, por lo que la gente tiene que migrar a la frontera de Honduras y trabajar en las fincas de café. Es en este contexto que destacan los casos de desnutrición en el área.

La violación al derecho a la alimentación no solamente se demuestra desde el enfoque de los derechos de la niñez y la adolescencia en Guatemala, sino también

El estudio de viabilidad tuvo una fundamentación legal muy sólida sobre la problemática de la desnutrición y la niñez

desde los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Ese fue el análisis que se hizo para el estudio de viabilidad, con ayuda de un abogado guatemalteco, especialista en derechos humanos. Se revisó cómo se estaba dando la situación de las familias desde el punto de vista político y social y, con

su ayuda, se compaginó con el marco jurídico guatemalteco. De este modo, el estudio de viabilidad tuvo una fundamentación legal muy sólida sobre la problemática de la desnutrición y la niñez. Como se puede ver, desde un principio se vincularon los derechos humanos y la niñez.

En Guatemala no había experiencias de casos paradigmáticos de litigio estratégico de violación del derecho a la alimentación, aunque sí hay una gama de demandas y denuncias con relación al tema de la tierra, salario, trabajo y acceso al agua que están vinculados a la cuestión alimentaria. La vía legal utilizada fue el proceso de protección establecido en la Ley de Niñez y Adolescencia de Guatemala. Las demandas fueron presentadas en forma individual ya que por esta vía no se pueden realizar demandas colectivas. Por ese motivo, las sentencias que tenemos también son individuales. En el momento de la sentencia se dio una situación más integral, ya que ahí se benefició no solamente al individuo que demandó –en este caso la mamá de cada uno de los hijos–, sino a la familia en general. En algunas circunstancias se pueden hacer demandas colectivas, como es en el caso de los pueblos indígenas con el tema de las consultas, no así en el caso de los DESCA.

¿Por qué eligieron Camotán y esas cuatro familias para presentar la demanda?

Se eligió Camotán por los antecedentes de desnutrición cíclica ch'orti', aunado a una alerta registrada allí en 2001. Se trataba de un área que, a pesar de estar dentro de los municipios identificados como prioritarios en el Pacto Hambre Cero, no cuenta con una atención prioritaria. Pero sobre todo se eligió esta comunidad por el trabajo político y social que se había realizado previamente en el área. En

cuanto a la selección de las familias, cuando ya se confirmó si podía haber algún interés por parte de las familias se identificó a cuatro niñas, pero al final los esposos de las madres no las apoyaron para hacer la demanda por la desnutrición que estaban viviendo sus hijas y, por lo tanto, se desistió de perseguir esos casos.

Posteriormente se hizo un barrido comunitario en donde nos comentaron de dos casos de desnutrición fuerte, de los cuales destacaba el caso de «Maiyrita», una niña de menos de dos años con una desnutrición aguda muy fuerte. Al conocer el caso, nos acercamos a la madre de la niña, quien devastada por la situación de extrema pobreza que vivían y por las enfermedades de su niña, decidió participar. Lo primero que se hizo fue internar a Maiyrita en el hospital de recuperación nutricional de Jocotán. En ese momento, el financiamiento para las actividades de derecho a la alimentación lo gestionábamos con una agencia de cooperación. Gracias a su colaboración se consiguió un fondo especial para poder internar a Maiyrita más de un mes y permitir su recuperación.

Entre los comunitarios en el área de Cañón Tisipe había una señora en situación de extrema pobreza con más de 12 niños, entre ellos una jovencita que en ese momento tenía una desnutrición muy aguda y un retraso causado por la misma. Tras su identificación, la madre también decidió reclamar su derecho a la alimentación. Los casos se detectaron a través de un trabajo comunitario de las familias que se tenían identificadas en situación de extrema pobreza.

*¿De qué forma se invocó jurídicamente el derecho a la alimentación en la demanda?
¿Cómo se fundamentó que había una violación al derecho a la alimentación?*

Aunque no se tenía la responsabilidad legal de la prueba, se hicieron exámenes médicos, nutricionales, antropológicos y psicológicos a los niños. Estos exámenes mostraron la extrema pobreza, la falta de acceso a recursos, salarios, trabajos, condiciones para la vida digna de las familias y la desnutrición que estaban sufriendo. Por ello, la demanda es por violación del derecho a la alimentación. Este caso se constituyó en uno emblemático ya que cruzaban muchas políticas públicas definidas por el gobierno. El Estado de Guatemala ha firmado todos los convenios internacionales en materia de derechos humanos, así como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en ese sentido existe todo un paquete de políticas públicas definidas para apoyar a los pequeños productores, a las familias en extrema pobreza y a la gente sin recursos. Además, el área era muy emblemática porque desde hace más de 20 años esta región ha sido priorizada por las políticas públicas y la cooperación internacional.

A pesar de todo ello, las condiciones de las familias no han cambiado. Hay entonces una inyección de recursos sumamente grande en esta área, se ven muchos carros circulando, muchos centros de recuperación y paquetes de políticas de apoyo a la agricultura. Sin embargo, todos esos recursos no han logrado hacer efectivo el cambio ni llegar a la gente. En este caso, como los DESCA no eran reconocidos estrictamente y de forma integral dentro del ámbito jurídico, se identificó una oportunidad para generar jurisprudencia. Así, las sentencias que se obtuvieron hacen un llamado a que el Estado fortalezca las diversas áreas que influyen en la vida de las personas más pobres para que no vivan estas realidades. Tienen un impacto más colectivo porque no significa solamente sacar a las familias de la extrema pobreza, sino también fortalecer las diferentes áreas.

¿Se consideraron violaciones al derecho a la alimentación directamente o más bien se actuó dentro del marco legal de protección a la niñez y a la adolescencia?

La violación al derecho a la alimentación se resaltó, principalmente, a través del interés superior del niño.

¿Existe restitución de derechos violados para otros grupos etarios o solamente para este grupo?

La demanda se planteó por omisión, a partir de detallar lo que el Estado ha dejado de hacer o de cumplir en materia de derechos fundamentales

Solamente para este grupo. La fundamentación legal fue a través del Código de la Ley de Niñez y Adolescencia en Guatemala y la petición de fondo fue que se declarara que el derecho humano a la alimentación de una persona fue violado por parte del Estado. La demanda se planteó por omisión, a partir de detallar lo que el Estado ha dejado de hacer o de cumplir en materia de derechos fundamentales. Eso es muy

importante porque fue justamente lo que permitirá generar la jurisprudencia y con ello la oportunidad de llevarlo a un número infinito de casos. Concluido el proceso de protección, la petición declara que el derecho humano a la alimentación de determinada niña ha sido violado por parte del Estado de Guatemala al no haber adoptado las medidas integrales necesarias para garantizar el ejercicio al derecho humano a la alimentación de la niña. En consecuencia, se ordena la restitución del derecho violado de forma integral y

permanente y se obliga al Estado a adoptar una serie de medidas. La restitución de estos derechos se puede invocar para cualquier persona, sin importar la edad.

Lo importante es que a raíz de este caso se logrará sentar jurisprudencia. Se presentaron cinco demandas, aunque se tuvieron solamente cuatro sentencias, ya que dos de las niñas con desnutrición crónica eran hermanas y el juez las unificó en una sola sentencia. Sin embargo, en Guatemala con tres casos ya se sienta jurisprudencia. La Corte de Constitucionalidad, órgano supremo legal de Guatemala, declaró sin lugar los amparos que interpusieron los ministerios, lo cual hace pensar que otros amparos que pudieran ser interpuestos por otros ministerios por un caso similar, no procederán.

A raíz de este caso se logrará sentar jurisprudencia

El problema es que, hasta ahora, en lugar de cumplir las sentencias el Estado se ha dedicado a tratar de bloquearlas. Los niños aún no han superado la situación. El Estado se negó a cumplir la sentencia con el argumento de que estos casos eran lesivos para los diferentes ministerios y secretarías de Estado. Este argumento es inadmisibles. Actualmente la Corte de Constitucionalidad está revisando los recursos.

Volvamos un poco al litigio. ¿Cuáles fueron las dificultades encontradas durante el proceso? ¿Contaron ustedes con los recursos materiales y humanos suficientes para promoverlo?

Es la primera vez que los juzgados de niñez y adolescencia se enfrentan a procesos de derechos humanos, económicos, sociales y culturales. El ejercicio de los juzgadores de niñez y adolescencia está más relacionado a jóvenes en conflicto con la ley penal, en donde la dinámica de las audiencias es completamente diferente. En Guatemala la ruta más utilizada ha sido los amparos y es primera vez que se usa el proceso de protección para este tipo de casos. La campaña se ha desarrollado en diferentes etapas, pero en 2008 y en 2009 hicimos un proceso de formación a las organizaciones miembro de la campaña para que entendieran lo que significa el derecho a la alimentación. Es a través del Colectivo Social por el Derecho a Alimentación, así como de la Campaña, que se ha logrado posicionar el tema del derecho a la alimentación en Guatemala.

En 2007, se elaboró un proceso de formación con magistrados de la Corte de Constitucionalidad con el apoyo de la *Food First Information and Action Network* (FIAN). A través de esta organización se conocieron algunas experiencias de

Colombia y Argentina, aunque no estaban relacionadas directamente con el derecho a la alimentación sino con el tema de la soya y la problemática de la tierra. En 2008 se observó que era necesario promover un acercamiento con los tomadores de decisión judicial y se elaboró para ello un proceso de formación con los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En 2009 se hizo un proceso de formación con 38 jueces de niñez y adolescencia. Al hacer el análisis de la jurisdicción en donde correspondía hacer las demandas, se observó que había dos juzgados de la niñez: uno en el departamento de Jutiapa, y el otro en Zacapa, aunque jurisdiccionalmente le correspondía presentarse en Zacapa.

El trabajo fue bastante desgastante ya que el proceso de protección determina dos audiencias, la de conocimiento y la definitiva. En la audiencia de conocimiento es muy importante el papel de la Procuraduría General de la Nación (PGN), la cual tiene dos funciones, la defensa del Estado y la protección de la niñez. Dado que se trataba de una demanda contra el Estado de Guatemala y no contra particulares, la Procuraduría tenía que estar presente. Cuando se presentaron las demandas, el 17 de noviembre de 2011, se solicitaron medidas cautelares de atención alimentaria, e inmediatamente el juez, antes de asignar a la audiencia de conocimiento, aceptó dictarlas. La Procuraduría, en su capacidad de protector de la niñez, juntó un grupo de más de 25 funcionarios del Estado y con ellos fue a conocer a las familias y ver las condiciones en que vivían. Eso fue sumamente importante.

¿Cuál considera usted que fue el elemento crítico que permitió este fallo?

La verificación de nuestras pruebas por parte del Estado. Nosotros presentamos pruebas en donde se hizo una narración de los hechos de cada una de las pruebas médicas, antropológicas y psicológicas. Posteriormente, el Estado verificó nuestras pruebas. Por ejemplo, en Guatemala es el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF) quien determinó la situación de salud de los niños desde el punto de vista judicial. Entonces el juez ordena estudios médicos, sociales, económicos, psicológicos, los cuales son realizados por las instancias encargadas del propio Estado. En uno de los casos por ejemplo, la Procuraduría de Derechos Humanos en Chiquimula visitó a las familias, hizo un estudio y le envió al juez su dictamen. El INACIF elaboró el estudio médico y de nuevo reportó al juez, con lo que el Estado vino a corroborar lo que nosotros ya habíamos planteado. Como las instancias son descentralizadas, no responden a una lógica de demostrar lo opuesto, y aunque dependen del Estado a nivel

administrativo, por ser especializadas tienen autonomía sobre el área técnica que les compete.

Llama la atención que en el fallo el juez mandara a una ONG, en este caso la Asociación Nuevo Día, a monitorear el cumplimiento de las medidas que del propio fallo el Estado está obligado a instrumentar. ¿A qué se debe esto?

Se hizo así porque la Asociación era parte de la campaña y no podía representar dentro de las audiencias. A las audiencias solamente entraba el juez, la abogada, la señora y el niño, además de la contraparte. Sin embargo, nosotros consideramos que era necesario la entrada de alguien más. Para ello se solicitó a la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y la Adolescencia que aceptaran a un tercero en derechos humanos. La sala en un principio se negó, pero les demostramos mediante pruebas que la petición era válida. Con ello logramos que la Asociación Nuevo Día participara en las audiencias. Por tal motivo, a la hora de emitir el dictamen el juez incluyó a esta organización como una de las partes involucradas en el proceso.

¿Qué tan en serio se han tomado las distintas áreas de gobierno y los ministerios esta sentencia? ¿Incluye algún tipo de sanción en caso de incumplimiento?

El fallo determina que si no cumpliera la sentencia, se dictará lo conducente en contra de todos los funcionarios del Estado involucrados. Esto se haría con los funcionarios actuales porque la demanda no es contra el gobierno en turno, sino contra el Estado. Los funcionarios actuales, aunque no lo hayan ocasionado, tienen la responsabilidad de responder a los compromisos y obligaciones de la secretaría o del ministerio. El fallo dice textualmente: «Que se certifique lo conducente al Ministerio Público para que proceda con la acción penal correspondiente en contra de los funcionarios públicos que correspondan en el caso de que incumplan con las medidas dictadas por delitos que pudiesen cometerse por no cumplir lo ordenado por el juez de la niñez y la adolescencia... Así también por no cumplir con lo que la ley ordena en su calidad de funcionarios públicos». Esto no lo hemos querido hacer, más bien optamos por presentar a la Procuraduría de los Derechos Humanos una queja contra todos los funcionarios públicos que han incumplido.

¿Cómo fue posible que el juez hiciera una interpretación tan amplia del derecho a la alimentación y haya dictado una sentencia de tales alcances?

En general los jueces que trabajan con niñez y adolescencia tienen un mayor nivel de sensibilidad que el resto. La pobreza y desnutrición de los niños era evidente. El juez sabía que no se trataba de personas manipuladas políticamente, sino que recibieron el respaldo de organizaciones de la sociedad civil para reclamar porque ya no podían más. Este juez es una excepción en Guatemala. En Guatemala no hay jueces que trabajen con los DESC. El trabajo de enfoque de derechos humanos todavía es un análisis de primera y segunda generación, no un análisis integral. Este juez en particular, sin embargo, se preparó bien en los conceptos básicos del derecho a la alimentación, y dado que las sentencias no fueron inmediatas, tomó un tiempo considerable para analizar los casos. Ahora lo importante es que la sentencia se cumpla porque lamentablemente eso no se está haciendo. ■

D. La desnutrición crónica como un límite al desarrollo de las generaciones futuras

Andrés Botrán ²⁰

¿Cuáles son las razones por las cuales los empresarios en Guatemala deberían preocuparse por el tema de la inseguridad alimentaria como lo ha hecho usted?

El entorno social puede ser una seria amenaza para el desarrollo económico, e incluso para el desarrollo democrático de una sociedad. Cuando en 2001, siendo Secretario de la Cámara de Industria, me enteré que en Guatemala teníamos un 50% de desnutrición infantil crónica, no sabía que quería decir eso e incluso llegué a pensar que se trataba de un error. En mi visión, no podía haber ningún sistema de seres vivos que pudiera subsistir con un 50% de desnutrición, me parecía una aberración insostenible. De esa manera, me di cuenta que tenía que llegar a la fuente de ese fenómeno tan intolerable para mí como incomprensible. No podía ser que existiera un cuadro de desnutrición en el país y que sus propios líderes no lo supieran; algo estaba mal. Mi reflexión entonces fue que como Secretario de la Cámara de Industria no podía solamente velar por el desarrollo del gremio sino ver también por el entorno social, pues de otra manera cualquier esfuerzo por promover el crecimiento económico sería nulo. Un alto nivel de desnutrición crónica puede truncar el potencial de generaciones enteras.

¿Por qué el tema se ignoraba de esta forma?

Honestamente no lo sé. Tal vez porque nunca se había comunicado. Mi hipótesis es que cuando comenzó el conflicto armado en 1961 cambiaron también las prioridades del poder público. Cuando un Estado está siendo atacado, obviamente se tiene que proteger y la nutrición no era una prioridad. Durante cuarenta años la prioridad fue el conflicto armado.

²⁰ Andrés Botrán es integrante de la Compañía Agrícola Industrial Santa Ana. Es Ingeniero Industrial por la Universidad de Boston y miembro de la Cámara de Industria. Trabajó para el sector público desde 2004 como comisionado del Frente Nacional Contra el Hambre.

Entiendo, pero en El Salvador o en Nicaragua también hubo conflictos armados y no existen los índices de desnutrición que hay en Guatemala...

Aquí obviamente hay otras situaciones. Tenemos una demografía muy diferente que en esos dos países, una población urbana mucho más grande, y la dispersión demográfica también dificulta la prestación de servicios.

Pareciera que a la mayor parte de los empresarios el tema del hambre no les preocupa especialmente...

Nadie veía el tema. Ni el gobierno ni otros entes lo resaltaban porque era algo invisible. Sin embargo, el tema del hambre empezó a resonar cada vez más en dentro del gobierno cuando el presidente Óscar Berger me permitió entrar a hablar del asunto, hacer una política de seguridad alimentaria nutricional y crear una secretaría que integrara la seguridad alimentaria y nutricional y unificara objetivos para no dividir sectorialmente la ejecución de las políticas públicas en la materia. La amenaza de la desnutrición comenzó a tener tracción por ser un tema que se vende fácilmente.

¿El hecho de que un empresario comenzara a hablar de estos temas permitió que otros empresarios se sensibilizaran?

Sí, definitivamente. En 2005, cuando se lanzó la primera política de competitividad del país, el primer rubro ya era tener una población sana y bien nutrida. El gobierno de Berger tenía una importante participación de un grupo de empresarios y desde ahí se empezó a plantear su importancia. La Alianza «Mejoremos Guate» fue resultado de este proceso de mayor visibilidad frente al tema y de un proceso en el que se analizaron los elementos que podían dinamizar el desarrollo.

¿Cuáles fueron las principales dificultades que tuvo como Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional?

Fue interesante entrar en un espacio donde se administraba la escasez. Ser parte de una entidad integradora, una secretaría técnica no operativa que no venía a competir por recursos, sino a integrar esfuerzos de los ministerios ejecutores del gobierno, la cooperación internacional, el sector privado y otras instancias, para tratar de focalizar y dar solución a los problemas. Se hizo un buen trabajo político apoyado por varias instancias de Naciones Unidas y otros actores importantes de la sociedad guatemalteca; se realizó una política de estado donde 25 entidades se pusieron de acuerdo. A pesar de la gran desconfianza que generó al principio por

falta de conocimiento entre los actores, y con el apoyo de la investigación y evaluación de varios consultores, se logró aprobar una ley que dio nacimiento a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

Lograr una coordinación y focalización fue muy difícil porque empezamos cada uno en su feudo y a medio camino decidimos intentar coordinarnos. Esto dificultó mucho la situación porque cada uno ya tenía adelantados sus propios procesos. Es importante plantear metas y objetivos *a priori*. Además, se deben acompañar de un importante capital político en donde el presidente establezca las metas. Por ejemplo, el presidente electo, Jimmy Morales, ha establecido que su meta será reducir la desnutrición crónica en un 10% en cuatro años. Esto es técnicamente inviable a menos que se tomen decisiones importantes y se adopten las prioridades correspondientes. En Guatemala prevalece un chantaje político que resta eficiencia a este tipo de programas. Para que en el nuevo gobierno sea efectivo el primer nivel de atención, será necesario trabajar diligentemente por competencias, capacitar y pagar a las personas que estarán a su cargo.

¿Cuáles diría usted que fueron sus principales frustraciones durante aquel período en el que estuvo al frente de la SESAN?

La falta de voluntad de integrar mejor con respecto a la desnutrición crónica. Si el gobierno no tiene una meta ni un objetivo, cada secretario y cada ministro va a hacer lo que piensa que tiene que hacer sin estar apuntalando metas nacionales planteadas por el presidente. Eso fue lo que pasó, y es lo que ha pasado en todos los gobiernos.

¿Qué tan importante es el tema de la participación social en un programa de lucha contra el hambre y de qué forma se puede garantizar?

En el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) hay trece ministros y secretarios, el representante de la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS), cinco representantes de organizaciones civiles y dos del sector privado. El CONASAN se conformó de esta manera para que en el máximo órgano de discusión de los temas de seguridad alimentaria y nutrición hubiera veeduría de la sociedad de lo que se estaba discutiendo. Nosotros sentimos que llegamos a estar en esa situación porque en los gabinetes sociales o bien no se discutían ciertos temas o se estaban tomando decisiones contrarias a las necesidades del país.

En Brasil el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria está conformado en su mayoría por la sociedad civil (en dos terceras partes) y es también presidido por uno de sus integrantes. ¿Usted no considera adecuado ese modelo?

Lo llegamos a considerar, pero sentimos que, dado que el gobierno fue electo para gobernar, éste era el responsable de encargarse de ese órgano.

A pesar de los esfuerzos de los últimos años, de la creación de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y de la existencia de una ley en la materia cuyas bases se sentaron durante su gestión, Guatemala no alcanzó las metas del Milenio de reducir el hambre a menos de la mitad. ¿Por qué?

Creo que no se tomaron las decisiones políticas necesarias. La desnutrición crónica no ha sido una prioridad real. Nadie le ha dedicado suficiente tiempo ni ha logrado comunicar el problema con efectividad. El presidente Berger tuvo la gran valentía de que el tema del hambre entrara a su gabinete, pero eso no sucedió durante la administración de Álvaro Colom (2008-2012).

¿Diría usted entonces que el problema empieza en primer término por la falta de reconocimiento del problema y, en segundo término, porque no se le da la suficiente prioridad?

Exactamente. Y en tercer lugar, por la falta de comprensión del fenómeno. Desnutrición crónica no es lo mismo que seguridad alimentaria o que hambre. Cada uno tiene una vorágine diferente; sin embargo, todo se percibe como alimentación y no es así. La desnutrición crónica, en el caso de Guatemala, responde a la falta de efectividad en la cobertura de primer nivel. Cuando los niños nacen, en cualquier contexto social, ya están un poco debajo de su peso óptimo y así continúan a los seis meses cuando se empieza a introducir la alimentación complementaria. Los alimentos sólidos no son elaborados en condiciones de inocuidad y, en consecuencia, los niños se empiezan a enfermar. En vez de que los alimentos apoyen a la nutrición infantil, los van desnutriendo cada vez más. Así, se enferman y sufren de desnutrición, lo cual en muchos casos los lleva a la muerte.

Entiendo, pero ¿cuáles son las causas estructurales del problema del hambre y la desnutrición en Guatemala?

Einstein decía: «Si tuviera una hora para salvar el mundo, invertiría 59 minutos en definir el problema y un minuto en resolverlo». Guatemala tiene muchos problemas y la desnutrición crónica es el tema que está limitando el desarrollo y

potencial de generaciones de niños. Eso está íntimamente ligado con la atención primaria en salud, en donde se encuentran la Ventana de los Mil días, el agua y el saneamiento. La desnutrición crónica no se produce por falta de alimentos, en la gran mayoría de los casos tiene que ver con una situación de salud.

Por otro lado está la inseguridad alimentaria y nutricional. Si bien Guatemala tiene cerca de un 50% de desnutrición crónica infantil, la desnutrición aguda está entre el 1,2% y el 1,4%. Esta última es la que se da por falta de alimentos (el hambre propiamente dicha) y no es un problema serio de salud pública. Aquí hay que decir que se trata de casos muy puntuales. No hablamos de hambrunas sino de problemas coyunturales en una comunidad o una familia como pudiera ser una crisis. No quiero decir con esto que no haya hambre en Guatemala. Ciertamente hay inseguridad alimentaria por el nivel de pobreza que existe, pero no es un problema de dimensiones descomunales como ocurre con la desnutrición crónica.

Los problemas asociados a este fenómeno —en particular el que tiene que ver con la atención primaria—, no han sido prioritarios ni tampoco se les ha dado difusión en los medios de comunicación. Agua y saneamiento, responsabilidad de las municipalidades, no son ni han sido temas prioritarios por no tener el mismo grado de visibilidad que tiene, por ejemplo, la infraestructura.

Para la inseguridad alimentaria y nutricional es necesario que haya una extensión agrícola efectiva que genere capacidades a las familias y poblaciones. Se requiere asistencia técnica para mejorar la productividad, saber qué especies son las que se necesitan sembrar y producir, asegurar el riego, fortalecer el manejo post cosecha, etcétera. En términos de acceso a los alimentos es necesario tener vínculos al mercado para que las poblaciones que tienen las condiciones de clima, terreno, agua, etcétera, produzcan vegetales, frutas y otros productos que puedan ser comercializados.

No menciona usted el tema de la tenencia de la tierra. En un país donde hay muchos campesinos sin tierra y donde existe un coeficiente de Gini de distribución de la tierra de los más desiguales del mundo (0,8), ¿se puede resolver el problema de la inseguridad alimentaria sin discutir la propiedad y el tamaño de la tierra?

Es un tema que tiene muchas aristas. Visto desde los cuatro pilares de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico y consumo) la tenencia de la tierra no es un imperativo. Sin embargo, es necesario

migrar a otras alternativas más productivas, donde haya un mejor aprovechamiento de los recursos.

¿Pero acaso Guatemala no necesita una reforma agraria?

Es un tema que se ha venido discutiendo y no ha tenido tracción. Yo creo que no es un imperativo para la seguridad alimentaria. Es necesario tener claro los objetivos de gobierno para no dispersar los recursos. El presidente electo, Jimmy Morales, está proponiendo la creación de un eje conductor que sea la seguridad alimentaria nacional y la reducción de la desnutrición crónica. Su discurso prioriza la salud y nutrición de los niños en Guatemala como la base para su educación, su posterior éxito en el ámbito laboral y la creación de una sociedad segura.

¿Cuáles son las políticas que realmente sirven para combatir el hambre? El salario mínimo en Guatemala es muy bajo, por ejemplo, ¿no es un tema que debería estar en la discusión más fuertemente?

Ciertamente está considerado, pero es un tema que tiene aristas de otros tipos. La legislación nacional busca flexibilizar la contratación de los empleados. Honestamente es un tema que no conozco.

La carga fiscal en Guatemala está hoy en su punto histórico más bajo. ¿Con una carga fiscal tan baja, se puede lograr la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de erradicar el hambre en 15 años?

Creo que es importante evaluar y atender el problema de la calidad del gasto. El presupuesto no tiene metas de desarrollo humano. Para lo que ha servido es para hacer política partidista. No hay capacidad de ejecución ni gestión por parte del gobierno. No hay motivación de los servidores públicos, no hay una gran carrera de servicio civil, los salarios son intermitentes o atrasados y todo esto contribuye a la corrupción.

Entiendo, pero permítame insistir en la cuestión fiscal. Se lo preguntaría en otros términos: con una capacidad de gestión idónea, con una coordinación interinstitucional perfecta, con una focalización óptima y sin corrupción, ¿es posible lograr la meta de los ODS de erradicar el hambre en 15 años con una carga fiscal del 10,1%? ¿A cuánto tendría que ascender la carga fiscal para erradicar el hambre y la pobreza extrema como plantean los ODS? ¿Es aceptable la carga fiscal actual?

Las premisas que usted menciona podrían ser un dinamizador de la economía nacional y del país. Sin duda ello ameritaría más recursos. Sin embargo, no se puede discutir cada uno de estos aspectos individualmente. El problema es que actualmente el gobierno carece de capacidad de gestión. No saben gestionar. Hay entidades que tienen recursos, pero no los pueden ejecutar.

De acuerdo, pero es evidente que en Guatemala ha habido una fuerte resistencia histórica dentro del sector empresarial ante cualquier posible aumento de impuestos. ¿Esto obedece una preocupación frente a la baja capacidad de gestión del gobierno o tiene que ver con una defensa intransigente de sus propios intereses?

Ciertamente a nadie le gusta pagar impuestos, pero creo que hay una desconfianza inherente que se ha incrementado a partir del gobierno de Otto Pérez Molina.

Para atacar el problema de inseguridad alimentaria a través del fortalecimiento del ingreso, ¿usted estaría de acuerdo en que se estableciera una renta básica ciudadana como existe en algunos países? ¿Sería factible algún día un escenario donde el empresariado guatemalteco aceptara pagar impuestos más altos y que con ello se financiara una renta básica mínima a todos los ciudadanos, capaz, incluso, de dinamizar la propia economía?

El universo tributario en Guatemala es muy pequeño. Lo que necesitamos es que la palanca del gobierno funcione de la mejor manera posible. Desde afuera no se puede hacer. Hay que involucrarse y tratar de que, desde el gobierno, la ejecución sea lo más efectiva posible. Algunos estamos tratando de tener una mejor participación política, tratar de innovar procesos, etcétera. Creo que un bono para toda la población, como el que usted menciona, podría generar efectos inflacionarios, aunque la propuesta debería evaluarse. Si hay un mejor desarrollo humano habrá un mejor desarrollo económico.

Desde fuera de Guatemala hay una percepción de que la élite de este país es parte del problema, ya que paga muy pocos impuestos y la distribución de la tierra se mantiene altamente concentrada. ¿Es la élite parte del problema del hambre y la pobreza en el país? Insisto: ¿No es necesario discutir la cuestión fiscal con seriedad?

Por supuesto que el tema fiscal es importante y hay que discutirlo. Sin embargo, los empresarios pagamos impuestos al gobierno, más todos los otros servicios que uno debe proveerse a sí mismo como son los servicios privados de seguridad. Estoy de acuerdo en que se discuta tanto la eficiencia del gobierno como una palanca fundamental a la par del asunto fiscal. Pero la desconfianza y la falta de claridad en las propuestas y resultados existen.

En su opinión, ¿es factible la meta de erradicar el hambre en 15 años en Guatemala? ¿Qué se necesitaría para alcanzar esa meta?

Yo creo que la meta se puede lograr, pero como le he comentado al presidente electo, es necesario tomar decisiones políticas importantes. Hay temas que definitivamente se tienen que priorizar y habrá que golpear intereses. Hay que ser más tajante en hacer más de lo que funciona y menos de lo ineficiente. Un tema importante para alcanzar la meta es evitar la politización de los cuadros en salud. El actual presidente tiene la estrategia de movilizar la opinión pública; de comunicar a la población su visión y prioridades para solicitar su apoyo. También hay que tener una extensión agraria efectiva en la que haya transferencia tecnológica y capacitación de post cosecha, riego, mercados, etcétera, para que el campo sea más productivo.

En los primeros mil días de vida es cuando se puede prevenir la desnutrición crónica, pero es un tema muy complejo. Muchas veces se dice que la desnutrición es consecuencia de la pobreza, pero en Guatemala es una de sus causas. ■

E. La importancia del tema presupuestario

*Delfina Mux*²¹

En los últimos diez años la agenda de seguridad alimentaria se ha insertado en la región y está presente como no ocurría antes. ¿Cuáles han sido a su juicio los factores críticos que han permitido el avance de esta agenda?

Lo que ha permitido impulsar esta agenda han sido principalmente factores externos. Las declaraciones y eventos internacionales del sistema de Naciones Unidas sobre el tema, así como los marcos políticos que se han logrado establecer han permitido presionar a los gobiernos para que se ocupen más del tema. Las metas que se han puesto desde los organismos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o los instrumentos internacionales relacionados con los derechos de las mujeres o los pueblos indígenas, entre otros, han jugado un papel especialmente importante. Un factor interno que también ha contribuido ha sido la demanda de la sociedad civil y de las múltiples organizaciones sociales que auditan el problema de manera permanente. Todos esos factores contribuyen para que, al final, cuando se evalúa a los estados sobre su cumplimiento y respuesta en estos temas, hacen que los gobiernos reaccionen y cumplan.

Las evaluaciones que hacen el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial o el Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, entre otras instancias, examinan múltiples fuentes de información como pueden ser los censos o evaluaciones a los programas de seguridad alimentaria. Esto ejerce presión sobre los países, mismos que a su vez se ven obligados a responder sobre el grado de avance de sus políticas. Ello ha permitido que se generen mecanismos institucionales y legales en materia de seguridad alimentaria. Ahora, lo que yo no he visto todavía lo suficiente es que los gobiernos hagan suya esta preocupación y la expresen a través del presupuesto, ya que las asignaciones para estas políticas, estrategias y

²¹ Delfina Mux fue Subsecretaria de la Secretaría Presidencial de la Mujer de 2003 a 2006; Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2007 a 2008 y Subsecretaria de Cooperación Internacional en SEGEPLAN de 2008 a enero de 2010. Ha colaborado para varios organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil. Actualmente es Directora de Programa en IBIS Dinamarca.

programas a la fecha son insuficientes y nada comparables a otras asignaciones presupuestarias que se incluyen en otras prioridades de gobierno.

¿En definitiva, usted cree que son más influyentes los factores externos que los internos cuando se ha tratado de promover la agenda de combate al hambre en la región?

Sí. Hay muy pocas personas que comprenden la dimensión de lo que implican los problemas de inseguridad alimentaria. Al menos en el caso de Guatemala el interés de los políticos en estos temas y la apropiación de la ciudadanía todavía es un desafío. A pesar de que las demandas de las organizaciones son un factor que ha contribuido a que el tema avance, todavía hace falta una mayor apropiación de estas organizaciones de todos esos marcos nacionales e internacionales que en efecto existen. Faltan herramientas, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento de los mecanismos que se han creado para garantizar el funcionamiento de dichos marcos. No hay quien vele por el cumplimiento de estos mecanismos y les dé seguimiento, ejemplo de ello es que a la fecha no se ha realizado ningún ejercicio de evaluación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En general, ¿qué importancia cree usted que ha tenido el contar con secretarías y consejos de seguridad alimentaria en la región?

Contar con estos espacios ha sido importante ha permitido visibilizar y posicionar el tema de la seguridad alimentaria y nutricional en la agenda, para que destaque y se le pueda dar atención. Anteriormente la gente no se percataba del problema. Hoy existe una conciencia entre la población de que se trata de un asunto importante. La creación de instituciones de seguridad alimentaria también ha sido relevante para movilizar a la población alrededor de un tema que nos seguirá afectando muchos años más si no hacemos algo al respecto. Ha servido, en general, para sensibilizar a la población y generar una masa crítica que se preocupe por esos temas.

Debo decir, sin embargo, que la fragilidad institucionalidad no ha terminado a pesar de la existencia de leyes. Éste sigue siendo un proceso en construcción y con grandes desafíos. La institucionalidad que tenemos es relativa porque a fin de cuentas la estructura presupuestaria de carácter sectorial con la que contamos sigue siendo muy restrictiva. La propia constitución impide direccionar recursos a temas críticos. Al deporte federal, por ejemplo, se le asigna un importante presupuesto, aun cuando haya enormes necesidades básicas insatisfechas. A

pesar de tener una ley de seguridad alimentaria, la propia Constitución tiene una serie de candados en materia presupuestal que resultan nocivos.

¿El hecho de que la SESAN dependa de la Vicepresidencia le da fuerza y capacidad de coordinación?

Formalmente debería hacerlo, pero en la práctica no sucede así ya que sólo al inicio de la gestión los ministros se interesan en participar. Después mandan a los viceministros, luego a los directores y al final quedan viceministros, asesores y técnicos. En mi caso, durante la administración de Berger, en la que fungí como Secretaria de Seguridad Alimentaria, la coordinación funcionó ya que contaba con todo el apoyo del vicepresidente y siempre estaba coordinando el CONASAN como lo establece la ley, por lo que los ministros se sentían obligados a presentarse. Sin embargo no siempre sucede así.

¿Qué tan importante es tener leyes de seguridad alimentaria?

Como marco general es importante ya que existe una institucionalidad y mecanismos donde uno puede hacer valer sus derechos. Actualmente el Estado guatemalteco ha sido demandado por no cumplir con el derecho a la alimentación en el caso de cinco niños en el departamento de Zacapa al noreste de la capital, demanda presentada en noviembre de 2011 y a través de la cual el Estado de Guatemala fue condenado por violar el derecho a la alimentación, con lo que por orden de un juez se obligó a diez instituciones del Estado a tomar 26 medidas específicas para restaurar los derechos humanos violados. Eso no se podría haber hecho si no existiera un marco legal. Sin embargo, a pesar de que exista un marco legal, la gran mayoría de las personas no hace ejercicio de su ciudadanía ni de sus derechos.

De los seis países en Centroamérica que tienen leyes de seguridad alimentaria, ¿dónde se ha avanzado más en materia de implementación?

Probablemente en Guatemala se ha avanzado algo más o los esfuerzos han sido más sostenidos. Sin embargo, en la parte que más me preocupa, la asignación de recursos, no veo mucha diferencia entre un país y otro. Son pocos los recursos que se asignan a programas destinados a la seguridad alimentaria y casi siempre la mayor parte de ellos son para gastos de funcionamiento, antes que propiamente para ejecución. Muchas veces los presupuestos para las acciones sustantivas provienen de la cooperación internacional. El tema presupuestario es

importante porque es un indicador de qué tanto preocupa la cuestión a los gobiernos.

¿Cómo explica que Guatemala, que tiene una institucionalidad sólida y reconocida internacionalmente por instituciones como el Institute of Development Studies (IDS), presente un rezago tan grande en materia de desnutrición crónica, mientras un país como Nicaragua, donde la ley prácticamente se ha dejado de lado, pareciera haber avanzado más?

Yo creo que los contextos políticos, sociales e históricos lo han condicionado así. No es lo mismo la ciudadanía y la cultura política de los nicaragüenses que la cultura política guatemalteca. Yo creo que aquí, por toda nuestra historia como país, hay mucha población que aún no ejercita ni demanda sus derechos. Guatemala y Nicaragua difieren en la asignación de recursos y el nivel de interés que se ha puesto en el tema.

Un gran problema aquí es la politización de los programas de seguridad alimentaria. Los programas son clientelares y no respetan la focalización ni los procesos técnicos. En el gobierno de Otto Pérez Molina y en otros períodos de anteriores algunos de los programas estaban enfocados en áreas urbanas y no en las áreas rurales donde más se necesitan. Si bien las áreas urbanas tienen problemas de pobreza, disfrutan de un mejor acceso a servicios que las comunidades rurales. Otro problema son los negocios e intereses privados que hay alrededor de los programas.

En Panamá, sin embargo, la desnutrición en las zonas indígenas es tan alta como en las de Guatemala. ¿Por qué sigue siendo tan grave el problema del hambre en estas zonas?

En primer lugar porque nunca se ha logrado focalizar adecuadamente y si se hace no se respeta dicha focalización. Se llevan a cabo estudios, políticas y programas pero nunca se logra llegar realmente a esas comunidades. La gente que necesita transferencias y apoyos no los recibe. En segundo lugar está la pertinencia cultural de los programas. El programa de *Vitacereal*, por ejemplo, es muy ilustrativo. Cuando yo era Secretaria, en uno de mis viajes hablé con mujeres de varias comunidades que me dijeron que usaban el *Vitacereal* para hacer atole, el cual rendía para todos sus hijos. En su concepción original, sin embargo, se trataba de que este producto fuera consumido por los niños en forma de papilla. En otros lugares del oriente del país lo consumían como agua fresca y lo repartían entre toda la comunidad, cuando la papilla estaba destinada a bebés de cierta edad... Nunca se hace un análisis de viabilidad y pertinencia cultural de los

programas. Ese es un gran desafío en Guatemala y en los países con población indígena.

En un estudio realizado recientemente por la FAO, se identificó que Guatemala sólo cuenta con un programa etiquetado para pueblos indígenas (con fondos de la cooperación internacional) que tiene la intención, enfoque e instrumentos para atender las necesidades de los pueblos indígenas. Lo terrible es que sólo haya un programa para una población mayoritariamente indígena. México, en cambio, tiene avances sustantivos en esta materia, a pesar de las limitaciones que puedan existir. En general, los programas para las comunidades indígenas en México funcionan mejor que en Guatemala, porque hay evaluaciones, instituciones que los promueven a nivel local, mecanismos de monitoreo e instancias de evaluación independientes como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En Guatemala no hay nada parecido a eso.

Necesitamos ver el tema del hambre de manera más integral. Es fundamental visualizar la intersección entre las variables de desarrollo rural, pobreza y pueblos indígenas, para que no haya políticas tan sectoriales y concentradas.

¿Cómo evalúa usted el papel del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) que ha promovido la FAO en Centroamérica?

El PESA ha contribuido de manera importante para generar capacidades y promover procesos de sensibilización sobre la importancia de la seguridad alimentaria en la región, lo que ha permitido crear una masa crítica en muchos lugares. El PESA ha sido las manos y los pies de las políticas de seguridad alimentaria y ha permitido acercar las instituciones públicas a las comunidades. Con todo, en algunos lugares el PESA ha favorecido un mayor nivel de institucionalización que en otros.

Uno de los componentes del PESA era la inclusión de la metodología de la Escala Latinoamericana de Seguridad Alimentaria, que mide el hambre a través de la experiencia de los hogares. ¿A usted le parece que este es un instrumento preciso para entender el problema del hambre o podría mejorarse?

Estos instrumentos siempre se deben complementar con otros análisis de tipo cualitativo. A veces la medición del hambre, si no se contextualiza y complementa con análisis socio-políticos, suele dificultar la comprensión o el significado de

ciertos datos. Al aplicar metodologías para medir el hambre en poblaciones indígenas es importante considerar preguntas o análisis de sus sistemas alimentarios y sus características particulares.

¿Cuál es su evaluación del Pacto Hambre Cero en Guatemala?

Creo que Hambre Cero ha sido muy benéfico como estrategia de articulación entre todos los actores a favor de un objetivo común. Sin embargo, la implementación ha sido complicada ya que no existe la capacidad de darle seguimiento a todos los componentes del Pacto. Yo participé en algunos espacios de reflexión sobre el Pacto y noté que las instituciones del Estado dejaban a las organizaciones de la sociedad civil a que pusieran sus esfuerzos y recursos, pero las instituciones públicas no asumían el papel que les corresponde, ni asignaban los recursos necesarios. Un pacto es funcional solamente si en el proceso de implementación existe la capacidad de dar seguimiento a su operación. En el diseño de los pactos a veces se ignora ese elemento como parte del proceso de construcción. Normalmente solo se le da importancia a la firma del pacto, pero no se contempla una ruta a seguir hasta lograr la erradicación del problema que considere estrategias de largo, mediano y corto plazo.

¿Qué tanto participa la sociedad civil en el tema del hambre en Guatemala?

En general las organizaciones que trabajan en el tema no tienen mucha fuerza. Hay algunas organizaciones académicas que le dan seguimiento y otras lo hacen a nivel local, pero en general los alcances de la sociedad civil son limitados. La Ley de Seguridad Alimentaria contempla una instancia denominada Instancia de Consulta y Participación de la Sociedad Civil (INCOPAS). Sin embargo, al estar adscrito a la estructura de la Secretaría, no puede ejercer un papel crítico. El Consejo de Seguridad Alimentaria también tiene una representación de la sociedad civil, pero ésta se encuentra en minoría con relación a las instituciones del Estado y muchas veces con desconocimiento del funcionamiento de las instituciones del Estado. En Guatemala debería ser como en Brasil donde la mayor parte de los miembros del consejo son integrantes de la sociedad civil. Al menos una cantidad mayor de participantes del Consejo debería provenir de la sociedad civil.

¿Por qué no se ha logrado aprobar La ley de Desarrollo Rural en el país? ¿Cuáles son los temas que causan mayor polémica?

No hay acuerdo entre los distintos actores respecto al uso de ciertos conceptos y a la ambigüedad de los mismos. Hay expresiones del sector privado que se oponen fervientemente al uso de ciertos términos o palabras contenidas en la iniciativa de ley y que, a criterio de ellos, pueden abrir cuestiones históricas no resueltas como el tema de la distribución de la tierra, como lo han señalado en los medios de comunicación.

¿Puede superarse el tema del hambre en Guatemala sin discutir el tema de la tierra?

Depende el caso. En el caso de las comunidades indígenas y campesinas cuyo sistema de vida depende directamente de la tierra, o en el caso de otras comunidades que están asentadas en áreas remotas, no se puede hablar de seguridad alimentaria sin hablar del tema de la tierra. No obstante, las comunidades que viven más cerca de la ciudad y cuentan con otros accesos y recursos, pueden superar el tema del hambre a través de otras estrategias y no sólo de la tierra. ■

F. El papel de la Secretaría de Seguridad Alimentaria en la lucha contra el hambre

Lilly Caravantes ²²

¿Cuáles considera usted que son las principales razones por las cuales Guatemala no logró cumplir con las metas de subalimentación establecidas en los ODM?

Durante el primer período de los ODM Guatemala no contaba con una institucionalidad fuerte, por lo que hubo una etapa de construcción para ver qué tipo de institucionalidad se requería para que el país pudiera tener una política sobre el tema. Ese período de tiempo fue importante ya que se trabajó en lograr consensos con la sociedad civil e integrar las propuestas de las organizaciones sociales. Guatemala tiene un diseño *sui generis* dentro de la propia administración pública, que incluso algunos países han tomado como ejemplo. Aquí no tenemos una sola institución, sino un sistema de seguridad alimentaria y nutricional como un todo. Tener un sistema implica contar con una institución que técnicamente vele por el cumplimiento de la política, en este caso una secretaría de Estado, que en Guatemala son instituciones de apoyo a la Presidencia, pero no ejercen labores de ejecución. El sistema se integra también con un Consejo de Seguridad Alimentaria en el cual participan los ministros o viceministros, corresponsables en la ejecución de los planes de SAN; la sociedad civil y la iniciativa privada (elegidos por INCOPAS para representarlos en el CONASAN); la Secretaría de Planeación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y una comisión del Congreso que no participa de manera regular sino a interés o llamamiento. Existe también una instancia de participación social, a través de la cual se busca la incorporación de la sociedad civil en la construcción de políticas, monitoreo, rendición de cuentas, así como un diálogo permanente.

Guatemala es un país de posguerra, y aunque el conflicto armado terminó tiempo atrás, hay un tema de resarcimiento pendiente y los resentimientos sociales siguen «a flor de piel» entre la ciudadanía. Por esa razón, el marco del diseño del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) incluye una participación formal institucionalizada. Dicha participación incluye a

²² Lily Caravantes fue Secretaria de Seguridad Alimentaria y Secretaria Presidencial de la Mujer del Gobierno de Guatemala. Salubrista, Asesora *Senior* en Políticas Públicas, Pueblos Indígenas, Género, Violencia y Seguridad Alimentaria Nutricional. Es Maestra en Salud Pública y en Estudios Estratégicos con especialización en Género y Evaluación.

organizaciones de la sociedad civil, academia, iniciativa privada e iglesias, por mencionar las más relevantes. Todo esto implica una gran complejidad. Es sumamente difícil sentar en una misma mesa a la iniciativa privada junto con representantes de pueblos indígenas, de las mujeres, las ONG y los campesinos para que dialoguen, pero más aún que se establezca una forma regular y constante de diálogo y participación con la SESAN. No es sencillo hacer esto en un país en el cual por años se viene discutiendo con poco éxito una Ley de Desarrollo Rural a pesar de haber sido parte de los Acuerdos de Paz. El tema de acceso a la tierra despierta aquí al fantasma del comunismo y de todo lo que generó la guerra en este país.

Existe también otro órgano de apoyo en donde se concentra principalmente la cooperación internacional. Aquí se ha luchado mucho para que la cooperación se alinee con las políticas públicas, pero ante la ausencia de éstas, la cooperación define sus propias líneas de trabajo. Ese conjunto de estructuras son las que componen el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el cual el Consejo de Ministros, llamado Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), funge como ente rector. Otros países han tomado el ejemplo de Guatemala al adoptar estructuras similares a la nuestra. Adicional a lograr un funcionamiento adecuado del SINASAN, el Estado tienen muchas dificultades en la descentralización de las políticas públicas; en desarrollar un enfoque de bienestar para mejorar las condiciones de las poblaciones más vulnerables, y en la continuidad de las políticas multianuales.

En el accionar del día a día, ¿qué diferencia hace el tener instituciones y leyes de seguridad alimentaria como las que tiene Guatemala? Nicaragua, por mencionar un ejemplo, tiene una ley que parece no tener mucha relevancia. Sin embargo, los informes de avances de los ODM reportan mayores logros en esa nación.

Cuando la base de la sociedad civil ha sido muy fragmentada, uno podría preguntarse cuál es el papel del Estado en cuanto al apoyo para su restauración. A pesar de que Nicaragua también tuvo un conflicto armado, éste no adquirió las características de Guatemala ni alcanzó las mismas dimensiones. Aquí tuvimos 35 años de guerra, los cuales dejaron una sociedad civil muy resquebrajada. Es por eso que el proceso organizacional de Guatemala está lejos de parecerse al de Nicaragua. Eso se observa muy claramente en el tema de la violencia. Es difícil explicar cómo estando Nicaragua tan cerca de Guatemala no tiene los niveles de violencia de éste último. Y lo que sucede es que allí la policía participa con las organizaciones de base porque la población está organizada. Aquí en Guatemala,

en cambio, la sociedad civil está más «organizada», ya que, ante la falta de respuesta del Estado para dar solución a los problemas de la población, se fueron conformando organizaciones no gubernamentales que definían su territorio y su naturaleza para dar respuesta las necesidades locales. Estas organizaciones son apoyadas por diferentes fuentes de financiamiento exterior o nacional.

En el interior del país, por ejemplo, hay varios comités para el mejoramiento del agua y de las escuelas, pero éstos no están presentes en todas las áreas, muy distinto a lo que ocurre en Guatemala, donde este tipo de organizaciones tienen una gran capilaridad. Sumado a la fragmentación social y la represión que el Estado hace ante sus demandas, existe un sistema político cooptado por liderazgos corruptos, financiado por grandes capitales nacionales que velan por sus intereses y no por mejorar la agenda social de la población. Esto hace difícil el cumplimiento de las leyes existentes. Es importante destacar que hoy se cuenta con cuatro casos de desnutrición judicializados para forzar al cumplimiento de la política de seguridad alimentaria y nutricional.

¿Cómo explicar que Guatemala tenga niveles de desnutrición crónica similares a los de África y, al mismo tiempo, sean muy superiores a los de El Salvador y Honduras? Claramente esto tiene que ver con el papel de la sociedad civil, así como con la diferencia sustantiva entre Guatemala y el resto de las naciones centroamericanas. Nuestro país se parece más a Ecuador y Bolivia que a El Salvador, Nicaragua y Honduras. La conformación social es distinta porque aquí los pueblos indígenas constituyen una mayoría importante, no se trata de grupos minoritarios. Los organismos internacionales siempre trabajan por regiones, y así Guatemala siempre queda muy desfasada de la región centroamericana con respecto a la manera en que se aplican las políticas públicas, e incluso con respecto a la forma en que incorporan temas dentro de su política pública.

Existen factores que contribuyen a un porcentaje elevado de la desnutrición crónica. Las políticas públicas no incorporan el enfoque étnico, lo que dificulta un impacto en la población vulnerable. La asistencia técnica en la producción de maíz no da cobertura a nivel de los pequeños productores, lo que limita el control de hongos como la aflatoxina. Los niveles de pobreza de la población limitan la alimentación adecuada. Los embarazos tempranos y con menos de 24 meses de espaciamiento acumulan más de 60% de la desnutrición crónica, al igual que el analfabetismo de las mujeres.

¿Ha permitido la ley una coordinación interinstitucional efectiva entre las distintas áreas de gobierno?

La ley ha permitido una coordinación formal, más no efectiva. La Secretaría coordina, pero no es un problema de la estructura institucional ni de la Secretaría ni del Sistema de Seguridad Alimentaria. El problema es el diseño de las estructuras institucionales en la administración pública. El Sistema de Seguridad Alimentaria en Guatemala es como un enano: tiene una gran cabeza, pero sus piernas no funcionan porque la descentralización todavía no es efectiva. Los ministerios trabajan sectorialmente y la SEGEPLAN no tiene un mecanismo para decir cómo hacer una planificación multisectorial, lo que corresponde a la seguridad alimentaria. Ahora que se ha posicionado el tema de la desnutrición crónica, el tema más sustantivo a nivel político y parte de uno de los pactos prioritarios de este gobierno, su nivel de ejecución fue de 50%.

No es suficiente la voluntad política para hacer cumplir el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Se requiere mejorar el funcionamiento de la administración pública en la planificación, sistemas de información, monitoreo y evaluación de cada institución del Estado que permita la articulación y coordinación entre sectores. Le permitiría a la sociedad civil la vigilancia y la demanda de rendición de cuentas. Con un posicionamiento político al más alto nivel como ocurrió en el gobierno de Pérez Molina, la ejecución presupuestaria no fue efectiva ni la atención a temas sustantivos como el del agua. Así, se enuncia de forma declarativa el interés por avanzar en la mejora de las condiciones de acceso a los alimentos para atender el problema de la desnutrición infantil, pero la infraestructura institucional aún deja mucho que desear.

Existen serias dificultades para implementar las políticas de seguridad alimentaria en el ámbito municipal. ¿A qué se debe esto?

Es un problema de la administración pública en su conjunto. A pesar de tener una ley de descentralización, ésta todavía no es efectiva. Los recursos están acaparados a nivel central y, aunque en el ámbito municipal puedan planificar y saber qué se necesita hacer, quien decide es el ministerio en la Ciudad de Guatemala, y los recursos pueden o no llegar. Es necesario fortalecer la descentralización y la gestión por resultados. En general, la presencia del Estado en las áreas rurales es uno de los mayores problemas. Además, el gobierno municipal tiene una inversión limitada en la agenda social. Algunas

municipalidades no priorizan el tema del agua y la población recibe agua contaminada.

En general, la debilidad del Estado en Guatemala es notoria, aún comparada con otros países de Centroamérica. ¿A qué se debe esto?

Guatemala tiene un Estado débil con poca presencia en el área rural

Nos afectó mucho el Consenso de Washington, así como la actuación de sucesivas administraciones que han privatizado al Estado y disminuido en gran medida los recursos. Guatemala tiene un Estado débil con poca presencia en el área

rural. Es un Estado gobernado por presidentes cooptados por la corrupción y las familias con poder económico.

¿El tema del hambre ha sido realmente una prioridad en la agenda política de Guatemala?

Ha sido una prioridad discursiva que se ha materializado, en primer término, en formar una institucionalidad de seguridad alimentaria. Las muertes de niños por desnutrición aguda han sido uno de los problemas que más llaman la atención. En el Corredor Seco todos los años hay casos de niños que mueren por esa causa. Esos hechos seguirán llamando la atención de la opinión pública. El posicionamiento de la desnutrición aguda es real, aunque no debemos olvidar que el verdadero problema en Guatemala es el hambre y la desnutrición crónica. Solo con la administración de Otto Pérez Molina se le comenzó a dar mayor prioridad a la desnutrición crónica. En el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012), en el que tuve la responsabilidad de ser Secretaria de Seguridad Alimentaria, se atendía prioritariamente la desnutrición aguda y las transferencias condicionadas permitían el control de talla y peso y la dotación de alimentos para mejorar las condiciones de los menores y de las mujeres embarazadas.

Cuéntenos un poco cómo fue su experiencia como Secretaria durante este período...

Nos debatimos entre posicionar el problema real, que era la desnutrición crónica, y simultáneamente atender la desnutrición aguda, muy presente en los medios. Había mucha presión para que estos casos no ocurrieran, por lo que se les debía atender. Sin embargo, las condiciones del país para suministrar los alimentos no eran las ideales, y además sabemos que este tipo de políticas no resuelven el problema cuando no van dirigidas específicamente a los menores de dos años y las mujeres embarazadas y lactantes. El registro y monitoreo de la alimentación

complementaria es un factor clave que falta desarrollar en la administración pública.

A pesar de que tratamos de coordinar a los ministerios, el tema no estaba dentro de sus prioridades. Fue difícil, además, porque los ministerios de Salud y Educación tienen una estructura relativamente descentralizada, los demás están muy centralizados. La orientación político-estratégica de los ministerios también fue un problema. El del Trabajo, por ejemplo, está enfocado a las grandes fincas, pero no se orienta a fortalecer el trabajo del pequeño agricultor. El Ministerio de Economía, por su parte, tiene como prioridad la promoción de las exportaciones porque es ahí donde están enfocados los grandes capitales.

¿Con la estrategia de distribución de alimentos y de bonos que se instrumentó durante el gobierno de Colóm se volvió más asistencialista y electoral la política social?

Las transferencias condicionadas en todos los países muestran esa faceta, ya que indiscutiblemente son utilizadas por quien está en el gobierno para aspectos electorales.

Sin embargo, no en todos los países es igual. Se cree que cuando los programas tienen una cobertura muy amplia el riesgo de que existen criterios político-electorales en la asignación de transferencias es menor. En algunos lugares los beneficiarios se eligen a través de una encuesta y quien está dentro del programa es porque cumple una serie de criterios y requisitos que están claramente establecidos en la ley...

En Guatemala las transferencias condicionadas se implementaron sin una estructura administrativa que estableciera los mecanismos de asignación, distribución, monitoreo y evaluación de las transferencias condicionadas, así como de las corresponsabilidades institucionales en todo el proceso. Existían algunos reglamentos y normas, pero no hubo un marco legal que regulara desde arriba. Esto no quiere decir que se haya hecho discrecionalmente, sino que no necesariamente se apoyó en una institucionalidad pública. Se definió cuál era el criterio de pobreza y eso se tomó como línea de base. Posteriormente se levantó un censo para ver cómo estaba la situación. Sin embargo, muchas decisiones se fueron tomando a partir de discusiones internas y no por criterios establecidos dentro de un marco legal. No sé si es posible afirmar que los criterios de selección eran electorales, lo que sí puedo decir es que fue masivo. Cuando empezó Mi Familia Progresiva tenía casi un millón de beneficiarios. No fue un programa de cobertura universal, pero llegó a abarcar una importante cantidad de mujeres.

En el primer año de gobierno de Otto Pérez se construyó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que estaba llamado a regular todas las transferencias condicionadas. Lo que se puede apreciar, sin embargo, es que bajó la cobertura de los programas y la frecuencia con que se daban los bonos. Un aspecto importante de destacar es que en la primera evaluación del Pacto Hambre Cero la desnutrición crónica disminuyó 1,7 puntos en menores de cinco años, que al desagregarlos por edades muestra que la desnutrición crónica entre los niños disminuyó durante el período de Colom, mientras que se incrementó durante el gobierno de Otto Pérez.

¿Qué tanto poder tiene un secretario de seguridad alimentaria sobre los otros ministerios para coordinar políticas en la materia y que se cumpla con ciertos criterios?

Al igual que los ministerios, la Secretaría de Seguridad Alimentaria depende de la Presidencia de la República. La diferencia es que los ministerios son ejecutores en su ámbito de competencia y las secretarías no. Las secretarías no tienen mayor influencia sobre los ministerios, están al mismo nivel. El Consejo de Seguridad Alimentaria, dirigido por el vicepresidente, es equivalente al Gabinete de Política Social de la República Dominicana. Aunque formalmente esto funciona como instancia de coordinación, estructuralmente no siempre cumple con su cometido porque no tiene sistemas de información, descentralización de acciones, ni criterios comunes.

En su opinión, ¿qué habría que cambiar?

Una de las cuestiones más importantes es hacer transformaciones en los sistemas de información de las instituciones. Es necesario que éstos tengan criterios de focalización para dirigir sus presupuestos y acciones en donde realmente es requerido, en lugar de que las decisiones se tomen a partir de una distribución homogénea o azarosa, como a veces ocurre. Recuerdo, por ejemplo, el caso de una comunidad en donde había siete desnutridos agudos y nosotros habíamos establecido un criterio arbitrario en el que a partir de seis desnutridos agudos en un lugar ya no era considerado un problema que podía tener causas genéticas o derivadas de otras condiciones, sino que estábamos frente a un problema de la comunidad en su conjunto. Esa comunidad en enero tenía siete desnutridos, pero para septiembre había llegado a 25. Yo quise saber si el Ministerio de Agricultura había entregado en esa comunidad granjas familiares, semillas o gallinas ponedoras, y cuando nos entregaron el recuento de las entregas nos dimos cuenta que esa comunidad no aparecía como beneficiaria. Al preguntar cuál era el

criterio para la entrega en las comunidades, me dijeron que del total que tenían, se dividía entre todas las comunidades.

También es necesario saber con qué cuentan los ministerios para focalizar las acciones por territorio y es importante definir mejor los criterios. Por ejemplo, ¿cuáles serán los que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) utilizará para decidir en qué grupos va a fomentar la productividad? La prioridad del Ministerio del Trabajo es fortalecer las cooperativas y la del Ministerio de Economía posicionar los productos a nivel nacional o internacional.

¿Ha avanzado un enfoque de derechos en la política alimentaria?

El tema del derecho a la alimentación es relativamente nuevo. Sólo recientemente la Procuraduría de Derechos Humanos creó la Defensoría del Derecho a la Alimentación. Aunque la Procuraduría ya trabajaba el tema, lo hacía sin estructura. Actualmente Guatemala está en un momento importante que podría aprovecharse para desestructurar la forma en que trabajan los ministerios. Por primera vez tenemos varios casos judicializados de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), algo que nunca había sucedido. La Secretaría está haciendo un protocolo para ver cómo resolver estos casos desde la actuación ministerial. Si se revisara lo que los ministerios están haciendo, funcionaría mejor.

¿Cuál es la evaluación que usted hace sobre el Pacto Hambre Cero?

Es una estrategia política para posicionar el tema al más alto nivel. Aquí desafortunadamente las cosas no funcionan por la vía de la política pública sino que están sujetas a los vaivenes de cada gobierno. Cada administración le pone diferentes nombres a las estrategias de combate al hambre. En el gobierno de Colóm fue «Enrédese», aunque era muy similar a lo que hoy es el Pacto Hambre Cero. Esa fue la estrategia para posicionar el tema a través del discurso presidencial y presentarlo como una de las prioridades de la Presidencia de la República. Uno de los grandes desafíos que tiene la Secretaría es evitar la duplicidad de funciones y empalmar su trabajo con el que llevan a cabo los ministerios. Por ejemplo, si se identifica que es necesario levantar datos y el ministerio correspondiente no lo hace, la gente de la Secretaría lleva a cabo esa labor, cuando lo que debería hacer es monitorear qué tanto están haciendo los ministerios y cuál es el impacto de ese accionar conjunto.

Podemos ver entonces que no es un tema de voluntad política. Con el Pacto Hambre Cero la voluntad política se ha situado al más alto nivel: en la Presidencia de la República. Aun así eso no fue suficiente para avanzar, como lo demostró

una evaluación de impacto. Se tenía una meta totalmente irreal de bajar la desnutrición crónica en un 10%, pero solo se bajó en un 1,7% en los menores de cinco años. Ese 1,7%, sin embargo, está en el segmento de tres a cinco años, por lo que no corresponde a este gobierno. El posicionamiento del gobierno de Otto Pérez en el tema del hambre fue meramente retórico. Si las instituciones no dirigen recursos para las acciones en el área rural a nivel comunitario, las cuales sean complementarias a las acciones de otros ministerios, las cosas no funcionan. Esto aplica tanto al gobierno central como a los gobiernos locales. Guatemala tiene un desafío grande en términos de la planificación. SEGEPLAN planifica sectorialmente, pero debe tener una modalidad para planificar multisectorialmente.

¿Qué tan factible es erradicar el hambre en Guatemala en 15 años, como plantean los ODS? ¿Qué habría que hacer para alcanzar esta meta?

No sé si la meta sea asequible, lo que creo es que en estos 15 años se pueden sentar bases estructurales más sólidas dentro de la Administración Pública, así como sistemas de información, planificación y descentralización. Ahora se ha

El problema es que no hay continuidad en las políticas públicas en Guatemala. Resulta imposible para un gobierno resolver los problemas en una sola gestión

empezado a abrir la brecha, pero falta camino por recorrer. En el período de Colóm costó mucho esfuerzo posicionar el tema de la desnutrición crónica. Pérez Molina lo tomó, aunque sea de manera discursiva. Jimmy Morales dijo que iba a ser su prioridad, lo cual, de lograrse, permitirá sentar mejores bases para el futuro. El problema es que no hay continuidad en las políticas públicas en Guatemala.

Resulta imposible para un gobierno resolver los problemas en una sola gestión. Si se logra que la desnutrición se despolítice y pase al nivel de acuerdos básicos que permitan dar continuidad a las estrategias que se aplican durante varios períodos gubernamentales, entonces avanzaremos y abriremos camino para realmente incorporar las modificaciones en la Secretaría, el Ministerio de Salud y en todos los ministerios que tengan relación con el tema.

Los indígenas y las mujeres todavía tienen un rezago muy importante en Guatemala, pero en la medida en que logremos empoderar a estos grupos y focalizar mejor las políticas públicas la seguridad alimentaria y nutricional podrá

mejorar. Existe la tendencia a rescatar las formas de producción de los pequeños agricultores que puede impulsarse para una producción alimentaria en esa línea que aminore los riesgos derivados del cambio climático que tiene el país y mejore no solo la seguridad alimentaria nutricional sino la soberanía alimentaria. ■

CAPÍTULO VI

PANAMÁ

Panamá logró alcanzar la meta de reducción del hambre medida por consumo de energía alimentaria. En 1990, 26,4% de la población estaba por debajo del nivel mínimo, mientras que para el bienio 2014-2106 dicha cifra disminuyó a 9,5% (FAO, 2015d: 5). También cumplió la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares por día. Si en 1991 el 20,89% de la población vivía con menos de 1,25 dólares al día, para 2012 dicha cifra se redujo a 3,99%. (CEPAL, 2015: 13). A principios de la década de 2000, 36,9% de la población se encontraba en situación de pobreza, y 19,4% en pobreza extrema. Para 2013 estas tasas se habían reducido considerablemente: la pobreza era de 23,2% y la pobreza extrema se ubicaba en un 12,2%. En cuanto a la distinción urbana y rural, hacia 2013 existía un porcentaje de 12,4% en pobreza urbana y de un 44,6% de pobreza rural. En ese mismo año la pobreza extrema urbana era de 3,6%, mientras que la pobreza extrema rural alcanzó 29,3% (CEPALSTAT).

Los grupos más afectados por el hambre, la pobreza y la extrema pobreza en Panamá son a todas luces los pueblos indígenas. En Panamá, 90% de las personas indígenas son pobres y 69,5% viven en extrema pobreza. En los últimos cinco años hubo una reducción de pobreza en el país en general. Sin embargo, la pobreza indígena disminuyó en 4,3% a diferencia de un 14% de reducción en hogares no indígenas (FAO, 2015b: 27). Medida por el coeficiente de Gini, la desigualdad de ingresos en el país tuvo una disminución simbólica entre 2001 y 2013, al pasar de 0,555 a 0,527 (FAO, 2015c: 51). La desnutrición también disminuyó en el país. Entre 1997 y 2012 la desnutrición crónica infantil pasó de 21,5% a 19,1%, la desnutrición aguda de 1,4% a 1,2% y la desnutrición global de 6,3% a 3,9% (FAO, 2015c: 51).

Panamá tiene un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2009-2015), cuyos ejes programáticos son la agricultura familiar, la protección social y ciudadana, la comercialización, la inocuidad de los alimentos, la protección al consumidor, la promoción de la nutrición y la salud materno-infantil. En el ámbito de la protección social, el programa social más importante es la Red de Oportunidades, un proyecto ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que beneficia a más de 72.000 hogares en situación de pobreza y pobreza extrema mediante transferencias monetarias condicionadas. Dentro de la Red de Oportunidades destaca el programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos, un vale que se entrega a familias en extrema pobreza que pueden ser canjeados en comercios dentro de las comunidades. Merienda Escolar, a cargo del Ministerio de Educación, entrega una merienda compuesta por galletas nutricionalmente mejoradas, bebida láctea y crema nutritiva enriquecida que favorece a cerca de 500.000 niños y niñas que acuden a la escuela a nivel nacional. Existen además dos programas importantes dentro del MIDES: 120 a los 65, el cual consiste en la entrega de una transferencia mensual a los adultos mayores de 65 años o más sin jubilación ni pensión, en condiciones de vulnerabilidad, marginación o pobreza y Ángel Guardián, dirigido a personas con discapacidad severa en condiciones de pobreza extrema y que busca cubrir necesidades básicas de alimentación, medicamentos y acceso a los servicios.

Panamá todavía no cuenta con una ley de seguridad alimentaria, aunque se discute actualmente un proyecto. Sin embargo, existe desde 2004 una Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentario y Nutricional (SENAPAN), la cual se administra a través de un Comité Técnico conformado por representantes de instituciones públicas y asociaciones privadas. Esta Secretaría está adscrita al Ministerio de Desarrollo Social. Desde 2007, además, existe un Sistema de Vigilancia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIVISAN).

Este capítulo inicia con una entrevista al Ministro de Desarrollo Social, Alcibíades Vásquez. El funcionario parte de una reflexión sobre la desigualdad en Panamá, una de las más acentuadas en Centroamérica, como una de las principales causas del hambre y la extrema pobreza que todavía afectan al país, a pesar del acelerado crecimiento económico que ha alcanzado en los últimos años. Vásquez considera que los programas sociales que se han impulsado, sobre los cuales habla en esta entrevista, han permitido disminuir la pobreza que, como señala, en Panamá tiene «cara de mujer y apellido indígena». A su juicio, el gran reto está en las comarcas indígenas del país, las cuales ocupan casi un tercio del territorio nacional, aunque no se asientan en tierras muy fértiles. La difícil

interacción entre el gobierno nacional y los pueblos indígenas es un tema que el Ministro aborda en esta entrevista, para reflexionar sobre los dilemas que implica hacer llegar proyectos de infraestructura, necesarios para mejorar la provisión de servicios en las zonas más alejadas del país. Durante esta conversación se reflexiona con el Ministro si con el crecimiento que ha tenido el PIB panameño en los últimos años el país podría haber logrado mejores resultados en el área social. El Ministro señala que no es claro que el crecimiento económico que ha venido mostrando Panamá prevalecerá como hasta ahora, por lo que tampoco se puede saber a ciencia cierta si las transferencias monetarias condicionadas serán sostenidas en el tiempo.

Aida Batista, Directora del Programa Red de Oportunidades, el programa de transferencias condicionadas más importante del país, continúa con las reflexiones del Ministro Vásquez y ofrece mayores detalles del programa a su cargo. La funcionaria cuenta cómo encontró el programa a su llegada al gobierno en 2014 y las reformas que ha emprendido para hacerlo más transparente y acercarlo a un enfoque de derechos. En esta conversación Batista analiza de forma crítica la manera en que el Estado panameño ha abordado la problemática de las comarcas indígenas, grupos históricamente olvidados que han sido segregados del resto de la población y condenados a vivir en las áreas más difíciles. Ante estos grupos, señala la entrevistada, se han desplegado intervenciones basadas en una óptica asistencial antes que verlos como sujetos de derechos. Batista destaca, además, que en Panamá existe una muy débil conciencia pública acerca del problema del hambre. A su juicio, «ni los políticos ni los ciudadanos hablan del tema» y tampoco lo hacen los medios de comunicación.

Finalmente, este capítulo dedicado a Panamá concluye con una entrevista al Secretario Ejecutivo de la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Franklin Corro. El funcionario explica que las funciones de la dependencia a su cargo consisten, por una parte, en la coordinación de las instituciones en materia de seguridad alimentaria y, por otra parte, en la ejecución de ciertos programas como es el Bono Alimenticio, el cual beneficia a 10.000 familias en los distritos de mayor desnutrición y pobreza. Corro relata cómo anteriormente esta Secretaría carecía de organización y marcos institucionales que permitieran el avance de la seguridad alimentaria y la actual administración está buscando fortalecer su papel en el marco de un debate en torno a una nueva Ley de Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación. Además, el Secretario habla de las dificultades de coordinación que ha tenido la oficina a su cargo. Si bien dicha instancia formalmente debería coordinar los

programas de otros ministerios, hasta ahora no ha logrado llevar a cabo dicha tarea. Se pretende que a través de la ley, actualmente en discusión, pueda crearse un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria presidido por el presidente de la República. ■

A. El reto de superar la desigualdad

Alcibíades Vásquez
*Ministro de Desarrollo Social*²³

¿Cuáles considera usted que han sido las políticas y programas le han permitido a Panamá alcanzar las metas de los ODM en materia de reducción del hambre?

Panamá ha sufrido una pésima distribución de la riqueza que se traduce en una terrible desigualdad. Esta situación coloca a nuestro país entre uno de los más inequitativos de América Latina. A pesar de este cuadro, creo que una de las cuestiones que nos han permitido disminuir la pobreza es la el impulso a políticas públicas de Estado y no solamente de gobierno como se hizo en el pasado. Antes, cuando terminaba una administración automáticamente se reemplazaban los programas existentes por otros. Desde la invasión norteamericana, el gobierno de Guillermo Endara (1989-1994) visualizó el mapa de pobreza en Panamá y detectó tres países: el Panamá de los pocos que tienen todo, el Panamá de la clase media y el gran Panamá de los descamisados. A partir de 2007, bajo la administración del presidente Martín Torrijos Espinosa (2004-2009), se dio un impulso a la educación en las áreas más pobres del país y se promovió en la salud.

Panamá ha sufrido una pésima distribución de la riqueza que se traduce en una terrible desigualdad. Esta situación coloca a nuestro país entre uno de los más inequitativos de América Latina

Otro tema que ha contribuido a la disminución de la pobreza y la extrema pobreza han sido las transferencias monetarias condicionadas. Entre los ejemplos más destacados se encuentra el Programa Red de Oportunidades, que beneficia a las familias con niños en la escuela; el Programa 120 a los 65, que beneficia a los adultos mayores y el Programa Ángel Guardián, que favorece a los discapacitados. Tenemos también apoyo técnico para la formación de

²³ Alcibíades Vásquez es Licenciado en Contabilidad por la Universidad de Panamá, con un diplomado en Negociaciones, Tratado y Comercio Internacional de la Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior. Fue diputado en la Asamblea Nacional en dos ocasiones, en los períodos 2004-2009 y 2009-2014. Actualmente funge como Ministro de Desarrollo Social.

microempresarios y para la alfabetización que permitiría la incorporación de muchas personas iletradas al mercado.

Un elemento importante ha sido el matrimonio público-privado y con la sociedad civil. Desde el momento que abrimos las puertas para que todos los sectores entendieran que solos no podemos resolver los problemas, la política pública contra el hambre ha sido un éxito.

A pesar de los éxitos que ha tenido Panamá en materia de crecimiento económico, la extrema pobreza en zonas rurales es una de las más altas en Centroamérica. Sólo Belice y Guatemala tienen niveles superiores. ¿Qué ha ocurrido con las políticas públicas que se han instrumentado en las zonas rurales del país que todavía presentan un reto tan importante?

Lamentablemente, la pobreza en Panamá tiene cara de mujer y apellido indígena. El gran problema está en las comarcas, las cuales ocupan casi el 24% del territorio nacional, aunque no se asientan en tierras muy fértiles. ¿A qué se debe que

La pobreza en Panamá tiene cara de mujer y apellido indígena

tengamos altos porcentajes de pobreza en las zonas comarcales? Un primer elemento es el factor cultural. No hemos entendido que necesitamos resolver los problemas en su propio entorno. Es importante buscar la manera de capacitar a las poblaciones indígenas dentro de su propia idiosincrasia.

Una segunda cuestión a considerar es la infraestructura. Los caminos de penetración son caóticos. De los miles de millones de dólares que se han invertido, poco o nada se ve reflejado en esas áreas. Tenemos la obligación de invertir en obras de infraestructura. Este gobierno ha llegado a regiones en las que el Estado nunca había estado presente. Nos estamos enfocando en erradicar la pobreza en esas áreas comenzando por la creación de la ciudad gubernamental dentro de la comarca. La administración del presidente Juan Carlos Varela tiene como objetivo para 2017 lograr la total funcionalidad de la ciudad gubernamental en la comarca Ngäbe Buglé, el cese de las escuelas rancho y la educación trilingüe (español, ngäbe e inglés).

Finalmente, una tercera cuestión que no nos ha permitido acabar con la pobreza en las comarcas ha sido el divorcio entre autoridades tradicionales y autoridades civiles. No podemos imponer nuestra receta para el desarrollo sin tomar en consideración a las autoridades indígenas tradicionales. A diferencia de

los gobiernos anteriores que manipulaban los procesos electorales de las autoridades tradicionales, este gobierno las está respetando.

¿El estatuto de autonomía que han tenido las comarcas ha sido un impedimento para llevar infraestructura a esas poblaciones?

En parte sí, ya que la desconfianza ha sido muy grande. Esa desconfianza ha sido producto de una histórica explotación desde la conquista española y los ha llevado a que su propia legislación se convierta, en muchos aspectos, en la espada de Damocles. Los pueblos indios temen que al abrirse caminos de penetración se atentarán contra uno de sus principales postulados: la defensa de su medio ambiente. Los mayores ambientalistas del mundo son los pueblos originarios. Dentro de su creencia religiosa y filosófica, la parte espiritual está ligada a la parte natural.

Un segundo elemento que temen es que el desarrollo puede traer consigo, nuevamente, la extracción de los recursos naturales que ellos tanto defienden. En tercer lugar, los indios han visto que hay proyectos que les llegan, extraen los recursos naturales, y los dejan ahí abandonados. Por eso la lucha contra la industria minera de cielo abierto. Por último, muchos se abstienen a volverse parte del sistema educativo moderno oficial, ya que sienten que se pierde toda la cultura de sus pueblos comarcales. Ellos quieren que el Ministerio de Educación les respete su idioma y su cultura en conjunto con el sistema educativo oficial.

Si estas comunidades se resisten a muchos proyectos de infraestructura del Estado, y a la vez el gobierno ve esos proyectos como fundamentales para reducir la pobreza ¿qué se puede hacer?

El problema ha sido la imposición que ha tenido lugar en otras administraciones. No se puede ir a las comunidades indígenas a imponer. Hay que ir a convencer, consensuar y dialogar. Esto último es lo que caracteriza a esta administración, el ser un gobierno social para todos. Actualmente estamos realizando obras de infraestructura a través del convencimiento y la generación de diálogo con las comunidades.

No se puede ir a las comunidades indígenas a imponer. Hay que ir a convencer, consensuar y dialogar

La pobreza en zonas indígenas es casi seis veces más alta que en el resto de Centroamérica. ¿Se ha logrado reducir?

Sí, se ha logrado reducir en donde existen las transferencias monetarias condicionadas con un sistema de acompañamiento de vigilancia y certificación. Es necesario tener un control de lo que los beneficiarios de los programas compran con los recursos que se les proveen. La pobreza ya no se puede medir solo a partir de la cantidad de dinero que se tiene para comer, sino con base en un índice multidimensional que incluye educación, asistencia médica, caminos de penetración, alcance a capacitación para la producción, etcétera.

¿Podría hablarnos más de los programas de combate a la pobreza en Panamá?

En Panamá hay cinco programas de transferencia monetaria condicionada. El primero, que ya mencioné es la Red de Oportunidades para las familias en pobreza y pobreza extrema que tengan hijos en edad de ir a la escuela. La corresponsabilidad se basa en la certificación de que el niño asiste a la escuela y recibe la atención médica adecuada. Actualmente se beneficia a 70.000 familias a nivel nacional, de las cuales 30.000 se encuentran en áreas de difícil acceso y 40.000 en áreas de fácil acceso. Junto a Red de Oportunidades está el programa Redes Territoriales que consiste en organizar a las comunidades en cooperativas y capacitarlas para que tengan una actividad que les genere ingresos y mejore su calidad de vida. Hay una vinculación con la empresa privada donde se capacita a las mujeres, ya que 95% de las cabezas de familia son mujeres, para convertirlas en microempresarias.

El Programa 120 a los 65, por otra parte, otorga una renta mensual de 120 dólares a personas de 65 años o más que no tengan pensión ni jubilación, y estén en condiciones de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad. Alrededor de 126.500 adultos mayores se benefician de este programa, tanto en áreas de difícil como de fácil acceso. La corresponsabilidad está en garantizar la salud y la atención médica sostenible, por lo que es obligatorio que se realicen exámenes médicos para prevenir enfermedades. Los varones indígenas, por su parte, no permiten que latinos hagan exámenes médicos a sus mujeres, por lo que estamos procurando que sean ellos mismos, a través de sus propios curanderos tradicionales, quienes las atiendan y que el Ministerio de Salud lo reconozca.

El programa Ángel Guardián está orientado a la población con discapacidades severas dependientes. La transferencia es de 80 dólares mensuales y cuenta hoy

con 15.000 beneficiarios. A los familiares de los beneficiarios les proveemos facilidades para que no descuiden a sus familiares con discapacidad.

El programa Cohesión Social es financiado por la Unión Europea, en donde se crean microempresarios. Actualmente hay más de 27.000 familias beneficiadas en el campo de la agroindustria y la pesca. El programa lo maneja en su totalidad la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales), a la que se le transfieren los recursos. Finalmente está la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN) que atiende poblaciones con algún tipo de desnutrición.

¿Son suficientes los recursos con los que cuenta el Estado panameño para la política social en general?

Los que maneja el Ministerio de Desarrollo Social no son suficientes, aunque debo decir que en mi labor he tenido el apoyo del Presidente de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Con el crecimiento que ha tenido el PIB panameño en los últimos años, ¿se podrían haber hecho esfuerzos aún más significativos para reducir la extrema pobreza, el hambre y la desnutrición en el país?

Faltaron iniciativas en políticas públicas de Estado, mecanismos de seguimiento y la promoción del empleo formal para garantizar que las personas tengan una pensión al jubilarse. Hay un índice muy alto de adultos que no tienen pensión ni jubilación y hay que tomar medidas para poder hacer frente a esa situación. Hoy en día tenemos un desarrollo sostenible que viene desde hace casi doce años, pero eso no quiere decir que vaya a persistir. No sabemos si las transferencias monetarias condicionadas serán sostenidas en el tiempo. Aunque están garantizadas por ley, no es claro si el crecimiento económico prevalecerá como hasta ahora. Espero que Panamá crezca no a 6%, sino a 8 o 9% anual con una muy baja inflación como la que hoy tenemos. Sin embargo, yo apuesto por la capacitación para disminuir al máximo el grado de analfabetismo. En Panamá hay 145.000 analfabetas de una población de 4 millones de habitantes.

Y más allá de recursos, ¿qué necesitaría Panamá para lograr la meta de erradicación del hambre en 15 años que se plantean los ODS?

Creo que difícilmente podemos aspirar a erradicar la pobreza en 15 años si no nos proponemos a hacer una reingeniería seria y fortalecer el sector primario (la producción), procurando que seamos autosuficientes en la generación de

alimentos. Jamás se podrá erradicar la pobreza únicamente con transferencias monetarias condicionadas. Tenemos que procurar que el crecimiento económico llegue a todos esos sectores. La única forma de hacerlo es democratizar los presupuestos, apostar a la equidad y erradicar la discriminación. Es necesario definir qué parte del presupuesto estará destinada al mapa de pobreza del país. En mi opinión, lo prioritario es el presupuesto para educación, salud, obras públicas y desarrollo social. Si logramos esto tengo la plena seguridad que este país podría erradicar el problema.

¿Las instituciones están bien coordinadas entre sí para lograr los objetivos de reducir la pobreza y el hambre?

Panamá tiene un archipiélago social en materia de administración. Hay 15 o 20 instituciones haciendo lo mismo, triplicando esfuerzos y recursos. La actual administración ha reactivado el Gabinete Social, bajo mi coordinación, el cual está constituido por los ministerios relacionados al campo social y el Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, se organizó, vía decreto ejecutivo, la Comisión Interinstitucional para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la cual incluye la mesa de concertación (sector privado, ONG, iglesias, sindicatos, etc.) y la secretaría de meta que es la que controla y dirige los proyectos del Estado. De esta manera, me siento optimista en cuanto al funcionamiento y coordinación de las instituciones.

¿Funciona la coordinación desde un ministerio? ¿No debería llevarse a cabo desde la Presidencia de la República?

El Ministerio de Desarrollo Social está a cargo de la coordinación. Mientras estuvo adscrito a la Presidencia de la República, no funcionó porque no le daban importancia al Gabinete Social. No se comprendía que ese espacio es el escenario propicio para discutir las estrategias que generan los proyectos de leyes y políticas de Estado a ser aprobados por el Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional. Esta tarea me fue posteriormente encomendada a mí por mi experiencia como diputado.

¿Puede un ministro coordinar a otro ministro? ¿Es aceptable este tipo de coordinación entre pares?

Hasta ahora ha sido exitoso ya que la Primera Dama también forma parte del Gabinete Social. Junto con nosotros, se encuentra también al frente la vicepresidenta de la República y el canciller. El 99% de las reuniones que se han

hecho del Gabinete Social en estos dieciocho meses de gobierno han tenido quórum al más alto nivel.

¿La política de seguridad alimentaria también se discute en este espacio?

Sí, ahí se discutió y se brindó el apoyo a la creación del Banco de Alimentos, que gracias a la FAO, a las iglesias y al sector privado está funcionando muy bien.

Sin embargo, hay muchos ministerios que tienen programas que involucran políticas de seguridad alimentaria, educación, salud, etcétera. ¿Eso se ha podido coordinar desde el Ministerio de Desarrollo Social?

En parte sí. Necesariamente, para tener éxito requerimos del apoyo de otros ministerios. También tenemos convenios de cooperación con universidades. Con entidades autónomas y semiautónomas no ha sido tan exitosa la coordinación, ya que aún no comprenden que esto debe ser un trabajo en equipo.

¿Cuáles serían las tres cuestiones más importantes que Panamá necesitaría para lograr erradicar la pobreza y el hambre en 15 años?

Primero que nada una mejor distribución de la riqueza, en la que se asigne más presupuesto al sector social. La clave para aplicar políticas sociales se fundamenta en la asignación presupuestaria. El sector social debe ser prioridad. Segundo, la transformación del sistema educativo para que todos los sectores tengan educación de calidad. Tercero, el fortalecimiento al sector productivo, es decir, a la producción de alimentos. Asimismo, es fundamental el fortalecimiento institucional y la descentralización de los gobiernos locales.

Es interesante observar que las cuestiones que usted menciona no son competencia directa del Ministerio de Desarrollo Social... Mejorar la distribución de la riqueza, por ejemplo, depende especialmente de un tema fiscal que compete a Hacienda; el sistema educativo, al Ministerio de Educación y el sector productivo al Ministerio de Agricultura

Yo veo las políticas sociales insertadas en cada uno de los sectores. La mejoría en la distribución de la riqueza ciertamente tiene que ver con la cuestión fiscal, pero la idea es que se asigne más presupuesto al sector social. La clave de aplicar las políticas sociales se fundamenta en la asignación presupuestaria que se le vaya a dar. En este momento, por ejemplo, yo tengo un presupuesto de 281 millones de dólares para 2016. En efecto, esto no es suficiente porque tan sólo en el pago de transferencias económicas gastamos 225 millones. El resto son transferencias a las

otras instituciones. Lo que nosotros queremos es un presupuesto democrático donde el sector social sea la prioridad.

Para lograr ese objetivo, ¿no es necesario tocar la carga fiscal?

En efecto, Panamá es uno de los países que tiene la carga fiscal más baja en América Latina. Lamentablemente, los que pagamos impuestos somos la clase media y los sectores populares. Hay muchos poderes económicos que están exentos del pago de impuesto sobre la renta y otros tributos, con la justificación de incentivar la inversión. Sin embargo, por encima de todo está la seguridad social.

¿Por qué este gobierno no ha podido modificar la carga fiscal?

Ni este gobierno ni ningún otro. Gobierno que tenga como prioridad modificar la tasa impositiva es un gobierno destinado al conflicto social. ■

B. El Programa Red de Oportunidades

*Aída Batista*²⁴

Panamá es un país con una economía en crecimiento con mejores indicadores en materia social que otros países centroamericanos. ¿Aun así puede decirse que hay un problema de hambre?

Como país tenemos una tasa de crecimiento económico muy alta y sostenida en los últimos años, lo que puede hacer parecer que tenemos muchos problemas resueltos como el hambre. Sin embargo, Panamá es un país con mucha desigualdad que no es muy evidente ya que se encuentra en las áreas más alejadas del país; en áreas de difícil acceso que son fundamentalmente las comarcas indígenas.

Al no ser tan evidente, pareciera que no es un problema importante; pero para nosotros desde el programa Red de Oportunidades, la desigualdad es un problema fundamental en el país. Cuando hablamos de hambre pareciera que solo nos referimos a la desnutrición por no contar con ingresos, pero debemos vincular el problema a una serie de carencias que tienen las familias; es decir, las relativas a la cobertura de servicios de salud, ausencia de estructuras de educación, de la calidad de vida, etc. El tema del hambre, en mi opinión, va mucho más allá de si una persona está o no desnutrida. Para mí el asunto está englobado en el tema de la pobreza y la extrema. Ciertamente la pobreza extrema ha disminuido significativamente. Sin embargo, no hemos la hemos erradicado, como tampoco hemos podido erradicar el hambre. Lo que es importante a destacar es que ahora sí la tenemos focalizada en los grupos indígenas.

La pobreza y el hambre están localizadas en las comunidades indígenas por ser grupos históricamente olvidados que han sido segregados del resto de la población y condenados a vivir en las áreas más difíciles

²⁴ Aída Batista es Directora Nacional del Programa «Red de Oportunidades» desde 2014. Es abogada de profesión y ha sido consultora en temas de género y participación ciudadana. Fue funcionaria del Ministerio de Economía y Finanzas y ha sido Directora de Atención a Sectores Vulnerables de la Defensoría del Pueblo.

¿Por qué entre las comunidades indígenas el problema todavía es tan grande?

En mi opinión la pobreza y el hambre están localizadas en las comunidades indígenas por ser grupos históricamente olvidados que han sido segregados del resto de la población y condenados a vivir en las áreas más difíciles. En estas zonas no hay cobertura de salud y educación y no existe una infraestructura vial que les permita acceder fácilmente a los servicios básicos.

Hay quienes plantean que el hecho de que no haya infraestructura es también responsabilidad de ellos, en tanto se resisten al ingreso del gobierno nacional.

Como país no hemos desarrollado modelos exitosos de abordaje a la población indígena. La relación cultural entre ambos mundos ha sido una de desigualdad

Las comunidades indígenas han sido vistas en este país como sujetos de asistencialismo. No estamos generando capacidades que les permitan desarrollar localmente las infraestructuras que necesitan y que éstas sean culturalmente pertinentes

que genera dependencia. Las comunidades indígenas han sido vistas en este país como sujetos de asistencialismo. No estamos generando capacidades que les permitan desarrollar localmente las infraestructuras que necesitan y que éstas sean culturalmente pertinentes. Esta situación ha generado dependencia. A pesar de haber dispensado millones de balboas en las comarcas indígenas, la pobreza extrema y el hambre siguen

existiendo en ellas. El modelo asistencialista que se ha desarrollado hasta esta administración (principalmente las transferencias monetarias), ha sido el mismo con los sectores indígenas, rurales y urbanos marginales de pobreza. Lo que ha faltado es un modelo de corresponsabilidad donde la población indígena sea partícipe y actor principal de su propio desarrollo y donde nosotros diseñemos conjuntamente con ellos un modelo de respeto.

¿Se ha podido avanzar en esta dirección?

Sí, ha habido cierta resistencia en algunos lugares en el tema de salud, más que en la educación. En el ámbito de la educación hemos desarrollado un modelo de educación bilingüe en donde trabajamos con ellos en español y en su propia lengua. Lo que hace falta es que el sistema educativo llegue a más lugares con modelos alternativos de educación no tradicional. En el área de la salud existen

barreras culturales que no han podido ser superadas, como ocurre con todo lo relativo al control prenatal y a la salud materno-infantil. Existen comunidades donde los hombres deciden sobre la salud de las mujeres y no les permiten que asistan a los controles sanitarios.

En estos últimos años, ¿Qué tanto se ha logrado superar el asistencialismo?

Con el Programa Red de Oportunidades estamos iniciando el camino de la corresponsabilidad y superando el esquema asistencialista. Red de Oportunidades atiende a las familias y personas en extrema pobreza desde el período prenatal hasta los 64 años.

¿Cómo surge el programa Red de Oportunidades y en que consiste exactamente?

La Red de Oportunidades surge en 2006 como un programa de transferencias monetarias condicionadas como parte de una estrategia para la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema. Inició como un programa que atendía familias con niños y adolescentes en edad escolar, los cuales recibían 35 y más tarde 50 balboas mensuales (35 y 50 balboas respectivamente al tipo de cambio de 2015). En principio, el programa se basa en corresponsabilidades en materia de educación y salud.

Este programa fue diseñado con base en el modelo de Bolsa Familia en Brasil. Posteriormente se fue convirtiendo en uno de pagos y no se llegó al punto de la verificación y exigencia de la corresponsabilidad en su totalidad. La falta de verificación y corresponsabilidad se debió a que muchas familias están en zonas de difícil acceso y el programa se convirtió solo en una red de pagos. Una corresponsabilidad que fue totalmente abandonada fue el desarrollo de las capacidades productivas de la gente, el cual nunca se implementó.

Además de la corresponsabilidad en materia de salud y educación, las familias están obligadas a asistir a capacitaciones. Cuando comenzó esta administración, comenzamos a optimizar todos los procesos del programa. Hicimos una evaluación de cómo ingresa una familia a Red de Oportunidades e hicimos una nueva ficha única de registro que entrará en vigor en 2016, para ingresar a los tres programas ícono del MIDES: Red de Oportunidades, 120 a los 65 o Ángel Guardián.

Esta ficha única de registro nos permitirá censar de manera homogénea los tres programas del MIDES y tener un nuevo mecanismo multidimensional de medición de la pobreza. Para la creación de este mecanismo, hemos recibido asesoría y capacitación del CONEVAL de México, así como talleres ofrecidos por

el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En este momento el personal técnico de Red de Oportunidades y de 120 a los 65 está recibiendo una pasantía de capacitación en la República Dominicana.

Sobre las corresponsabilidades en materia productiva, ¿qué es lo que se comenzó a hacer?

Para nosotros era importante saber qué iba a pasar con las personas que recibían los pagos a los tres, cinco o diez años. Por ese motivo tuvimos que elaborar un mecanismo de salida a través del desarrollo de capacidades productivas. Esa discusión comenzó hace un año y fue motivada por la necesidad de conocer el verdadero impacto del programa; es decir, cuánta gente en realidad ha salido de la pobreza.

Como Directora de Red de Oportunidades supe que era necesario un sistema que no sólo se plantee el cómo la gente puede ingresar al programa, sino también cómo puede salir. De otra manera el programa no tiene ningún sentido y podríamos continuar solo subsidiando y dando dinero a las personas. Con ese objetivo en mente, nos sentamos con el Banco Mundial y analizamos las experiencias de otros países para combatir la pobreza, en especial Brasil y Uruguay.

¿Qué les pareció interesante de las experiencias de esos dos países?

El caso de Brasil me llamó personalmente la atención cuando escuché que millones de personas habían logrado salir de la pobreza. Eso me hizo pensar que nosotros también podemos salir casi inmediatamente, pues solo tenemos 400.000 personas en esa situación. Además, si nosotros tenemos problemas de acceso, Brasil los tiene en un nivel mucho mayor, con poblaciones culturalmente muy diversas. Panamá no tiene tanta variedad. Me pareció fascinante que la gente en Brasil se declara como pobre. Tienen un desarrollo y sentido de responsabilidad impresionante de lo que es ser ciudadano. En Panamá si se pudiera hacer eso, toda la población vendría y se declararía como pobre. De manera aleatoria, existen en Brasil mecanismos de supervisión y verificación de aquellas familias que se declararan como pobres. Nosotros no estamos a ese nivel aún, pero era fundamental tenerlo como referente.

También estudiamos el caso de Uruguay. Ciertamente las condiciones en ese país son muy distintas a las de Brasil y a las nuestras, pero no deja de ser un triunfo. Nosotros no hemos podido erradicar la pobreza ni siquiera en la ciudad capital. De Uruguay admiro la simpleza y sencillez de su programa. Es un país que no tiene el crecimiento económico de Panamá, y aun así tienen un nivel de

desarrollo humano superior al nuestro. Con mucho menos recursos, Uruguay ha logrado cerrar brechas y ha llegado a ser un país referente en tema social. Me da cuenta de que nosotros podíamos hacer algo similar.

Con el apoyo de un grupo de técnicos de campo, del Banco Mundial y del BID, diseñamos el sistema de protección e inclusión social de nuestro país. Un sistema que nos ha permitido, en los últimos 12 meses, hacer un diseño donde los programas sociales del MIDES tengan procesos en conjunto. El ingreso a cada programa se hará a través de una ficha única de registro. En una primera etapa apunta a los programas del MIDES, pero está concebido como el gran registro único de beneficiarios del estado. Incluirá programas como la Beca Universal (educación) y el subsidio del gas. Es necesaria una base de datos donde se pueda tener una información social que permita al Estado panameño tomar las mejores decisiones con base en un registro dinámico y con información actualizada.

Nuestro problema es que el mapa de pobreza que tenemos actualmente es de hace diez años, por lo que estamos trabajando con información del pasado. Este registro único, que será alimentado de manera descentralizada, nos permitirá tener información mucho más actualizada. Asimismo, comenzaremos a realizar pagos a los beneficiarios mediante tarjetas, lo que nos permitirá hacer la inclusión productiva.

Los mecanismos de salida se dividen en dos estadios: Uno de capacitaciones básicas que deben recibir todos los beneficiarios del MIDES, con objeto de ir construyendo ciudadanía. Estas capacitaciones, que incluyen temas como violencia familiar, liderazgo, nutrición, drogas y salud en el campo, permitirán a las familias mejorar su entorno. El segundo estadio es el desarrollo de capacidades productivas. Ya tenemos aliados institucionales, como el Instituto Nacional de Desarrollo Humano (INDH), para la formación técnica con énfasis en mujeres y jóvenes beneficiarios del programa. De acuerdo a las necesidades de cada quien también se dan capacitaciones para emprendedores.

¿Cómo vamos a insertar laboralmente a esas personas? Tenemos un convenio con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL). A través de sus programas de inserción laboral, quienes reciban formación del INDH pasarán a formar parte de los programas del MITRADEL. Esto lo vamos a lograr con el financiamiento del Banco Mundial, que manejamos aquí y pagaremos al INADEH por persona capacitada. Se trata de un mecanismo de salida a través de la formación técnica.

Sin embargo, la inclusión social también va acompañada de la inclusión financiera. Hemos hecho alianzas con bancos que nos han dado espacios para atender a personas y entrenarlas para que aprendan administración, costos y planes de negocios. En cinco sábados se les imparte el módulo de emprendedores. También tendremos inclusión para quienes necesitan aprender oficios novedosos. Por ejemplo, actualmente una empresa muy importante en Panamá que maneja harinas, dentro del programa de responsabilidad social, dará entrenamiento de repostería a grupos de 45 personas cada semana. Asimismo, el Patronato de Nutrición contribuirá en los sectores rurales. Este Patronato tiene los recursos para formar a la gente en granjas, integrarlos en cooperativas y permitirles que aprendan a sembrar los alimentos que necesitan y los comercialicen.

¿Cómo ha evolucionado el programa Red de Oportunidades y su cobertura?

Presupuestariamente podemos atender a 70.000 familias, con cinco personas por familia en promedio, lo que representa a 350.000 beneficiarios. El censo muestra que en Panamá hay 400.000 personas en extrema pobreza. En 2014, cuando llegue a este programa, los 70.000 que estaban incluidos no eran los más pobres. Por algún motivo estaban incluidas personas que no cumplían con los requisitos. Por esa razón nosotros hicimos una auditoría del sistema y una recertificación artesanal en la que los promotores fueron a cada casa a verificar si las personas aún cumplían con los criterios de elegibilidad del programa. Cuando efectuamos la verificación, identificamos a más de 10.000 familias que estaban en el padrón y nunca debieron estar en él estaban cobrando beneficios.

¿Cuál es el criterio para ser beneficiario?

Ingreso, condición de la vivienda (materiales), si se tienen niños y niñas en edad escolar, si hay adultos mayores, si la familia tiene luz eléctrica, agua potable, letrina y servicios higiénicos, si están en zonas accesibles por caminos y carreteras, entre otros. Se hace una radiografía de la familia a través de 75 preguntas. Las preguntas se digitan, se pondera cada una de las variables y se extrae un porcentaje que en teoría no puede manipularse.

¿Qué fue lo que encontraron después de hacer aquella verificación? ¿Se había efectuado una selección a partir de criterios políticos?

No sé con qué criterios se realizó. No me arriesgo a decirlo, pero lo que sí sé es que no se hizo con los criterios estrictos del programa. Más de 10.000 familias se saltaron esos criterios.

¿Podría haberse utilizado el programa de forma partidista?

Claro, porque si no cumplían con los criterios de elegibilidad, ¿quién establece qué personas entran, cuáles no y por qué? Si no hay un criterio científico de selección de beneficiarios, es porque hay uno de tipo subjetivo, lo que está lejos de un enfoque de derechos. Ciertamente existía el cuestionario de las 75 preguntas, pero el sistema era manipulado. Cuando surgió el tema de que no era confiable el sistema, traje a alguien de fuera que me ayudó a verificar con el proxy lo que ocurría con esas personas.

También tenía denuncias telefónicas de personas que no deberían estar en la Red. Decidí ver qué tan cierto era todo ello y eventualmente se les retiró el beneficio. Cuando llegué a esta oficina había 15.000 encuestas en cajas que no habían sido digitadas; gente que solicitó ser incluida en el programa, pero se quedó esperando por dos o tres años. Me di entonces a la tarea de digitar esas solicitudes. El mapa de pobreza de nuestro país muestra que el 80% o 90% de las comarcas están en extrema pobreza, por lo que me dediqué a revisar las encuestas que se habían hecho en esas zonas para buscar resarcirlas.

Si no hay un criterio científico de selección de beneficiarios, es porque hay uno de tipo subjetivo, lo que está lejos de un enfoque de derechos

Hoy día, ¿qué tan lejos o cerca está el programa de alcanzar la universalidad? ¿Se plantea ese objetivo?

Sí, porque nosotros queríamos tener una disponibilidad presupuestaria de 100.000 familias, aunque no se aprobó ese presupuesto. Actualmente el presupuesto es de 42 millones de balboas (o 42 millones de dólares) para 70.000 familias. Para alcanzar la universalidad se requeriría atender a 30.000 familias más, lo que representaría un gasto adicional anual por 20 millones. A mi manera de ver este esfuerzo no se ha hecho por falta de claridad. El MIDES ha generado una vinculación directa con el Ministerio de Economía y Finanzas. Un gran problema en Panamá es que no hay una percepción pública de la pobreza extrema y el hambre. Hay una identificación generalizada y cultural de que todos son pobres. Es difícil que alguien se identifique como rico, aunque también hay un cuestionamiento a todo el tema de los subsidios y las transferencias monetarias de la clase media que exigen que cierren esos programas porque creen que los beneficiarios no hacen nada más que recibir dinero.

¿El empresariado tiene la misma postura?

Sí, no hay un empresariado sensible a estos problemas por la forma en que se habían manejado los programas, así como por la existencia de un sistema clientelista en el que no había corresponsabilidad. Hoy el discurso ha cambiado, pero nos ha costado mucho trabajo. En todos los medios de comunicación estamos demostrando resultados con cifras. Nuestro discurso se basa en que la nueva visión de los programas del MIDES comienzan por ser temporales o transitorios y hay mecanismos de entrada y de salida. La temporalidad es de tres a cinco años y, por primera vez en este país, el 17 de octubre de este año rendimos cuentas en un evento abierto. En la página web también hay una sección de transparencia.

¿El sistema está blindado? Es decir, si mañana llegara otro responsable del área y quisiera hacer uso político de los programas, ¿podría fácilmente hacerlo?

La nueva plataforma tecnológica que tendrá el programa en 2016 permitirá tener un blindaje, hasta donde se pueda, con todos los controles y supervisiones para que no se puedan tomar caminos alternos. A nivel de legislación, en 2016 habrá una ley marco sobre programas sociales. La ley incluirá los criterios de selección de Red de Oportunidades y 120 a los 65. En el caso de Ángel Guardián se va a flexibilizar un poco ya que ese sí es un subsidio para personas con discapacidades severas en condiciones de dependencia.

La ley contemplará el registro único, regulará todas las herramientas nuevas, las fichas de registro del beneficiario y los criterios de elegibilidad. Esa ley dotará de un marco legal pero dejará el día a día a nivel de la reglamentación. En muchas cosas tenemos una legislación contradictoria que fue hecha a la ligera, sobre todo en el caso del programa de 120 a los 56 y Ángel Guardián.

¿Qué tanto está presente el enfoque de derechos en Red de Oportunidades actualmente? En general, ¿qué se necesitaría para que los programas sean vistos como derechos?

Estamos empezando. Aún no lo tenemos, y lo que realmente necesitamos es de voluntad. El Ministerio no cuenta con una estructura funcional que responda a un enfoque de derechos. Los programas son vistos como distribuidores de recursos; el único programa que tiene coordinaciones distintas es Red de Oportunidades. Cuando yo llegue había una ausencia de voluntad política. Aunque exista una ley, si no hay voluntad política los programas no se mueven.

¿Qué pasaría si un beneficiario de la Red de Oportunidades fuera dado de baja del programa y se considerara injustamente excluido? ¿Existe un derecho de audiencia o puede recurrir a alguna instancia independiente?

Cuando nosotros dimos de baja a los 10.000 que estaban percibiendo beneficios sin cumplir con los criterios de elegibilidad llevamos a cabo una notificación por escrito y fueron visitados por promotores donde se les explicó lo sucedido. Ahí mismo se les entregó un formulario que decía «si usted no está de acuerdo y considera que debe permanecer en el programa Red de Oportunidades, llene esta ficha con su nombre y dirección para ser encuestados de nuevo». Asimismo, existe la Defensoría del Pueblo Panameño, aunque la gente de nuestro país aún no tiene conciencia real de cuáles son sus derechos. Algunas personas acudieron a esta Defensoría a presentar su caso y ésta a su vez nos envió una nota que debimos responder en un tiempo específico. En realidad no acudieron más de 200 personas.

¿Qué más se necesitaría para tener un enfoque de derechos y que el derecho a la alimentación sea reconocido y garantizado?

En nuestro país hemos vivido de campañas; campañas mediáticas que sensibilizan y concientizan a gente que no sufre de hambre. Pero en el caso de quienes sí padecen hambre, es importante ir a ese lugar y explicarles sus derechos; es justamente esto lo que no se ha hecho. No se les ha dicho que tienen derecho a la alimentación ni cómo pueden ejercer ese derecho. Hemos trabajado muy arriba. Nos hace falta trabajar en el campo con la gente. Hay que llamar a las instituciones, entrenar a la gente para que sepan que tienen derecho a que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario les de asesoría técnica, a que la Autoridad de la Pequeña y Mediana Empresa les de capital, a que el INADEH los forme técnicamente y que MITRADEL llegue ahí con sus programas. La gente debe saber eso.

Este país no habla de hambre. Ni los políticos ni los ciudadanos lo hacen, tampoco los noticieros tocan el tema

El tema del hambre ¿es un tema político en Panamá? ¿Está presente en la agenda política?

Yo siento que no lo está. Este país no habla de hambre. Ni los políticos ni los ciudadanos lo hacen, tampoco los noticieros tocan el tema.

¿Es realista que Panamá erradique el hambre en 15 años como lo plantean los Objetivos de Desarrollo Sustentable aun cuando no existe una fuerte conciencia pública del tema?

Tenemos los recursos financieros para que eso se cumpla. Aquí lo que sucede es que los recursos están mal direccionados. Históricamente se ha invertido en infraestructura que no origina, por sí sola, el desarrollo humano. Tenemos hospitales muy grandes donde no hay gente, o bien hospitales que tienen gente pero no cuentan con insumos, o incluso hospitales donde hay insumos pero no médicos. El dinero se va a infraestructura porque las obras han permitido un sistema de corrupción en el país. Se puede robar más dinero mientras más obras se construyan. El enfoque de nuestras administraciones ha estado en la infraestructura; no obstante, la tendencia de invertir en carreteras no se ha traducido en tener caminos de primer mundo ya que se han utilizado materiales baratos.

Sin embargo, cuando se habla de atacar la pobreza extrema en las comarcas indígenas, muchos arguyen que el problema es que no se puede llevar infraestructura porque los indígenas se resisten a que construyan obras en sus regiones. Sigue existiendo la visión de que acabar con la pobreza implica llevar infraestructura a las regiones más alejadas.

Exactamente, y no es así. Claro que se tiene que hacer una inversión mínima básica en infraestructura para tener acceso; pero la pobreza se erradica invirtiendo en la gente. Cuando la gente conoce sus derechos y deberes, cuando está educada y tiene salud, busca y provoca por sí misma sus propias respuestas. De otra manera solo se tiene una población adormecida esperando que otros les solucionen sus problemas. En cualquier caso, no es verdad que los indígenas se resistan a los proyectos de infraestructura. La actual administración acaba de anunciar que va a invertir millones en las comarcas en agua potable, letrinas, etc. La gente no se ha resistido ni ha salido a la calle a decir que no los quieren. Se están construyendo y adecuando escuelas en esas comarcas sin enfrentarse con resistencia de la población. ■

C. Hacia una Ley de Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación para Panamá

Franklin Corro

Secretario de Seguridad Alimentaria ²⁵

¿Cuáles son las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Alimentaria que usted comanda?

La Secretaría de Seguridad Alimentaria tiene dos objetivos por mandato de ley: el primero es coordinar con otras instituciones en materia de seguridad alimentaria y saber qué proyectos o programas existen en el país. El segundo es la ejecución de programas que no se desarrollan en ninguna otra institución del Estado panameño. Nosotros somos un ente facilitador y de asesoramiento con un comité compuesto por 19 instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y la Iglesia Católica, además de organismos internacionales como la FAO, la OMS e IICA. En este gobierno hemos hecho todo para poder conducir de manera institucional todo el tema de la seguridad alimentaria.

¿Cómo fue el proceso de creación de esta Secretaría?

La Secretaría se creó hace 11 años mediante el Decreto N° 171 de 2004. Aunque todavía no existe una ley general donde se determinen sus atribuciones, tenemos varias leyes específicas que la regulan. La primera es la Ley 36 de 2009, con la cual se creó la propia Secretaría de Seguridad Alimentaria de Panamá. Se aprobó también la Ley 89 de 2012, a través de la cual la Secretaría pasó a formar parte del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), pues inicialmente formaba parte de la Presidencia de la República.

Durante la administración anterior, la Secretaría y sus programas pasaron a un segundo plano. La instancia carecía de organización y marcos institucionales que permitieran el avance de la seguridad alimentaria. Sin embargo, con el

²⁵ Franklin Corro es Secretario Ejecutivo de la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional desde julio de 2014. Es Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Panamá. Posee tres posgrados en derecho administrativo, constitucional y penal por la Universidad de Mar del Plata, Argentina, y realizó estudios de Doctorado en la Universidad Nacional de Rosario, también en Argentina. Ha sido miembro de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros de Panamá y Asesor del Despacho Superior de la Presidencia de la República. Es profesor de la Universidad Latinoamericana de Ciencias Económicas y Comercio de Panamá.

gobierno actual hemos reforzado la ejecución de los programas y el marco institucional y estamos trabajando en una Ley de Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación, así como en un nuevo Plan de Seguridad Alimentaria para el período 2016-2020.

Uno de los pilares que constituye el plan de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) 2015-2025 es el fortalecimiento de marcos institucionales relativos a la seguridad alimentaria, el cual estamos desarrollando en conjunto con las Naciones Unidas y unificándolo con el de Panamá.

Decía usted que la Secretaría a su cargo solía formar parte de la Presidencia de la República y después pasó a formar parte del Ministerio de Desarrollo Social. En otros países de Centroamérica y la República Dominicana en que las secretarías de seguridad alimentaria están situadas dentro de la presidencia o vicepresidencia los entrevistados creen que éstas han tenido una mayor capacidad de coordinación sobre los ministerios. ¿Qué ocurre en el caso de Panamá? Suele creerse que es difícil que un ministerio coordine a otros...

Nosotros no coordinamos directamente a los otros ministerios, solamente coordinamos los programas que tienen que ver con la seguridad alimentaria. Cada ministerio ejecuta sus programas según sus propias necesidades. A nivel del fortalecimiento de la Secretaría, hemos conseguido un importante apoyo del Ministerio de Desarrollo Social, un pilar fundamental del estado Panameño. En materia organizacional y de coordinación el Ministerio ha permitido fortalecer la capacidad institucional y de ejecución de la Secretaría.

¿Cuáles serían las ventajas de tener esta Secretaría en el Ministerio de Desarrollo Social y no en otro ministerio, como pudiera ser el de Salud?

La ventaja primordial es que la Secretaría no se limita a la recolección de datos o de información. También se orienta a la ejecución de programas de seguridad alimentaria. En particular, contamos con un programa muy importante, el Bono Alimenticio, destinado a familias vulnerables de sectores principalmente rurales que tienen carencia alimenticia. La Secretaría solo maneja ciertos programas. Hay otras instancias del estado que llevan también el tema de seguridad alimentaria como los programas de huertos escolares y de agricultura familiar del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la galleta nutricional o los comedores del Ministerio de Educación. Nosotros no influimos en esos programas, solo tenemos conocimiento de ellos y verificamos si se cumplen.

¿La Secretaría a su cargo no incide en los programas alimentarios de otros ministerios?

El fin de la Secretaría debería ser ese, pero en realidad solo tenemos conocimiento de los otros programas. La Secretaría necesita una serie de mejoras en temas de coordinación y evaluación. A través de la ley de seguridad alimentaria que estamos discutiendo, se prevé la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria el cual estará presidido por el Presidente de la República.

¿Qué papel se le dará a la Secretaría en la nueva ley?

El Consejo trabajaría para temas específicos, y el secretario ejecutivo de la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria sería el secretario técnico del Consejo. El presidente dictaría órdenes y el secretario ejecutivo tendría que implementar las decisiones del Consejo de Seguridad Alimentaria. Llevamos casi cuatro meses y ya estamos por tener el primer borrador de esta ley para entonces llevar la consulta ciudadana general a todas las provincias y comarcas de Panamá. Queremos que el proyecto sea uno integral, que sea iniciativa del gobierno con la empresa privada y con la sociedad civil. Queremos que sea un proyecto consensuado.

¿La ley tiene consenso en la oposición?

Hasta ahora nadie se ha opuesto a la ley, al contrario. Todos los sectores y fuerzas políticas están a favor de ella. Nosotros esperamos que para el primer semestre del próximo año ya tengamos una ley de seguridad alimentaria aprobada y, posteriormente, el nuevo plan de seguridad alimentaria. Esperamos que el plan sea un éxito total porque podemos verificar si los objetivos se están cumpliendo en tiempo.

Estamos estructurando la Secretaría para darle más cabida a nivel de organismos. Faltaba la estructura orgánica que debe estar aprobada por varias instituciones como la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas. Falta un sistema de vigilancia de seguridad alimentaria, y por eso estamos tratando de lograr un acuerdo con la Contraloría para poder desarrollarlo. Es proceso un largo. Tengo mucho que agradecer a las Naciones Unidas, especialmente a la FAO, que nos ha ayudado mucho en este camino.

¿La Secretaría ha podido incidir en la forma en que se focaliza el Bono Alimenticio?

Así es, hemos incidido tanto en la forma de focalizar el Bono como en su ejecución. Estructural y orgánicamente, estamos trabajando en el desarrollo de métodos y sistemas que permitan validar toda la información que se genera a

través del programa de Bono Alimenticio. Muchas de las comunidades en las que trabajamos viven en lugares muy alejados, a veces a siete u ocho horas a pie, y a las que en ocasiones es necesario llegar por mar o helicóptero. Con ayuda del gobierno estamos llevándoles productos para que puedan venderlos en ferias. Estamos ayudando a que puedan tener algún beneficio adicional, que sean capaces de producir sus tierras en el campo y quedarse en él bien alimentados. También estamos gestionando con el Ministerio de Educación el tema de los comedores escolares.

¿Todo esto está asociado al programa de Bono Alimenticio?

No solo al Bono Alimenticio, ya que actualmente el gobierno está trabajando en muchos planes y programas estatales que no solo tiene que ver con el tema de la alimentación sino también con la cuestión nutricional. Con ello se busca promover una mejor alimentación para prevenir enfermedades crónicas no contagiosas como la diabetes y enfermedades cardiovasculares. Los comedores escolares actualmente compran granos básicos para las escuelas; nuestra intención es poner a producir a los beneficiarios del programa y que ellos puedan venderle al gobierno para abastecer sus propias escuelas. Es en realidad un escenario donde circula una buena alimentación y producción, asesorado directamente por el gobierno, e incluso algunos agrupados en cooperativas. Ello les permite acceder a microcréditos que actualmente no lo podrían hacer de manera individual.

¿De qué manera opera el Bono?

Nosotros no entregamos dinero. Tenemos un sistema a través del cual distribuimos cheques personalizados a cada beneficiario. Les llevamos los cheques directamente a sus comunidades a través de nuestra red de tiendas. Incentivamos los pequeños comercios dentro de las comarcas y provincias apartadas. Los cheques solamente son válidos en esos pequeños comercios que son los que tienen que entregar el alimento a los beneficiarios. No pueden vender ni licor ni cigarrillos. Los que lo hagan quedan fuera del programa.

Existen dos filtros para asegurarnos que los cheques sean cambiados según el reglamento: uno de ellos es el filtro de los propios bancos, los cuales no cambian los cheques a menos que sea a comercios autorizados por parte de la Secretaría. El otro filtro es que los cheques regresan a la Secretaría y nosotros los cotejamos uno a uno. De esa manera podemos sacar estadísticas de cuánto se cambió en cada comercio. Todo se puede verificar.

¿Ustedes no creen en otorgar transferencias en dinero directamente, como ocurre en con los programas de transferencias condicionadas en países como México y Brasil, donde las familias son libres de decidir en qué lo gastan?

La Secretaría no tiene ningún programa que distribuya dinero directamente porque nos enfocamos en el tema nutricional y alimenticio. La filosofía de la Secretaría es que la persona pueda estar mejor alimentada. El Bono Alimentario es un programa directamente enfocado a la nutrición. Con base en ello se hizo una tabla de productos que las familias pueden adquirir. Puedo asegurar que el programa del Bono Alimenticio funciona muy bien. Se puede mejorar, pero ha representado una disminución sustancial de la desnutrición en los municipios en que opera.

¿Cuál fue el criterio de focalización de este programa?

El Ministerio de Economía y Finanzas tiene el mapa de pobreza de Panamá. Con base en éste, así como en el informe de peso y talla del Ministerio de Salud, nosotros podemos conocer cuál es el estado nutricional de todas las regiones. En los lugares donde el índice de desnutrición es más alto es donde está enfocado el Bono Alimenticio. De los diez distritos con más hambre y carencias en Panamá, el Bono Alimenticio está presente en siete.

El Bono tiene un límite de 10.000 beneficiarios, a diferencia de la Red de Oportunidades que llega a alrededor de 67 mil. Esta diferencia se debe a que se concentra en los distritos de alta pobreza y, principalmente, en los de mayor desnutrición. Por esa razón no hacemos transferencias monetarias directas sino bonos para la compra de alimentos. El programa tiene muchos incentivos, como la buena alimentación y los pequeños comercios en las comarcas. El Bono representa una ayuda fundamental, al grado que ha permitido reducir la desnutrición en un 7% y es una de las políticas que de manera más importante nos han permitido cumplir los Objetivos del Milenio en materia de reducción del hambre.

El Bono representa una ayuda fundamental, al grado que ha permitido reducir la desnutrición en un 7% y es una de las políticas que de manera más importante han permitido cumplir los Objetivos del Milenio en materia de reducción del hambre

¿Cuáles fueron las políticas clave que permitieron esta reducción?

En mi opinión, las transferencias en su conjunto ayudaron a reducir el hambre y la desnutrición. La Secretaría lleva trabajando más de diez años con el Programa Bono Alimenticio, el cual sin duda alguna ha contribuido de manera importante. Es el programa insignia en materia de ejecución y de alimentación enfocado a comunidades rurales y de alto grado de pobreza.

¿Cuáles podrían ser las lecciones que Panamá podría transmitir a otros países de Centroamérica en materia de reducción del hambre?

Trabajo duro y que las transferencias tengan un complemento. Que no sea solamente un subsidio, sino que existan condicionalidades. Las personas que reciben esas transferencias tienen que poner de su parte para poder trabajar en su propio desarrollo y que el Estado sea el acompañante en esa relación. Donde gana el Estado, gana la persona y gana el país en su totalidad. El acompañamiento y la condicionalidad son fundamentales. Las transferencias condicionadas necesitan tener un punto fijo para efectos de su salida. Nosotros estamos buscando que a través de la agrupación de micro cooperativas podamos sacar adelante a comunidades enteras. Si logramos eso en un 20% cada tres o cuatro años estaríamos sacando de la pobreza a cerca de 15.000 personas.

La pobreza extrema en el ámbito rural en Panamá es de alrededor de 70%, siendo el porcentaje más alto en Centroamérica, sólo superado por Belice y Guatemala. ¿Qué ha pasado con las políticas de desarrollo rural que la pobreza rural es tan alta a pesar de que el país tiene un crecimiento económico tan importante y mucho más recursos que otros países de la región?

Eso ha cambiado sin lugar a dudas. El haber conseguido los Objetivos del Milenio refleja lo que Panamá ha hecho a nivel de país. ¿Por qué la parte rural es todavía la que más sufre desnutrición? La explicación está en la historia. En Panamá las comunidades rurales carecen de infraestructura básica y caminos de acceso. Esto ha desmejorado la desnutrición y el desarrollo en esas comunidades, un escenario diferente al de los centros urbanos donde existen todo tipo de servicios e infraestructura. El país se ha desarrollado en polos: existen polos de pobreza sin infraestructura básica y polos de riqueza que lo tienen todo, como ocurre, por ejemplo, en la Ciudad de Panamá.

En las áreas rurales estamos trabajando en el mejoramiento de la infraestructura y el combate al hambre a través de transferencias condicionadas. En la Secretaría tenemos el Bono Alimenticio y las panaderías comunitarias. En

los lugares más apartados, damos capacitación y construimos con ellos hornos artesanales, en los cuales se pueden producir panes para la comunidad. En estos proyectos, se agrupan de 12 a 20 mujeres en cooperativas y se les enseña a ganarse la vida a través de la producción y venta de panes. Actualmente tenemos 17 panaderías comunitarias activas y tenemos programado la construcción de 10 más para el próximo año. Esto ha contribuido al mejoramiento nutricional de las comunidades y ha permitido ayudar a esas mujeres en las comunidades rurales e indígenas.

¿Qué se ha hecho para reducir la extrema pobreza en las comarcas indígenas del país?

Hay mucha gente trabajando en las comunidades indígenas, tanto organismos gubernamentales como no gubernamentales. Estamos buscando la forma de llevarles una mejor educación a las personas en esas comunidades a través de mejores escuelas. Por cultura, en esas comunidades se presentan problemas de salubridad que los ponen en situaciones de riesgo. Muchas veces los indígenas son muy reacios a que el estado entre y desarrolle proyectos de infraestructura básica debido a sus posiciones en defensa de la naturaleza.

¿Diría usted que esto ha sido uno de los frenos que han imposibilitado la reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria en esas áreas?

En mi opinión, la falta de infraestructura básica es uno de los factores que han impedido el desarrollo de las zonas comarcales. Si hubiera un desarrollo completo, con carreteras, accesos y vías de comunicación, podría haber una mejor sanidad y las comunidades se desarrollarían de mejor manera.

¿Diría usted que el rezago de las comunidades indígenas también es responsabilidad de sus habitantes y no solamente del Estado?

Yo no diría que es responsabilidad directa de ellos. Ha faltado comunicación y coordinación entre las autoridades tradicionales y las autoridades nacionales, aunque con este gobierno se ha llevado de mejor manera. Actualmente estamos invirtiendo más de 500 millones de dólares en carreteras dentro de las diferentes comarcas. Ciertamente se está tratando de lograr acuerdos.

¿Cuál ha sido su experiencia de trabajo en estas áreas indígenas?

Ha sido una experiencia fabulosa que llena a cualquier ser humano de gratitud por poder llevar a cabo soluciones donde nadie ve ni escucha. Ahí es donde se puede estar y ayudar de muchas maneras. Todo esto se

puede lograr a través de las capacitaciones y poder enseñar cómo cultivar la tierra, en particular los temas tecnológicos.

¿Cuáles diría usted que han sido sus principales frustraciones en el comando de la Secretaría?

El no poder hacer más allá de lo posible. Hay que comprender que todo proceso lleva su tiempo e involucra una serie de pasos antes de que puedan cambiar las cosas. Creo que ésta es la principal frustración que puede tener cualquier persona o funcionario público.

¿Se ha podido instrumentar un enfoque de derechos en la política de seguridad alimentaria de Panamá?

A nivel de las comarcas ha habido muchos avances en la promoción del derecho a la alimentación y el derecho a la igualdad de género. De un 100% de los beneficiarios del Bono Alimenticio, por ejemplo, 70% son mujeres. También se ha empoderado a las mujeres a través de las cooperativas en las que venden sus productos. El Estado se ha hecho presente a través del Bono Alimenticio y ha podido mejorar la alimentación de las comunidades.

¿La gente en las comunidades percibe el Bono Alimenticio y otros programas como un derecho o continúa viéndolos como un favor? ¿Ha habido experiencias en las que reclamen la alimentación como un derecho que les corresponde?

Hay una idea de derecho, de que el Estado tiene que ayudar directamente. Así lo reclaman. En la administración pasada, por ejemplo, se dejaron de entregar las ayudas condicionadas durante un período y a la fecha la gente sigue exigiendo que el Estado les reembolse lo que se les dejó de entregar.

¿Existen mecanismos de revisión? ¿Hay alguna institución a la que los derechohabientes puedan acudir a presentar una queja formal?

Generalmente en las comarcas lo hacen a través de sus autoridades tradicionales, las cuales van a los Consejos Provinciales o Comarcales. En estos consejos se tiene la capacidad de citar a cualquier autoridad a nivel nacional, ya sean ministros, gobernadores, etcétera.

¿Ha habido experiencias en las que citen a alguna autoridad, o incluso a usted?

Al Ministro de Desarrollo Social lo han citado y ha ido acompañado de todos los directores y secretarios de ese ministerio. Nosotros como Ministerio de Desarrollo

Social rendimos informes acerca de lo que hemos estado haciendo y sobre los avances que hemos tenido a lo largo del año. El objetivo es llegar al consenso y coordinación con las autoridades tradicionales.

Si una familia que recibe el Bono dejara un día de recibirlo sin motivo justificado, ¿a qué instancia podría recurrir?

Hay un centro de llamadas en la Presidencia de la República para personas individuales que tienen problemas, para cualquier tema institucional del Estado panameño. En ese *call center* ponen su queja y las instituciones tienen una semana para responder. Este proceso es supervisado y existen multas si no se responde a las quejas. También existe la Defensoría del Pueblo, un organismo alterno establecido por Constitución panameña, donde las personas pueden poner cualquier tipo de queja relacionada con las instituciones públicas. Ésta Defensoría trata todo tipo de derechos, incluido el derecho a la alimentación.

Si estos mecanismos no funcionaran o si la persona afectada no se sintiera satisfecha, ¿podría recurrir a otra instancia independiente para tratar el asunto por la vía judicial?

Sí claro, podría recurrir a la Corte Suprema de Justicia. Si una familia a la que se le quitó el bono no recibe respuesta del gobierno, es decir, si se incurre en silencio administrativo, puede recurrir a la Corte Suprema de Justicia. En ese caso, si yo como funcionario sigo sin responder a las personas afectadas, a mí como persona me ponen una multa, no como institución. Pero en general los conflictos se resuelven a través de los trabajadores sociales. ■

CAPÍTULO VII

NICARAGUA

Nicaragua es uno de los países que lograron la reducción más pronunciada en subalimentación dentro de Centroamérica. También es uno de los que más redujeron el nivel de hambre en los últimos 25 años en América Latina y el Caribe. El país cumplió holgadamente la meta de reducir el hambre medida por consumo de energía alimentaria, al pasar de un altísimo 54,4% en que se ubicaba en 1990 a un 16,6% en 2014 (CEPALSTAT). Nicaragua también alcanzó la meta de los ODM de reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares por día, al pasar de 32,73% en 1993 a 8,54% en 2009 (CEPAL, 2015: 13). En 1993, la pobreza a nivel nacional era de 73,6%, cifra que para 2009 había disminuido a 58,3%. En el mismo período la pobreza extrema pasó de 48,4% a un 29,5% (CEPALSTAT). La desigualdad de ingresos también bajó entre 1993 y 2009: el coeficiente de Gini muestra una disminución de 0,582 a 0,478 (CEPALSTAT). La prevalencia de la desnutrición crónica en menores de cinco años también tuvo un descenso importante, al pasar de 29,6% en 1993 a 23% en 2007. La desnutrición aguda en ese mismo período bajó de 2,4% a 1,5%, mientras que la desnutrición global pasó de 9,6% a 5,6% (FAO, 2015c: 49).

En 2001, Nicaragua aprobó su primera Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En el ámbito programático destaca el Bono Productivo Alimentario (BPA), programa insignia de la estrategia Hambre Cero, en el que se distribuyen a las familias campesinas bienes como animales, semillas y material vegetativo para promover el desarrollo productivo de las comunidades. Existe además Usura Cero, un programa de créditos para enfrentar la pobreza, que ayuda a los beneficiarios a generar ingresos y mejorar la alimentación familiar. La nación cuenta también con el Proyecto de Apoyo a la Producción de Semillas

de Granos Básicos para la Seguridad Alimentaria de Nicaragua (PAPSSAN), el cual contribuye al incremento de la oferta permanente de alimentos básicos (arroz, frijol, maíz y sorgo) mediante la capacitación de los productores, dotación de infraestructura, investigación y tecnología, así como el fortalecimiento de redes locales de organizaciones de productores de semillas. Cabe mencionar también que existe un Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE), compuesto por Merienda Escolar y Huertos Escolares, cuyo objetivo es contribuir al incremento de la oferta permanente de alimentos básicos (arroz, frijol, maíz y sorgo) en el país.

En 2009 se aprobó en este país la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual contempla la creación de una Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN), una Secretaría Ejecutiva de Soberanía y Seguridad Alimentaria Nutricional (SESSAN) y una serie de Consejos Técnicos Sectoriales para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTESSAN).

Nicaragua representa un caso particularmente interesante en la lucha contra el hambre, en tanto fue uno de los primeros países de ingreso bajo de América Latina en instaurar un programa de transferencias monetarias condicionadas cuando en el año 2000 el gobierno de Enrique Bolaños puso en marcha el programa Red de Protección Social (RPS). Sin embargo, el gobierno de Daniel Ortega (en el poder desde 2007), optó por abolir este programa, lo que ha hecho de Nicaragua el único país en América Latina que ha puesto fin a un tipo de programa que hoy goza de un cierto grado de consenso en la región. En este capítulo se cuestiona a dos de los principales actores que promovieron este giro en materia de política social y de seguridad alimentaria y nutricional sobre las motivaciones detrás de este cambio.

Las dos entrevistas que componen este último apartado están dedicadas fundamentalmente a conocer el funcionamiento y los antecedentes del Programa Hambre Cero, como una estrategia orientada a recuperar la capacidad del país para producir alimentos. En ellas se pone de manifiesto la existencia de una estrategia que tiene en la participación social y la organización comunitaria uno de sus principales sostenes, aunque se observan también algunas debilidades, como la subjetividad de los criterios a través de los cuales se selecciona a los beneficiarios, la falta de mecanismos de monitoreo y evaluación de carácter público, así como el escaso interés en permitir la exigibilidad del derecho a la alimentación en el marco de este programa.

Se presenta una primera conversación con Orlando Núñez Soto, Director del Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural Social (CIPRES), la organización a partir de la cual se ideó el Bono Productivo Alimentario de Hambre Cero como una iniciativa de la sociedad civil. Núñez explica aquí cómo es que esta iniciativa eventualmente fue asumida por el gobierno de Daniel Ortega para convertirse en una política pública a nivel nacional. Uno de los planteamientos más importantes que subyace a este programa es el énfasis en la dimensión productiva antes que en la asistencial. En palabras de Núñez, se busca «tratar a los pobres como productores, no como pobres», en tanto la concepción de este programa partió de la idea de que los pobres en Nicaragua, al igual que en buena parte de América Latina, tienen precisamente la fortaleza de ser productores. A decir del ideólogo de este programa, se trata de que los programas sociales se acerquen lo más posible a un programa económico.

En la segunda entrevista Guillermo González, ex Secretario Ejecutivo de Soberanía y Seguridad Alimentaria, señala que una de las principales contribuciones de Hambre Cero ha sido la de ensanchar la capacidad productiva del país y la disponibilidad de alimentos. A su juicio, esto ha sido posible porque las políticas del gobierno «no se limitan a los escritorios», sino que la administración ha sido capaz de promover políticas con un fuerte elemento de organización social. El modelo de Hambre Cero, explica González, «no se sustenta solo en lo que hace la institución, sino en lo que la institución hace en articulación con los poderes locales, con el municipio y con la gente». Los pilares de esta intervención, explica, son una voluntad política clara y una organización social sólida y consistente. ■

A. El Programa Hambre Cero: Tratar a los pobres como productores

*Orlando Núñez Soto*²⁶

En 2000 el gobierno de Bolaños creó un programa de transferencias monetarias condicionadas, la llamada Red de Protección Social. Este programa más tarde fue abolido por el gobierno del presidente Daniel Ortega. Con esto Nicaragua es el único país en América Latina que hasta ahora ha puesto fin a un tipo de programa que hoy goza de un cierto grado de consenso en la región. ¿Qué evaluación se hizo de este programa y qué fue lo que justificó su interrupción?

En general, nosotros teníamos una opinión muy crítica frente a este tipo de programas porque estaban vinculados a una red de organizaciones no gubernamentales y no tenían mucha efectividad. Se entregaban transferencias a la gente y los analistas, muchas veces organizaciones no gubernamentales contratadas para evaluarlos, hacían análisis positivos muy forzados. Nosotros revisamos el programa de transferencia condicionada que existía entonces y lo que vimos es que cuando uno le da dinero a una persona en situación de pobreza lo primero que ésta va a hacer es ver cómo comérselo. Si necesita pan y leche y se le da una transferencia evidentemente lo que esta persona va a hacer es comprar pan y leche. Si bien esto puede favorecer el mercado interno, como se argumentaba en Brasil cuando fue lanzada Hambre Cero a partir de 2001, repartir dinero es muy parecido a repartir comida. A una persona pobre tu puedes darle cualquiera de las dos (dinero o comida), pero al día siguiente va a ser necesario volver a darle.

Este tipo de políticas son justificadas cuando la gente no está en condiciones de proveerse sus propios alimentos, sea en casos de emergencia, como un terremoto, o cuando se presenta una hambruna como resultado de una sequía. Esto, sin embargo, no es viable como política económica de apoyo al crecimiento, al desarrollo y a la sostenibilidad. Es mero asistencialismo. Ciertamente, nadie puede criticar a un gobierno por darle comida a la gente que tiene hambre, pero

²⁶ Orlando Núñez Soto es Director del Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural Social (CIPRES), orientado a los pequeños y medianos productores agrícolas, y desde donde se creó la primera versión del Bono Productivo Alimentario, parte del Programa Hambre Cero. Núñez Soto fue también Coordinador de la Campaña de Daniel Ortega a la Presidencia de la República en 2006 y comisionado por el Gobierno como Ministro Consejero de Soberanía Alimentaria en los primeros cinco años del gobierno sandinista, desde donde tuvo a su cargo la implementación del programa.

estas políticas no son ni sostenibles en el largo plazo ni ayudan a la productividad. A veces ayudan a mejorar los indicadores de nutrición, pero es claro que en el futuro éstos volverán a bajar porque se está alimentando a la población carente de forma artificial. Si bien es posible que la desnutrición haya disminuido como resultado de los programas de transferencias condicionadas en América Latina, nosotros estamos convencidos de que no son políticas sostenibles. Por eso optamos por romper con esa política.

¿Qué fue lo que decidieron hacer?

Partimos de la idea de que los pobres en Nicaragua, al igual que en buena parte de América Latina, tienen una fortaleza: son productores. En ese sentido creemos que no hay que tratarlos como pobres, entendido esto como el darles los alimentos que no tienen para comer o los recursos para que los compren. En lugar de eso nosotros decidimos tratar a los pobres como productores, no como pobres. Un empresario no pide ayuda para que sus hijos coman, para mandarlos a la escuela o para que su esposa asista al centro de salud. Lo que pide es crédito para poner una fábrica o para producir maíz o frijol. El no pide que se le trate como rico ni como pobre sino como empresario. En nuestra opinión lo mismo debe hacerse con los pobres: a un pobre, aunque sea pobre, hay que tratarlo como productor.

Decidimos tratar a los pobres como productores, no como pobres

¿Pero esta lógica aplicaría básicamente a los pobres del mundo rural ocupados en la agricultura o a todas las personas en situación de pobreza?

Hablamos de productores en un sentido amplio. A los pobres del sector urbano les dimos crédito para hacer negocios. Tampoco los tratamos como pobres sino como negociantes, sea como administradores de un taller o de una planta procesadora, como taxistas, como limpiadores, como pequeños comerciantes, etcétera. Si en el campo se trata de producir alimentos aquí se trata de procesar alimentos o dar servicios. El tema central es que estén siempre vinculados a una actividad económica. Para nosotros una identidad fundamental es que se trate de trabajadores por cuenta propia. Así, a los pobres de la ciudad los vemos como trabajadores por cuenta propia que están empobrecidos. La identidad que para nosotros es importante es la de *trabajadores por cuenta propia*. Lo mismo hacemos con una mujer pobre que trabaja en el hogar, a la que antes que verla como una mujer pobre preferimos tratarla como una productora que puede administrar

consumo, formar una cooperativa de crédito con sus vecinos o crear un negocio. Nuestra idea es que los programas sociales se acerquen lo más posible a un programa económico. Naturalmente puede haber pobres que sean totalmente pobres y carezcan de cualquier tipo de oficio. Sin embargo, la mayoría ejerce alguna actividad porque si no lo hicieran estarían totalmente muertos de hambre.

El énfasis en el pequeño productor no fue necesariamente lo que caracterizó al gobierno sandinista de los años ochenta. Esta es una de las críticas que se le hicieron a la primera experiencia de gobierno sandinista. ¿Este énfasis en el pequeño productor del que nos habla podría concebirse como una suerte de política social neosandinista o una superación histórica del viejo sandinismo? ¿Cuáles fueron los problemas de las políticas de la Revolución en el ámbito rural?

El primer problema fue que a los meses del triunfo tuvimos que contraponernos a una guerrilla muy poderosa, la Contra, que comenzó a desbaratar puentes, derrumbar torres eléctricas, destruir escuelas y matar alfabetizadores o médicos que estaban en las montañas. La Contrarrevolución dificultó las políticas del sandinismo. Nosotros habíamos quitado a Somoza y aquí había una borrachera de victoria. Pero lo que no vimos es que la Guardia Nacional, el ejército de Somoza, se había trasladado prácticamente intacto a Honduras, donde pudo reorganizarse. En ese contexto tan complicado, todo lo que nosotros veíamos como disturbios en el campo pensábamos que tenía que ver con la Contra. Así, se cometieron injusticias porque uno tendía a sospechar de todo el mundo.

Otro rasgo de la revolución –que yo no catalogaría como error porque todas las revoluciones lo han hecho– fue que el discurso contra la propiedad privada de los medios de producción. Este discurso no gusta a muchos campesinos porque sienten que estás contra ellos. Para un campesino propiedad privada también es su caballo, su lote y a veces hasta su mujer. En cualquier caso es importante decir que las políticas de la Revolución en el ámbito rural no fueron las causantes de la Contra. Se dieron títulos de propiedad y se reconoció a muchos campesinos el derecho sobre sus tierras. Si las políticas en el mundo rural hubieran sido las causantes del levantamiento, la mayoría de los campesinos se hubiera levantado, no sólo aquel 20% de familiares de soldados y otros más que se integraron a la Contra.

¿En qué consiste el Bono Productivo Alimentario (BPA), parte del actual Programa Hambre Cero?

El bono consiste en la transferencia de un conjunto de bienes proteicos o generadores de proteínas a las familias campesinas (2007-2011). Estos bienes de capital se entregan a cada familia pobre, incluyendo bienes, entrenamiento y capacitación, más los gastos de ejecución del programa. El costo total de este programa, hacia 2011 era de unos 10 millones de dólares anuales sin incluir los presupuestos ministeriales; es decir, nada extraordinario, si lo comparamos con los 600 millones de dólares que año con año ha venido recibiendo Nicaragua (300 millones en donaciones y 300 más en préstamos) o si lo medimos contra lo que el país ha venidos gastando en importación de alimentos.

El Bono contempla un conjunto de bienes, entre ellos, animales (vacas, cerdas, aves); semillas y material vegetativo para pastos u otro alimento animal (morera, marango, madero negro, etcétera); árboles frutales, árboles para reforestación o plantas medicinales; alimento preparado para los primeros meses, sobre todo para cerdos; material para la construcción de establos y gallineros; un biodigestor para producir gas con el estiércol de los animales; un bloque multinutricional (10 meses de duración por vaca) para suplir de mineral y energía concentrada. Se provee además entrenamiento y capacitación a las familias en las diferentes actividades del programa en temas como economía campesina, prácticas agrícolas para aumentar rendimientos, cultura empresarial, sanidad y alimento animal.

¿Cómo nació la propuesta del Bono Productivo y cómo se fue convirtiendo en un programa público y nacional bajo la administración de Daniel Ortega?

El programa del Bono Productivo nació como un programa del Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural Social (CIPRES). En sus orígenes se entregaban 2000 dólares en especie a 2.000 familias campesinas, con la salvedad de que la propiedad se otorgaba a las mujeres con ciertas condicionalidades en materia de salud y educación. En la elección presidencial de 2006, durante la campaña electoral, el CIPRES circuló entre todos los candidatos una carta a través de la cual, en caso de ganar se comprometían a otorgar un bono alimentario con ciertas características como ser mujer, tener al menos cinco manzanas de tierra, etcétera. Finalmente, el bono solamente fue firmado por Daniel Ortega y su candidato a la Vicepresidencia. Los demás partidos no quisieron participar.

Durante la campaña electoral se entregó un folleto a cada casa que estaba en posibilidades de recibir el bono. Fue una estrategia exitosa que logró un gran apoyo social. Más tarde a este programa se le asignó el nombre de Hambre Cero, justo cuando una política con el mismo nombre se estaba desarrollando simultáneamente en Brasil. Eso generó algunas confusiones porque en los ojos de muchas personas se vinculó el bono productivo a la experiencia brasileña cuando en realidad no tenía nada que ver. A diferencia de Brasil aquí no se da dinero a nadie. Ni un peso. Todo se entrega en especie. Desde el principio yo lo conversé con José Graziano, entonces Ministro de Seguridad Alimentaria de Lula, y le planteé mi desconfianza frente a los bonos alimentarios que estaban instrumentando allá.

¿De qué forma se entrega el bono a las familias y cuáles son los criterios de elegibilidad?

La entrega de los bonos comienza con la selección de las familias por parte de consejos comunitarios. Se garantiza la entrega de un bono por cada casa y se agrupan de 50 en 50 en una misma comunidad. Las familias se escogen por su condición social y económica, independientemente de su credo político o religioso, siempre y cuando sean productores agropecuarios. Desde la campaña se dijo claramente, como estaba escrito en los folletos, que el Bono era «para mujeres sandinistas, liberales, conservadoras o de cualquier otro partido político».

Cuando se entrega el Bono se hacen una serie de acuerdos con las familias. Éstas aceptan recibir bienes en especie y no en dinero, y se hace un acuerdo familiar para que dichos bienes, aunque son para beneficio de toda la familia, sean propiedad de la mujer. Naturalmente, para que una familia reciba el Bono debe ser pequeña productora y poseer una parcela de tierra en propiedad, alquiler o cualquier otra forma de posesión. No debe disponer ya de los bienes comprendidos en el paquete, no puede tener ni una vaca, no más de un cerdo ni más de cinco aves. En caso de que la familia ya tenga un cerdo o algunas gallinas, habría que entregarle o completar aquellos bienes que la familia no dispone.

La familia que recibe el Bono debe comprometerse a no vender los animales en los primeros años (algo en lo que las mujeres han logrado garantizar de forma muy efectiva) y a devolver una parte del capital (en torno al 20%) con el objetivo de crear un fondo revolvente. Así, por cada grupo de 50 mujeres de una misma comunidad el grupo dispondrá de un fondo para ser administrado por una cooperativa. Las familias también se comprometen a recibir y participar en los procesos de capacitación y entrenamiento técnico y cultural, a enviar a sus niños

y niñas a la escuela, así como a ser parte de los programas de vacunación y nutrición ofrecidos por el gobierno. Las madres también deben asistir a los programas de lactancia materno-infantil.

Este programa tiene un fuerte componente productivo ¿De qué forma se concibió dicho componente y cómo se pretende promover?

El programa fue concebido para desarrollarse en cuatro fases productivas. En un primer momento la familia se dedica a la producción de bienes primarios. En un segundo momento se crean cooperativas que se dedican a manejar el fondo revolvente y a comercializar conjuntamente sus productos. En un tercer momento la Central de Cooperativas se orienta a administrar equipos mayores o plantas agroindustriales de pequeña o mediana escala. En un cuarto momento las federaciones de cooperativas emprenden mayores inversiones, comienzan a planificar y participar en el control del comercio nacional e internacional, así como de aquellos aspectos más estratégicos de la gestión económica nacional. En todas estas fases se dispone de asistencia técnica, con el fin de que los involucrados puedan mejorar sus rendimientos y alcanzar las metas propuestas.

Distintas instituciones están llamadas a desempeñar un papel en cada etapa. La primera corresponde a la ejecución del Bono Productivo Alimentario, el cual hoy está a cargo del Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa; la segunda etapa es apoyada por un Fondo de Crédito Rural (FCR); la tercera será apoyada en lo que a agroindustria se refiere por el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y la cuarta por el Ministerio de Economía, el Banco de Fomento, la Cancillería de la República y la Secretaría Técnica de la Presidencia, entre otras.

Se trata de un programa social y nutricional, pero es también un programa económico serio de empleo productivo

¿Qué tan lejos pretende llegar el Bono Productivo Alimentario y cuáles serían sus implicaciones?

El Bono Productivo Alimentario es hoy el mayor programa de seguridad y soberanía alimentaria del país. Se trata de un programa social y nutricional, pero es también un programa económico serio de empleo

productivo en la medida en que le entrega bienes de capital agropecuario a un gran número de familias y permite crear un gran número de empleos permanentes y directos. El Bono es un programa que busca fijar a la gente a la tierra y evitar la migración. Al repartir cinco gallinas a 100.000 familias (un total

de 500.000) es también un programa de repoblación avícola; al distribuir 100.000 cerdas preñadas es un programa de repoblación porcina y al dar 100.000 vacas preñadas es también un programa de población bovina.

El Bono es también un programa de género porque las mujeres –muy beligerantes en Nicaragua– son las dueñas; es un programa de ahorro y crédito y es, definitivamente, un programa de organización del campo en Nicaragua porque las mujeres se organizan para producir y comercializar. Desde luego, también se trata de un programa de producción de alimentos que busca generar excedentes que puedan ir del campo a la ciudad, así como un programa nutricional donde lo que se entrega esencialmente es capital proteico. Las familias del campo que son parte de este programa hoy pueden acceder a alimentos ricos en proteínas. Esto es importante porque el hambre y la desnutrición no ocurren por falta de carbohidratos, de por sí excesivos en la alimentación nicaragüense, sino por falta de proteína animal. En suma, el programa tiene múltiples dimensiones. Es también un programa de energía renovable, pues la construcción de 75.000 biodigestores, que en los primeros años se instalaron en los hogares de las familias campesinas, lo convierten en un programa para combatir la deforestación, contribuir a la descontaminación de la atmósfera y al mejoramiento de las condiciones de higiene ambiental de las familias campesinas en general.

¿Por qué es importante la parte organizativa y de qué forma se busca incentivar la participación de la sociedad en Hambre Cero?

La organización social constituye para los pobres uno de los más preciados patrimonios para acceder a la concientización y movilización que requieren en su esfuerzo por mejorar la correlación de fuerzas frente a los demás sectores. El Bono Productivo Alimentario tiene como marco de referencia la democracia política representativa, la democracia política participativa y la democracia directa, lo que implica el respeto a las instituciones, la participación de todas las personas en condiciones de igualdad ciudadana, así como el derecho de la ciudadanía a organizarse para ejercer directamente el poder ciudadano.

El enfoque asociativo no se limita a la organización social, sino que abarca la organización cooperativa y sobre todo la organización para la integración económica, es decir, para escalar los diferentes eslabones de la cadena alimentaria (crédito, procesamiento, procesamiento, acopio, empaque, distribución, entrenamiento en operaciones empresariales). En todas estas fases la participación juega un papel importante.

En la instrumentación del Bono Productivo la participación ha sido de gran importancia. En primer lugar porque cuando uno como gestor llega a la comunidad no sabe quiénes son las personas pobres ni las que reúnen en sus hogares las condiciones necesarias para tener animales. Al no poder darles el beneficio a todas las familias el mismo día es necesario que la gente se organice y presente una lista de las primeras 50 mujeres que deben recibir el Bono.

En algunos países, como México en el caso de Oportunidades, lo que se hace es una encuesta a partir de la cual se determina el nivel de ingreso de las personas y los sistemas de cómputo arrojan la decisión de a quién se asigna la transferencia. ¿Ustedes prefieren que esa función la lleven a cabo los comités?

Sin duda, cuando la decisión se toma desde arriba es un desastre porque el gobierno se gana la enemistad de buena parte de la comunidad y todo lo que haga, incluida la decisión de a quién otorgar el Bono y cuándo, es percibido como algo injusto. Cuando la decisión se toma de forma centralizada la gente no participa y no se organiza. Aun cuando los criterios estén escritos, es mejor que la decisión de a quién asignar los bonos recaiga en las propias comunidades para que éstas se organicen. De hecho nos interesa que la gente se organice. Ese es un objetivo político fundamental.

Nos interesa que la gente se organice

Al comienzo se genera mucha tensión al interior de las comunidades cuando es necesario decidir a quién se entregará el Bono. Sin embargo, eso no es un obstáculo sino una maravillosa barrera a superar. En cualquier caso, no es la primera barrera. La primera dificultad es que me acepte la comunidad. No es fácil que alguien de la ciudad llegue al campo a decirle a la gente que las mujeres van a ser las dueñas del beneficio que se les va a otorgar. Cuando lo hicimos todo mundo nos decía que estábamos locos, que no se podía dar vacas a las mujeres porque no sabían ordeñar. Discutir esto de manera participativa con la gente nos permitió convencer a las familias y ganar un mayor nivel de aceptación.

Tenemos muy claro que para que este proyecto sea sostenible es necesario cooperativizar a las mujeres, que integren un fondo revolvente y puedan ser autónomas sin depender de una iglesia, una ONG o un banco. Es mucho más lo que pueden hacer las mujeres cuando están organizadas que cuando están aisladas. 50 mujeres que se reúnen tres veces por semana se logran liberar muy rápido. No hay hombre que se atreva a golpear a una mujer organizada de esa forma.

Al principio, cuando se diseñó el Bono productivo en CIPRES, se pensaba que éste funcionaría por medio de recursos públicos entregados a las organizaciones no gubernamentales o bien vía recursos de la cooperación internacional entregados a las organizaciones no gubernamentales. ¿Por qué finalmente se optó por un programa enteramente público y gubernamental?

Porque las ONG no quisieron participar, pues argumentaron tener temor a ser cooptadas por el gobierno. Inicialmente la Coordinadora Civil de ONG, una red social de 400 organizaciones, habían apoyado el planteamiento que hicimos durante la campaña con relación al Bono Productivo. Para mí era importante contar con su apoyo porque los ministerios no tienen una estructura en todo el país. Sin embargo una vez que el comandante Ortega llegó al poder esto no fue posible porque la mayoría de las ONG no estaban con el FSLN y la cooperación internacional, su principal financiadora y quien había sido firme promotora del neoliberalismo que ahora nosotros cuestionábamos, da un giro. A las tres organizaciones más grandes les pareció que trabajar con el gobierno significaría su cooptación. Lo que hicimos entonces fue pedir a la policía y al ejército que nos prestaran sus camiones, bodegas y fuerzas de seguridad para poder realizar la distribución de animales. El país no estaba preparado para algo de esta envergadura.

Se dice que en la asignación del Bono Productivo no se hacen distinciones políticas ni ideológicas. ¿Cómo se garantiza que en un programa como este no haya un sesgo de este tipo?

El programa no tiene un sesgo político ni ideológico. Cuando empezó calculamos que existía un universo de 75.000 familias que cumplían con los criterios establecidos por el programa y esos son los que se han venido atendiendo, junto a los que se han sumado en los últimos años. En el comité de selección participan las alcaldías, las cuales son de todos los signos políticos. Hay comités en zonas rurales en las que ha funcionado el Bono productivo donde el FSLN no ha sacado ni el 10% de la votación. Hay bono para todos independientemente del partido. Como decía antes, la idea es que la gente en las comunidades se organice y entre ellos decidan, con base en las necesidades concretas de las distintas familias, a quién se le asigna primer beneficio.

Hay algunos informes sobre Hambre Cero en Nicaragua elaborados por organizaciones como FIAN o incluso por el propio Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación donde se plantea que el mecanismo de selección de las familias

protagonistas del programa no es suficientemente transparente y que hay dudas sobre presunto favoritismo...

No me preocupan en absoluto esas críticas. Tal vez el primer año pudo haber favoritismos, pero al ser éste un programa masivo llega un punto en el que todas las mujeres del campo pueden ser protagonistas. No hay que olvidar que se trata de un programa universal para todo este sector. Hoy son cerca de 140.000 las mujeres que han recibido el Bono. El programa ha llegado a su techo. Los próximos beneficiarios deberán ser, como ya ha comenzado a ocurrir, hijos de las familias protagonistas que buscan independizarse y recibir su propio bono.

El primer piso del programa, el otorgamiento del Bono, está prácticamente completo. Lo que ahora está pendiente es el segundo, la formación de cooperativas de mujeres; el tercer piso es que varias cooperativas se junten en una central y empiecen a formar centros de acopio; el cuarto es que esos centros de acopio procesen esos productos y se vuelvan cooperativas industriales y el último es que exporten. El programa se gradúa cuando existe una federación de cooperativas que están procesando alimentos y exportando, como ya lo están haciendo algunas que envían sus productos a Europa. Claro, nada de esto es sencillo cuando se tiene un programa masivo.

Pero, insisto, el tema del favoritismo realmente no me preocupa. Un diputado liberal me preguntaba el otro día cuál era la garantía de que familias liberales recibieran el Bono y yo le respondí que tan sólo en el caso de las 2.000 familias a las que otorgamos el primer Bono del CIPRES la mitad eran liberales. Ellos tranquilamente pueden ir al campo a trabajar por las familias de su partido. Hasta cierto punto es normal que los sandinistas le quieran dar a los sandinistas. En el FSLN hay sectarismo como en todos los partidos políticos, pero también la gente de otros partidos puede ir a meterse al campo, organizar a su gente, protestar, presionar porque se les entreguen bonos y luego formar cooperativas. Nadie les impide a los liberales hacerlo. En cualquier caso, mientras más bonos entreguemos nosotros, más comida habrá en el campo, más éxito tendrán nuestras políticas y mejor organizadas estarán. A fin de cuentas, esta gente se irá volviendo sandinista. Eso es lo que ha pasado. En el campo la gente tenía alrededor de 30% y ahora tiene más del 60%; esto ha sido gracias a Hambre Cero.

¿Es muy claro que el programa ha permitido fortalecer la base electoral del FSLN?

Totalmente. El Frente nunca había pasado de 40%. A mí mucha gente del FSLN me decía: Esa casa es de contrarrevolucionarios. Ahí no se puede ir a entregar el

Bono. Algunos incluso no querían acudir porque tenían miedo de ir como sandinistas a esas casas. Durante la elección de 2006, sin embargo, yo decidí ir a una de esas casas como jefe de campaña. Cuando yo llegaba a algunos lugares y les decía que era del Frente Sandinista me llamaban «» «asesino y ladrón». «Pero déjeme hablarles de otra cosa», les contestaba yo. «Esos niños que tiene usted ahí no toman leche. No importa si son o no sandinistas». «Sí — me decían —, pero yo voto por los liberales». Yo les contestaba: «Muy bien, usted puede votar por los liberales, pero este es un programa nacional. Usted no tiene que votar por el FSLN, lo único que yo quiero es que usted se sume a esta campaña. Que independientemente de quien gane podamos presionar por que se otorgue este Bono». Al final las cosas funcionaron. Creo que uno de los grandes éxitos de este programa ha sido dar el Bono a las mujeres. Si se los hubiéramos dado a los hombres hubiera sido un fracaso total.

En 2006 Nicaragua importaba 350 millones de dólares en alimentos, entre ellos arroz, maíz blanco y amarillo, carne, huevos, leche en polvo, verduras, frutas, etcétera. Solamente la importación de granos básicos significó 75 millones de dólares. ¿Ha permitido el programa incrementar la producción de alimentos para reducir la importación?

Sí, en primer lugar quiero decir que nosotros estamos convencidos de que el campesinado y la producción de alimentos es la única forma de alcanzar la soberanía alimentaria, entendiendo por soberanía alimentaria la capacidad que tiene un país de producir la mayor parte de los alimentos que consume. Nicaragua tiene todas las condiciones para desarrollar este programa. Nuestro país es totalmente agropecuario y la mayor parte de nuestra población es campesina.

Los pequeños y medianos productores de Nicaragua son los mayores proveedores de carne, leche, huevos, frutas, verduras y granos básicos o cereales, es decir, los principales alimentos que todo ser humano necesita para vivir. Son además, los mayores productores de otros productos como el ajonjolí y el café. Este Gobierno ha buscado cambiar las políticas económicas, orientándolas hacia los pequeños y medianos productores empobrecidos porque son los más necesitados, pero sobre todo por ser los que más producen y porque significan el mayor potencial de desarrollo del país. Así pues, consideramos que la ventaja de apostar a la producción alimentaria como eje del desarrollo es que los alimentos sirven para comer y nutrirse, suplir la industria alimentaria y ampliar el mercado interno, ahorrar y generar divisas con posibilidades de que nuestra economía se

convierta en una plataforma para abastecer a la región centroamericana, incluido México, Venezuela y el Caribe, países deficitarios en alimentos.

En estos años se ha logrado incrementar las exportaciones y reducir las importaciones. En arroz se pasó de un 40% a 70 % de autoabastecimiento y en maíz y frijol no hemos tenido problemas. Estamos exportando alimentos, especialmente queso a El Salvador y carne a Venezuela y otros países del mundo. El programa ha aumentado la producción de leche y carne a tal nivel que hoy Nicaragua está a la cabeza en la producción de ganado en Centroamérica. Las vacas que se distribuyeron se han ido reproduciendo y hay mujeres que ya tienen entre cuatro y siete. Hoy tenemos sobreproducción de leche en Nicaragua, el problema es que no tenemos donde colocarla porque los precios internacionales de la lecha han caído. Con todo, es un éxito que hayamos logrado elevar la producción de leche, a pesar de que el mercado nos castigue.

En 2009 se aprobó una Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria que contempla la creación de una Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria, una Secretaría de Seguridad y Soberanía Alimentaria, una Procuraduría Especial para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria, un fondo especial... ¿Qué ha pasado con esta legislación que Nicaragua aprobó y no parece haberse puesto en práctica?

El programa Hambre Cero superó todo esto. Esa ley está en varios países de América Latina y no sirve para nada. Es puro papel. Las leyes son papeles. Sin un programa como éste esa ley no va a ningún lado. Lo que estamos haciendo aquí es producción de alimentos y en manos de mujeres; es transferencia de capital proteico.

Sin embargo hay elementos en la ley, como el propio enfoque de derechos que contempla que parecieran relevantes. Por ejemplo, si hoy un protagonista del Bono Productivo se considerara injustamente excluido del mismo ¿podría recurrir a alguna instancia administrativa o jurisdiccional para solicitar un mecanismo de revisión?

Aquí la gente puede protestar. Hay gente que ha protestado porque no le ha llegado el Bono.

Me refiero a algún mecanismo institucional...

Yo no creo mucho en esas cosas. Creo que es puro invento de la comunidad internacional, aunque es una opinión muy personal.

En general, ¿qué tan exitoso ha sido este programa?

Creo que el programa ha sido todo un éxito, al grado que la FAO está recomendándolo para toda Latinoamérica donde existan familias campesinas. La pobreza y la extrema pobreza han disminuido, pero sobre todo la desnutrición infantil. Las familias hacen mayor uso de los servicios públicos de higiene, salud, educación, producción y medio ambiente. Se ha aumentado la oferta de alimentos nacionales y la exportación de alimentos. Las cooperativas de mujeres han entrado en la etapa de gestionar sus fondos revolventes, centros de acopio, procesadoras agroindustriales, centros de exportación de sus productos procesados y empacados. Las mujeres del campo se han empoderado en diez años más que en 500 años de historia patriarcal-colonial.

¿Cuáles serían las principales lecciones aprendidas a partir de la experiencia de la lucha contra el hambre en Nicaragua en los últimos años?

Hay tres lecciones importantes: confiar en las mujeres, entregar bienes en especie y hacer que los programas sociales sean a su vez programas económicos. Creo que también uno de los éxitos del Bono Productivo Alimentario es haber hecho avanzar una serie de enfoques alternativos al enfoque global del actual sistema social y económico. Se trata de conceder al campo la misma prioridad que hoy se concede a la ciudad, conceder a la economía popular la misma importancia que hoy se concede a la gran economía empresarial, conceder a las mujeres la misma importancia que hoy se concede a los varones, conceder a la naturaleza la misma importancia que hoy se concede al crecimiento, conceder a la productividad mayor importancia para aumentar la producción que hoy se concede al aumento de áreas, y conceder a la educación técnica la misma o mayor importancia que hoy se concede a la profesiones liberales. ■

*Hay tres lecciones importantes:
confiar en las mujeres, entregar
bienes en especie y hacer que los
programas sociales sean a su vez
programas económicos*

B. Una acción institucional en articulación con la sociedad y los poderes locales

*Guillermo González*²⁷

Nicaragua es uno de los países centroamericanos que de forma más clara han cumplido con la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre y desnutrición. ¿Cuáles considera usted que son las principales razones que explican estos logros?

Probablemente lo central es que el tema ha sido una prioridad para este gobierno. En el Plan Nacional de Desarrollo de Nicaragua el tema de la atención a los derechos de los ciudadanos está colocado como un eje central. En el caso del hambre eso ha tenido una expresión muy concreta desde distintas perspectivas. El país viene desarrollando una política y una estrategia en relación con el tema alimentario, donde uno de los asuntos privilegiados es el que tiene que ver con la producción. En este sentido, antes que una estrategia de asistencia social, el programa Hambre Cero tiene que ver esencialmente con el fortalecimiento de la capacidad de Nicaragua para producir alimentos. Para ello se busca construir capacidades entre las familias para producir los alimentos e incluso para que puedan ponerlos a disponibilidad de la comunidad.

Estas políticas han sido muy relevantes para reducir el hambre porque en Nicaragua veníamos de un período de 26 años en el cual la producción alimentaria había sido relegada a un tercer plano. Aquí se pensaba, por ejemplo, que era mejor importar una serie de alimentos en lugar de producirlos, siendo mejor que la gente se dedicara a actividades distintas a las agropecuarias como el comercio o los servicios. Por eso nosotros pensamos que era muy importante reactivar la actividad productiva del país, especialmente porque en Nicaragua está en manos de pequeños y medianos productores. Nuestra prioridad en ese sentido fue activar una red de producción alimentaria, tanto entre quienes ya se dedicaban a la actividad agropecuaria y estaban en capacidad de producir, como por medio de una estrategia orientada a ampliar dicha red. La gran contribución

²⁷ Guillermo González fue Secretario de Salud, Secretario Ejecutivo de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Asesor del Presidente Daniel Ortega en temas de Seguridad Alimentaria. Actualmente funge como Director del Sistema Nacional Prevención y Mitigación de Desastres (SINAPRED).

de Hambre Cero ha sido la de ensanchar la capacidad productiva del país y la disponibilidad de alimentos.

Otro elemento que ha sido muy importante es la creación de capacidades económicas entre la población que no está produciendo alimentos a fin de que pueda adquirirlos. Otros programas del gobierno como Usura Cero han

La gran contribución de Hambre Cero ha sido la de ensanchar la capacidad productiva del país y la disponibilidad de alimentos

permitido dar a muchas mujeres jefas de familia la capacidad de convertirse en un agente económico que pueda adquirir alimentos. Vemos entonces que hay una complementariedad entre los objetivos de fomentar la producción, ampliarla, y generar capacidad económica para comprar los alimentos.

El gobierno también promovió una ampliación de la red de acopio y distribución de alimentos a través de la Empresa Nacional de Alimentos, con más de 2.000 establecimientos en todo el país. Esto es importante porque la gente puede tener los recursos para comprar alimentos pero estos no necesariamente están disponibles. Así ocurre especialmente en comunidades donde no necesariamente se están produciendo los alimentos o no están disponibles a precios justos y razonables. Por eso es que estamos monitoreando permanentemente la disponibilidad de alimentos en el país. Como regla general, buscamos siempre incentivar y proteger la producción nacional. Sin embargo, está claro que si en determinado momento se necesitan algunos productos es posible importarlos.

En el ámbito sanitario estamos realizando un constante monitoreo nutricional, lo que nos ha permitido atender grupos de riesgo, como son las mujeres embarazadas que requieren alimentación complementaria y nutritiva. Hemos aplicado un seguimiento a los 1.000 días de vida del niño, antes, durante y después del embarazo. Este tipo de medidas han permitido reducir el bajo peso en los niños y niñas. En el ámbito educativo, por otra parte, teníamos claro que gran parte del bajo rendimiento de los niños en las escuelas ha estado asociado a las deficiencias en la alimentación. Nuestro gobierno optó por priorizar el sistema educativo en los primeros años y a través de las escuelas ha mantenido un complemento alimentario.

En Nicaragua hay un programa de alimentación escolar que supera el millón de estudiantes. No nos hemos limitado a los niños en riesgo, sino que tomamos

la decisión de que todo el sistema de educación básica reciba alimentos. Este programa no se ha visto solo como una forma de «dar de comer», sino como un mecanismo educativo para niños, familias y comunidades donde se da una discusión sobre la importancia de los alimentos. La merienda escolar en nuestro país combina la dimensión institucional con una amplia participación de la comunidad educativa. De hecho, el gobierno provee los alimentos y las madres son parte muy importante del proceso, el cual incluye también la creación de huertos escolares. Los huertos tienen un fuerte elemento educativo ya que los niños van aprendiendo desde pequeños a cultivar hortalizas. Así, se ha venido creando una cultura donde la comunidad educativa es parte de un proceso social articulado que le ha dado mayor fortaleza.

La entrega directa de alimentos a sectores en situación de alta vulnerabilidad es otra de las políticas de este gobierno, lo que incluso se hace con sectores de la tercera edad a los que se distribuye paquetes alimentarios como parte de su jubilación. Gracias a todos estos factores el país ha venido incrementando su producción alimentaria...

En 2006 Nicaragua importó 350 millones de dólares en alimentos. ¿Se ha logrado revertir esta situación? ¿Cómo están hoy las cifras de importación de alimentos?

Sin duda la situación se ha revertido. No podría dar cifras exactas, pero no hay duda que en algunos rubros nos estamos acercando a la autosuficiencia de la producción interna. Pero además, aquí también se ha dado una mayor diversificación de los productos. Aún en situaciones en las que los precios caen no es fácil lograr que un productor se sienta estimulado para seguir produciendo.

En el tema del hambre, ¿usted cree que existe actualmente una conciencia entre la sociedad nicaragüense sobre la importancia del tema? ¿En qué momento se hizo más visible?

Hay más puntos de convergencia que de divergencia. Yo diría que el tema se hizo más visible a partir de 2007 cuando llegamos al gobierno. Antes era una discusión de grupos, de temas que se discutían en foros de las universidades. Esto es importante pero insuficiente. El tema debe ser elevado a esferas más altas, como lo hemos hecho. Para nosotros es igualmente importante es discutir los temas de la alimentación con el sector privado que con las madres jefas de familia.

¿Hay sensibilidad en el sector privado?

Yo creo que cada vez hay más sensibilidad. El sector empresarial participa de muchas de nuestras iniciativas y las valora. Los mismos comerciantes valoran

programas como Hambre Cero porque se dan cuenta que esto no sólo ha permitido superar el tema de la desnutrición de las familias sino que ha permitido incrementar el poder de compra de la gente que inició un proceso de ascenso social.

Hay una Ley de Seguridad Alimentaria en Nicaragua, la 639. ¿Todos estos programas de los que hablaba están establecidos en esa ley o en alguna ley en particular?

A nivel de la ley no lo están. Los programas están establecidos como parte de una estrategia de seguridad alimentaria que implica más de 90 programas. Lo que la ley establece es un marco jurídico donde el gobierno debe asumir un papel clave para estimular que todas las políticas y acciones garanticen que el ciudadano tenga acceso continuo y sistemático a alimentos nutritivos. La ley en cuestión básicamente lo que hace es crear una serie de condiciones para que los ciudadanos no estén sujetos exclusivamente a las leyes del mercado.

Entiendo, pero ¿de qué manera se asegura que los programas sean derechos a los que la gente tiene acceso? ¿Pueden reclamarse el acceso a estos programas como se reclama un derecho?

Aquí se ha venido trabajando mucho en cambiar la idea de que los sujetos de programas sociales son los beneficiarios. Nosotros preferimos hablar del protagonismo de la gente. Por eso hablamos de protagonistas de programas en lugar de beneficiarios. La diferencia fundamental estriba en que Hambre Cero, además de llegar a familias que lo necesitan, llega a quienes tienen condiciones y capacidades para que el programa se pueda desarrollar. Nosotros conjugamos acción institucional y decisión en las comunidades con la propia gente. De nada sirve llevar un programa de producción de alimentos a alguien que nunca ha sembrado. Lo mejor siempre es el diálogo local entre las instituciones y la población. Nosotros vivimos una revolución (y estamos hoy en una revolución) que arrojó una gran movilización social. Nuestras políticas no se limitan a los escritorios. Donde efectivamente se hacen es con la gente, con sus organizaciones y en el campo. Tenemos como modelo el de una ciudadanía con derechos, participe activo tanto de las acciones como de las soluciones. No vemos al ciudadano como un ente vacío. En las oficinas están las responsabilidades de crear condiciones macro,

Nuestras políticas no se limitan a los escritorios. Donde efectivamente se hacen es con la gente

pero lo más interesante de nuestros programas es la forma en que se aterrizan en las comunidades.

Por lo que dice usted, podría decirse entonces que antes que leyes o instituciones la voluntad política ha sido el elemento crítico en la lucha contra el hambre. ¿No es cierto?

Pues sí, en la medida en que la ley establece marcos generales pero no establece muchos de los elementos que estoy mencionando. La Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria en Nicaragua comenzó a discutirse desde 2000, pero solo se aprobó en 2008, una vez que el sandinismo llegó al gobierno. Antes de eso siempre hubo miles de subterfugios para que no se aprobara.

¿Por qué no se aprobaba?

Porque la ley toca intereses poderosos. Cuando se dice que debe darse prioridad a la alimentación de la población o mantener ciertos precios se tocan intereses económicos. Finalmente este gobierno logró aprobar la ley gracias a una política de promover consensos. Con los productores de arroz, en su mayor medida grandes productores, nos hemos sentado a conversar y dialogar sobre la importancia de desarrollar un bien público y hemos logrado, por ejemplo, que produzcan arroz fortificado. Nuestro modelo político se basa fundamentalmente en negociaciones y alianzas a nivel macro y micro. Esa es una convicción muy clara para nosotros. Si bien tenemos mayoría en la Asamblea Nacional, de los 92 diputados 68 pertenecen al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Hay cuestiones que podríamos definir sin mucha discusión, en 15 minutos si quisiéramos, pero preferimos promover un largo proceso de negociación antes que aprobar una ley para que después no se cumpla. Para nosotros el concepto de democracia no puede rozar con la idea de imposición a través del poder.

¿Este modelo de negociación política basado en la formación de alianzas ha generado limitaciones para este gobierno? ¿Se ha podido impulsar la agenda social que ustedes querían? ¿Qué temas no han podido avanzar?

Siempre hay temas difíciles. Lo importante que hay que tener en cuenta es que negociación no significa imposición. Significa ser capaces de que uno y otro encuentren puntos comunes e ir avanzando. Hemos podido promover una agenda de combate a la pobreza y el hambre con varios sectores. En política la voluntad te ayuda a saber hacia dónde dirigir las cosas y a desarrollar el arte de cuándo y dónde avanzar ciertos temas. El modelo de negociación que hemos instrumentado le ha dado al país una gran estabilidad. El sector privado se ha

podido abrir a lo social sin dejar de tener utilidades o sentir que se ha convertido en una entidad filantrópica. Esto ha permitido que Nicaragua crezca a tasas por encima de 4% o 5%, incluso en momentos críticos como el de la crisis financiera internacional. Estamos en un modelo de negociación en el que los propios trabajadores aportan, pero también en determinados momentos ceden para que las cosas caminen. Si nos estancamos perdemos todos.

¿Qué ha ocurrido con el tema del salario mínimo? Los datos más recientes de la FAO muestran que su valor en Nicaragua, al igual que Honduras y Guatemala, no alcanza a cubrir el costo de la Canasta Básica Alimentaria Familiar. Se calcula que se necesitan más de dos salarios mínimos en Nicaragua para cubrir dicho costo.

Desde 2006 el valor del salario ha venido aumentando gradualmente. Hay que tomar en cuenta el PIB de Nicaragua. Esta es una economía que viene de niveles bajos. El salario mínimo aquí se negocia en una reunión tripartita entre el Ministerio del Trabajo, representantes del sector privado y los sindicatos que cada seis meses se sientan para negociar avances a partir de ciertos parámetros. La discusión es tensa. Como gobierno lo que hacemos es tratar de conciliar intereses. Cada sector negocia a partir de su propia dinámica. En algunos casos, como el sector de la construcción, ha habido avances.

Nicaragua fue uno de los primeros países de ingreso bajo de América Latina en instaurar un programa de transferencias monetarias condicionadas cuando en el año 2000 el gobierno de Enrique Bolaños puso en marcha el programa Red de Protección Social (RPS). ¿Qué evaluación hicieron ustedes de aquella experiencia y por qué finalmente tomaron la decisión de abolir este programa? ¿No creen ustedes en este tipo de programas de transferencia condicionada que vienen siendo promovidos en tantos países de la región?

En general, el principal problema de este tipo de programas es su límite en el tiempo. Tú llegas a una comunidad y te das cuenta de cuántos proyectos ha habido que no han prosperado y cómo los esfuerzos que llevan a cabo las comunidades terminan siendo inútiles. Lo interesante de Hambre Cero es que es un proyecto con capacidad de ser auto sostenible. Las familias se organizan en cooperativas y van generando un nivel de desarrollo sostenible. Proyectos con inversión limitada, poco sostenibles en el tiempo e incapaces de desarrollar capacidades en el largo plazo están determinados a fracasar.

¿En qué son diferentes los programas de lucha contra el hambre que hay hoy en Nicaragua con los que hubo en el pasado?

La primera y más importante diferencia es la voluntad política de que realmente existan. Sin esa voluntad aquí no se mueve nada. En segundo lugar, tenemos una capacidad y un modelo de actuación que hace posible que esa política se lleve a cabo. Este modelo no se sustenta solo en lo que hace la institución, sino en lo que la institución hace en articulación con los poderes locales, con el municipio y con la gente. Eso permite, en definitiva, que las acciones lleguen rápidamente a cualquier lugar. En tercer lugar, hemos creado condiciones para que ese modelo se vaya reproduciendo. A diferencia de otros proyectos que tienen un comienzo y un término, nosotros creamos un modelo de actuación permanente. La sostenibilidad y la continuidad de la política han sido muy importantes para este gobierno. Poco a poco hemos ido aprendiendo de nuestros errores, así como a percibir qué es lo que conviene a cada municipio o departamento. Es necesario estar muy apegados a la realidad y no seguir un esquema demasiado rígido que pueda ser válido para algunos municipios pero no para otros. Necesitamos tener la capacidad de evaluar permanentemente los avances con la gente.

Este modelo no se sustenta sólo en lo que hace la institución, sino en lo que la institución hace en articulación con los poderes locales, con el municipio y con la gente

Menciona usted este importante elemento que es el apegarse a la realidad y actuar conforme a las necesidades en el terreno. En ese sentido, las normas a veces pueden ser una camisa de fuerza. En algunos países suele haber numerosas reglas de operación que establecen las formas de proceder de modo tal que existe un margen de maniobra muy escaso cuando se trata de adaptarse a realidades específicas...

Creo que ese es un gran error. Nuestra Ley de Seguridad Alimentaria tiene la cualidad de ser una sombrilla que te permite moverte con mayor soltura y flexibilidad. Imponer modelos rígidos no funciona. De nada sirve, por ejemplo, dar a determinada población un producto que no es aceptado culturalmente por muchas propiedades nutricionales que tenga. También es importante ver que hay cuestiones que es necesario analizar en un contexto más abarcante. El tema del hambre, por ejemplo, es parte de una realidad más amplia y debe discutirse en vinculación de temas como la necesidad de supervivencia de los propios

productores de alimentos. Nosotros creemos que si se logra asociar el problema del hambre a nivel nacional con el problema de los productores para desarrollarse podemos encontrar una fórmula de éxito.

¿Cuenta Nicaragua con suficientes recursos para acabar con el hambre?

Ningún país tiene los recursos suficientes. Aquí hay que tener la habilidad de multiplicar lo poco que se tiene. Ese es gran parte del éxito de nuestro modelo. Puedo asegurarte que un dólar puesto en Nicaragua tiene más efecto puesto en cualquier país donde no ha habido una revolución y donde no existe un proceso como el que estamos desarrollando aquí. En momentos críticos, como han sido las situaciones de desastre, la organización social es la que nos ha permitido llevar alimentos a muchas comunidades donde no hay siquiera transporte. Para ello, empero, es necesario tener una alianza con la gente, que sepan que ellos son parte de la solución.

De qué forma se ha logrado esta organización social. Mencionó usted la Revolución como un factor importante, pero el sandinismo pasó varios años en la oposición. ¿Se logró mantener la organización social en esos años?

Sí. Lo principal que se hizo en Nicaragua en 1979 es que transitamos hacia un modelo en el que la sociedad tiene un papel central en el desarrollo. Desde entonces ésta ha sido una sociedad organizada. Desde el barrio y la comarca hasta los fuertes sindicatos que existen en el mundo laboral. Nosotros entendimos en los años noventa que perdimos el gobierno, pero en las urnas no se decidió desmovilizar a la sociedad.

¿Cómo se organiza la participación social en Nicaragua?

En nuestros barrios hoy existen los Gabinetes de Familia, Comunidad y Vida que se organizan de forma espontánea a partir de intereses comunes. La gente se reúne de forma periódica y permanente, a veces hasta de forma semanal, para discutir problemas que les preocupan, como puede ser una emergencia de dengue, la situación en los colegios o la presencia de grupos juveniles que pudieran generar algún problema de seguridad ciudadana. Hoy somos uno de los países más seguros de Centroamérica, precisamente gracias a la participación ciudadana en este sector en el que la gente ha logrado promover determinados mecanismos de convivencia para vivir en paz. En el tema del combate al hambre la participación también ha sido fundamental, incluso podría afirmarse que ha sido una garantía de efectividad. Los ministerios de Agricultura o el de Economía

Familiar no tendrían la capacidad técnica para desplazarse a todas las comunidades del país a fin de darle atención a la gente. Esto se hace en gran medida gracias a la organización comunitaria. La participación juega también un papel en la selección de los protagonistas del Bono Productivo Alimentario. De otra manera sería imposible llevar a cabo esta tarea.

¿Hay una partidización de estos espacios? Una de las críticas que pueden leerse en algunos informes y estudios de organizaciones como FIAN o del propio Relator Especial para el Derecho a la Alimentación sobre el programa Hambre Cero tienen que ver con la existencia de favoritismos y un presunto sesgo político en la selección de beneficiarios ...

A nosotros no nos interesa el credo político de la gente como no nos interesa el religioso ni ningún otro. Lo que nos importa es que la gente esté consciente de que puede ser parte de la solución. Queremos superar esa visión que cree que solo desde la institución se puede hacer las cosas sin confiar en el protagonismo de la gente.

¿Hay algún mecanismo que garantice que estos espacios sean plurales y no terminen siendo capturados por ciertos grupos o por algún partido?

Estos espacios son abiertos. En materia de prevención de desastres, el área que actualmente encabezo, si yo me reúno con pastores religiosos los liberales vienen y me dicen que estoy convirtiendo el país en un Estado confesional. Y yo les digo lo siguiente: «señores, este es un país donde la población tiene profundas creencias religiosas. Si nosotros no reconocemos esta realidad estamos equivocados». Lo que el pastor o el cura tocan son valores por eso debe ser un aliado nuestro. No hay contradicción entre tener fe y prepararse para los desastres. ¿Por qué no le vas a pedir al pastor que le diga a la gente que siga rezando?

El sandinismo no veía las cosas así en los años ochenta... Es sabido que la relación que ustedes tuvieron con la Iglesia no se dio en los mejores términos.

No, pero nos hemos dado cuenta que si queremos llevar nuestro proyecto a buen puerto debemos aprender de nuestra realidad. Hay gente que se ancló en un momento de la Historia y de ahí no se mueve.

Quizás también hay un cambio en el énfasis que hoy se da al pequeño productor familiar que no necesariamente se le dio en los ochenta.

La situación era extremadamente compleja en los años ochenta. Yo soy médico y salubrista, pero mi mejor escuela ha sido lo que hemos hecho en la sociedad en

estos 36 años. Aquel pensamiento cartesiano que aprendimos donde A y B es igual a C, no siempre aplica. Yo te puedo asegurar que dos más dos no siempre es cuatro. Hoy somos más capaces de entender que las leyes sociales están en permanente transformación. He visto que mucha gente de la acera de enfrente se ha cruzado a este lado. Eso tiene que ver con cómo nos han visto actuar. Es bueno que eso ocurra porque aquí de lo que se trata es de sumar, no restar. Creo que si algo hemos aprendido nosotros en estos años es a estar muy conscientes de que hay que aprender de la realidad todos los días. Quien dice que ya se lo sabe todo seguramente va al fracaso.

¿Cómo ha avanzado el tema de la institucionalidad en materia de seguridad alimentaria? Sabemos que hay un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria. ¿Por qué no están operando estos órganos como lo establece la ley?

Nosotros hemos tratado de hacer más funcionales los consejos. En algún momento llegó a haber muchísimos. Cuando uno asistía a estos espacios se daba cuenta que el 90% de los actores eran los mismos. Hoy existe en Nicaragua una comisión nacional que atiende todos los temas relativos a la producción y se articula con muy diversas instancias. Ahí están representados todos los actores nacionales, desde el sector privado hasta los pequeños productores; allí se discuten también los temas de alimentación. Cuando se tiene una visión integral, como es nuestro caso, y en un país eminentemente agrícola como éste, no es distinto hablar de los temas de producción en el campo que hablar de la seguridad alimentaria. Si solamente convocáramos a una reunión del Consejo de Seguridad Alimentaria para discutir estadísticas de desnutrición tendríamos a los productores bostezando.

La ley contempla diversos aspectos que todavía no parecen haberse concretado. Uno de ellos es el enfoque de derechos, donde entra el tema de la exigibilidad y la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales. ¿Cómo vería usted, por ejemplo, que una comunidad que considera que su derecho a la alimentación no está siendo garantizado pueda recurrir a un tribunal para que éste a su vez obligue al poder público a garantizar ese derecho?

Aquí los programas tienen una gran amplitud y cobertura. No hemos tenido debates de ese tipo y no estoy seguro que sea necesario llegar a algo como lo que usted señala. El tema de los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad es importante, pero debemos establecer prioridades. En cualquier caso, creo que si los programas que hoy favorecen a las comunidades fueran retirados la gente aquí estaría dispuesta a movilizarse para presionar a la autoridad y exigirlos.

En la ley se contempla también la creación de un fondo para la lucha contra el hambre y la creación de una Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. ¿Por qué no ha sido posible concretar estas cuestiones?

Cada estructura administrativa nueva que se crea implica un gasto excesivo de recursos. Los que tenemos son escasos y debemos tratar de que rindan al máximo. En general nuestras estructuras administrativas son pequeñas y hemos tratado de evitar crear demasiadas funciones burocráticas. Tratamos de combinar eficiencia administrativa y eficiencia política. En cualquier caso, hay que ver que el país dedica casi el 60 % del gasto público a cuestiones sociales, incluyendo el programa Hambre Cero. Lo que hemos tratado de privilegiar es una visión integral y los programas que hemos promovido han tenido un alto impacto.

¿De qué manera pueden saber ustedes que los programas han tenido impacto? ¿Cómo lo miden?

Se hacen encuestas.

¿Pueden consultarse estas encuestas, son públicas, o son más bien internas?

Son internas. Las llevan a cabo las propias instituciones. Algunas también son encuestas generales que se realizan a nivel nacional y el Instituto de Estadísticas y Censos también lleva a cabo encuestas sobre el nivel de vida de la gente.

Por último, ¿cuáles serían para usted las principales lecciones aprendidas en la lucha contra el hambre en Nicaragua hasta hoy que pudieran compartirse con sus socios centroamericanos?

La principal lección es que debemos fortalecer nuestro modelo de actuación, el cual consiste en una voluntad política clara, pero también una organización social sólida y consistente. Eso es lo principal. No podría decir que eso puede ser extrapolable porque nosotros pasamos por algo muy particular que fue la Revolución y nuestras raíces están ahí. Nuestros hijos nacieron y crecieron escuchando hablar sobre esa Revolución. Con mucha vehemencia y convicción puedo decir que hoy estamos en un proceso de construcción y eso se transmite en las comunidades. Pasamos 16 años fuera del gobierno, pero jamás abandonamos la trinchera de los barrios y las comunidades. La llama quedó viva. La gente miraba en el Frente el renacer del sandinismo. Esto no lo podemos transpolar a otros países. Sería irresponsable que nosotros diéramos recetas porque cada país tiene su propia historia, pero tampoco podemos negar que lo que hoy somos capaces de hacer tiene sus raíces ahí. Hoy, después de 16 años,

estamos haciendo, en paz y tranquilidad, muchas de las cosas que no pudimos hacer en los ochenta. Dimos a esta administración el nombre de Gobierno de Reconciliación Nacional como símbolo de que habían terminados las disputas y convencernos que era necesaria la unidad para que este proyecto fuera posible. Hoy lo que promovemos no es una visión exclusiva del sector público, sabemos que si no hacemos las cosas entre todos no vamos a conseguir nada. Cuando tu voluntad te dice que quieres caminar diez pasos, pero la realidad te muestra que solo puedes caminar siete, es preferible caminar siete y no retroceder que caminar diez y pasado mañana estar otra vez en tres. ■

BIBLIOGRAFÍA

- ABRANDH (Asociación Brasileña por la Nutrición y los Derechos Humanos)/CERESAN (Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional) (2010), *Avances y desafíos en la implementación del derecho humano a la alimentación adecuada en Brasil*, Informe técnico, Santiago, Chile.
- CDESC (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales) (1999), El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11): Observación General 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Ginebra: Naciones Unidas.
- CDESC (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales) (1990), *Observación General 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Ginebra.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe 2015*.
- _____ (2015), *Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Lima, 2 a 4 de noviembre.
- CODHEM (s/f), *Directrices de Maastrich sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 22-26 de enero de 1997*. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/72/leg/leg21.pdf>. Visitado el 15 de junio de 2015.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2015a), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*.
- _____ (2015b), *Los pueblos indígenas y las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*.
- _____ (2015c), *Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe 2015*.

- _____ (2015d), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y la República Dominicana 2014*.
- FAO/ABRANDH (Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos) (2011), *Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*, elaborado por Valeria Burity, Luisa Cruz y Thais Franceschini, Rome.
- FICES (Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales) (s/f), «Observación General 3 1990, La índole de las obligaciones de los Estados parte (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) «», disponible en: <http://www2.fices.unsl.edu.ar/~prosoc/material/14bOG3.pdf>
- Gordillo, G. y H. Gómez (2005), «Conversaciones sobre el Hambre, Brasil y el Derecho a la Alimentación», Ciudad de México, CEDRSSA.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2013), «Gasto público en seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica».
- Martínez, Rodrigo y Amalia Palma (2015), «Cerrando la brecha: modelo para estimar el costo de erradicar la desnutrición crónica y las deficiencias de micronutrientes», *Serie Manuales N° 84*, Santiago, Chile, CEPAL.
- OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (s/f.), *Principles and Guidelines for a Human rights approach to poverty reduction strategies*, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>
- Sepúlveda, Magdalena (2014), «De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina», *Serie Políticas Sociales N° 189*, Santiago, Chile, CEPAL.

Fuentes por país

República Dominicana

- INABIE (Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil)/UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)/PMA (Programa Mundial de Alimentos)/ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Encuesta Nacional de Micronutrientes en la Población Escolar de la República Dominicana 2012*, República Dominicana, INABIE.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2014), *Informe de seguimiento 2013 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, República Dominicana.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2014), *Encuesta Nacional de Micronutrientes, Línea Basal para el Proyecto de Fortalecimiento e Implementación del Programa Nacional de Fortificación de Alimentos en la República Dominicana 2009*, República Dominicana.

Portorreal, Fátima (2008), «Informe sobre avances en el derecho a la alimentación en la República Dominicana», Santiago: Action Aid.

El Salvador

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011), *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015*, El Salvador.

_____ (2012), *Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016*, El Salvador.

Feitosa de Britto, Tatiana (2008), «Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en El Salvador», Red Solidaria, Centro Internacional de Pobreza y PNUD.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2015), *Diez años de implementación de las directrices voluntarias del derecho a la alimentación en El Salvador: Un proceso de apuestas estratégicas y construcción de capacidades*, El Salvador.

Menchú, Ma. Teresa y Humberto Méndez (2011), *Análisis de la situación alimentaria en El Salvador*, Guatemala: INCAP.

Muñoz, Felipe (2006), «Taller: Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre», *Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en El Salvador*, 18 y 19 de octubre de 2006, Guatemala: FAO.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), *La pobreza en El Salvador. Desde la mirada de sus protagonistas*, El Salvador.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (2008). *Informe sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador*. El Salvador: PDDH.

_____ (2010), *Segundo informe sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador*, El Salvador: PDDH.

_____ (2013), *Tercer informe sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador*, El Salvador: PDDH.

Guatemala

- ACT Alianza UE/CIDSE (Cooperación Internacional por el Desarrollo y la Solidaridad)/CIFCA (Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México)/FIAN Internacional/Rel-UITA/Vía Campesina Internacional (2015), *Informe de la tercera Misión Internacional 2015, El derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición y la situación de las defensas y los defensores de derechos humanos en Guatemala*, Guatemala: Editorial Servi Prensa.
- Angulo Urarte, Arturo y Elsa Wert Castro (2014), «El Derecho a la alimentación en Guatemala y Nicaragua. Un análisis de la evolución en el cumplimiento de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación», Cáritas de Guatemala, Cáritas Española y Cáritas de Nicaragua.
- APRODEV/CIDSE/CIFCA/FIAN Internacional/Vía Campesina Internacional (2011), *El Derecho a la Alimentación y la Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, Informe de Seguimiento*, Guatemala: Magna Terra Editores, S. A.
- APRODEV/FIAN Internacional/Vía Campesina/CIFCA/CIDSE/FIDH (Federación Internacional de Derechos Humanos)/OMCT/OBS (2010), *Informe Final Misión Internacional de Verificación, El Derecho a la Alimentación en Guatemala*, Guatemala: Magna Terra editores S. A.
- Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación (2008), «Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala 2008», Monitoreo de las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación, Guatemala.
- Defensoría del Derecho a la Alimentación y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2015), *Nota conclusiva del trabajo conjunto de monitoreo de las Políticas Públicas para la realización del Derecho a la Alimentación en Guatemala*, Guatemala.
- Garoz, Byron y Susana Gauster (2013), *El Plan Hambre Cero y la reactivación de la economía campesina en Guatemala, Mitos y realidades*, Colectivo de Estudios Rurales Ixim, Guatemala: Magna Terra editores S.A.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2010), *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter, Misión a Guatemala*. Disponible en http://www.ohchr.org/gt/cd_instrumentos/documentos/AlI2.pdf.

- _____ (2006), *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, Misión a Guatemala*. Disponible en:
http://www.ohchr.org/cd_instrumentos/documentos/Ali1.pdf.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2014), *Evaluación de impacto del Plan del Pacto Hambre Cero. Segunda encuesta de monitoreo en los 166 municipios priorizados*, Tomo I: «Estado nutricional de menores de cinco años y mujeres en edad fértil», Guatemala.

Panamá

- Morell, Marilio (2006), «Taller: Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre», Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Panamá, 18 y 19 de octubre de 2006, Guatemala: FAO.
- ONU/Gobierno de Panamá (2014), *Cuarto informe de Panamá, Objetivos de Desarrollo del Milenio*.
- Quintero Sánchez, Toribio Jerónimo Bals y Joaquín Arnáiz (2008), *Informe sobre avances en el derecho a la alimentación Panamá*, Panamá: Acción Cultural NGOBE Panamá.
- Secretaría Nacional para el Plan Alimentario Nutricional (2009), *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición 2009-2015*, Panamá.

Nicaragua

- Angulo Urarte, Arturo y Elsa Wert Castro (2014), «El Derecho a la alimentación en Guatemala y Nicaragua. Un análisis de la evolución en el cumplimiento de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación», Cáritas de Guatemala, Cáritas Española y Cáritas de Nicaragua.
- Ayuda en Acción e Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (2007), *Progresos de la implementación del derecho a la alimentación en Nicaragua*, Nicaragua.
- Bornemann, Guillermo, Óscar Neira Cuadra, Carlos Narváez Silva, y José Luis Solórzano (2012), *Desafíos desde la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Nicaragua*, CRECE, OXFAM y UCA.

- Grupo Venancia (2014), «Hambre cero cuatro años después. Cómo les ha ido a mujeres de Matiguás, Muy Muy y Río Blanco en Matagalpa», Nicaragua.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (2011), «Hambre Cero avances y desafíos: Tercer Informe de Evaluación del Programa Productivo Agropecuario», Nicaragua: IEEPP.
- Martínez Franzoni, Juliana (2013), «Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe», Nicaragua, Santiago, Chile: CEPAL.
- McBain-Haas, Brigitte (2008), «El Derecho a la Alimentación y la lucha para combatir el hambre en Nicaragua. Un año del Programa Hambre Cero», Heidelberg: FIAN Internacional.
- _____ (2008), «Información Paralela. El Derecho a la Alimentación y la lucha contra el hambre en Nicaragua. Un año del Programa Hambre Cero». Heidelberg: FIAN Internacional.
- Ministerio Agropecuario y Forestal (2009), *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional desde el sector público agropecuario y rural*, Nicaragua.
- ONU (2009), *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Oliver de Schutte, Misión a Nicaragua*.
- Vía Campesina y FIAN Internacional (2007), «R:10 El Derecho a la alimentación y la situación agraria en Nicaragua, Informe de la Misión de Investigación», Heidelberg: FIAN Internacional. ■

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|-----------------|---|
| ACNUDH | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| ADESS | Administradora de Subsidios Sociales (República Dominicana) |
| ALBA | Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América |
| BEEP | Bono Escolar Estudiando Progreso (República Dominicana) |
| BFA | Banco de Fomento Agropecuario (El Salvador) |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BPA | Bono Productivo Alimentario (Nicaragua) |
| CAFTA | Central America Free Trade Agreement [Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica] |
| CANE | Comités de Alimentación y Nutrición (República Dominicana) |
| CELAC | Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños |
| CGSH | Campaña Guatemala sin Hambre |
| CIPRES | Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural Social (Nicaragua) |
| COCODE | Consejos Comunitarios de Desarrollo (Guatemala) |
| CONASAN | Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (El Salvador y Guatemala) |
| CONASSAN | Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Nicaragua) |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México) |
| COTSAN | Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (El Salvador) |
| COTESSAN | Consejos Técnicos Sectoriales para la Soberanía Alimentaria y Nutricional (Nicaragua) |
| CTC | Centros Tecnológicos Comunitarios (República Dominicana) |
| DESC | Derechos económicos, Sociales y Culturales |

| | |
|-----------------|--|
| DR-CAFTA | The Dominican Republic – Central America Free Trade Agreement [Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana] |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| FMLN | Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador) |
| FPL | Fuerzas Populares de Liberación (El Salvador) |
| FSLN | Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua) |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade [Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio] |
| ICEFI | Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales |
| IICA | Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura |
| INABIE | Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (República Dominicana) |
| INADEH | Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (Panamá) |
| INCAP | Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá |
| INACIF | Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala |
| INCOPAS | Instancia de Consulta y Participación Social (Guatemala) |
| INDH | Informe Nacional de Desarrollo Humano (Panamá) |
| MAGA | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala) |
| MIDES | Ministerio de Desarrollo Social (Guatemala y Panamá) |
| MINED | Ministerio de Educación (El Salvador) |
| MITRADEL | Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Panamá) |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sustentable |
| OMC | Organización Mundial de Comercio |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| OPS | Organización Panamericana de la Salud |
| PAE | Programa de Alimentación (República Dominicana) |
| PASE | Programa de Alimentación y Salud Escolar (El Salvador) |
| PATI | Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (El Salvador) |

| | |
|-----------------|--|
| PESA | Programa Especial de Seguridad Alimentaria |
| PINE | Programa Integral de Nutrición Escolar (Nicaragua) |
| PLD | Partido de la Liberación Dominicana (República Dominicana) |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PRESANCA | Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional |
| PROSOLI | Progresando con Solidaridad (República Dominicana) |
| RPS | Red de Protección Social (Nicaragua) |
| SAN | Seguridad Alimentaria y Nutricional |
| SEGEPLAN | Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Guatemala) |
| SENAPAN | Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentario y Nutricional (Panamá) |
| SESAN | Secretaría de Seguridad Alimentaria Y Nutricional (Guatemala) |
| SESSAN | Secretaría Ejecutiva de Soberanía y Seguridad Alimentaria (Nicaragua) |
| SICA | Sistema de la Integración Centroamericana |
| SIINSAN | Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala) |
| SINASAN | Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Guatemala) |
| SIUBEN | Sistema Único de Beneficiarios (República Dominicana) |
| SIVISAN | Sistema de Vigilancia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Panamá) |
| TIC | Tecnologías de la información y comunicaciones |
| TMC | Transferencias Monetarias Condicionadas |

