



EVALUACIÓN FINAL

Programa Conjunto
Inseguridad Alimentaria, una
amenaza a la seguridad
humana de la población
Poqomam asentada en el
Corredor Seco

Programa 00075133

Evaluación realizada por:



La evaluación fue realizada por CEDER entre los meses de noviembre y diciembre de 2015. El equipo fue coordinado por Claudia Villagrán y Eicka Ramos y contó con la asesoría del Dr. Camilo Moreira. El equipo de campo fue coordinado por Lyz Mellina Colocho con el apoyo de Azarías Perencén, Silvia Jerónimo, Damir Colocho y Gabriela Morales. Redacción del informe: Claudia Villagrán.

Photo Credit: Bruno Frerejean (Bruno Mallorca) via Compfightcc

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

CADER	Centro de Aprendizaje para el Desarrollo Rural
CEDER	Centro para el Desarrollo Rural
CGP	Comité Gerencial del Programa
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
COMUSAN	Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional
DMP	Dirección Municipal de Planificación
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINEDUC	Ministerio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
OMM	Oficina Municipal de la Mujer
OMPNA	Oficina Municipal para la Niñez y Adolescencia
ONG	Organización No Gubernamental
PAFFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PC	Programa Conjunto
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
POA	Plan Operativo Anual
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala

INDICE DE CONTENIDOS

	Página
LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS	3
INDICE DE CONTENIDOS	4
RESUMEN EJECUTIVO	5
I. INTRODUCCIÓN	11
A. CONTEXTO EN QUE OPERA EL PROGRAMA CONJUNTO	11
B. EL MARCO DE LA SEGURIDAD HUMANA	13
II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	16
A. ESTRUCTURA Y MARCO DE RESULTADOS	18
B. FACTORES EXTERNOS QUE AFECTAN LOS RESULTADOS	19
III. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN	25
A. OBJETIVOS, PREGUNTAS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	25
IV. LIMITACIONES Y AMBITO DE APLICACIÓN	27
V. ENFOQUE Y METODOLOGÍA	28
VI. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN. INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS	31
VII. CONCLUSIONES	59
VIII. RECOMENDACIONES	61
X. LECCIONES APRENDIDAS	63

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Conjunto es una iniciativa que se origina a partir de una grave sequía que afectó a una amplia zona en la parte oriental y central de Guatemala, lo que provocó la alarma de una crisis alimentaria en 2009. La emergencia fue atendida por operaciones de ayuda humanitaria que estabilizaron la situación, pero develó problemas ocultos como la desnutrición crónica y estacional agravada por el fenómeno climático, entre otros factores ecológicos y socio-económicos determinantes.

El municipio fue elegido para la implementación del Programa Conjunto con un enfoque de Seguridad Humana¹, El enfoque del Programa se basa en la doble estrategia de protección y empoderamiento. Por lo tanto, el plan es interactuar a nivel local con las comunidades, organizaciones civiles y gobiernos con el fin de fortalecer la capacidad de la sociedad para prevenir el daño y producir sus propias medidas. Esto incluye actividades que permiten ‘aprender haciendo’ para crear las capacidades necesarias, capacitar sobre herramientas de política para mejorar la participación en la toma de decisiones y el establecimiento de redes a distintos niveles para difundir la experiencia y aumentar su sostenibilidad.

El Programa, arrancó en el año 2013 con dos grandes objetivos:

1. “Empoderar a las comunidades locales en las micro-cuencas de Las Mesas y El Camarón, para hacer frente a las amenazas críticas, mediante el desarrollo de habilidades para mejorar la gestión de los recursos y el acceso a servicios de calidad de alimentos, salud, nutrición y vivienda”
2. “Fortalecer la capacidad de la red de proveedores de seguridad -gubernamentales y no-gubernamentales -en San Luis Jilotepeque, departamento de Jalapa, con el fin de cumplir sus funciones en materia de alerta temprana y prevención de situaciones de emergencia, así como en la promoción de la seguridad humana”.

Estos objetivos se desagregaron en 7 resultados; 26 actividades y 62 indicadores que fueron el foco de la presente evaluación cuyo principal propósito fue analizar el grado de alcance de los objetivos y resultados del Programa Conjunto “Inseguridad alimentaria: una amenaza a la seguridad humana de la población Poqomam asentada en el corredor seco”. En el ámbito geográfico el territorio de las 11 comunidades (El Camarón, Zanja de Agua, Las Mesonas, Las Mesas, El Zapote, Pansigüis, Songotongo, Culima, Los Amates, Los Olivos y Valencia) del municipio de San Luis Jilotepeque, Jalapa, que integran las micro-cuencas Las Mesas y El Camarón.

En cuanto a los sujetos de acción se recopiló información (a través de diversos métodos y muestras) de 513 Familias, 50 Promotores, 20 Consejos Comunitarios de Desarrollo, 4 grupos de productores, 2 grupos de mujeres, 8 comisiones de agua, 7 comités de

¹ United Nations Trust Fund for Human Security. En: <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>. Consultado el 14 de noviembre de 2015.

emergencia, 1 asociación de jóvenes, 2 Organizaciones de la Sociedad Civil, 9 escuelas rurales y 14 instancias gubernamentales.

El logro de las actividades y resultados se vio afectado por una serie de factores cuyo control estaba fuera de las manos de la coordinación del Programa o de sus técnicos tales como la sequía que impactó negativamente la capacidad de las familias para producir sus propios alimentos, especialmente durante la primera cosecha del año; las estructuras de poder local que tienden a ser verticalistas y punitivas que en general se expresan privando a personas o familias de un beneficio colectivo, excluyéndoles de reuniones o puestos de elección, limitando el acceso a ciertos servicios (generalmente educativos), etc.; la falta de desarrollo y de oportunidades en las comunidades que favorece los casamientos o uniones de hecho entre adolescentes que a falta de formación técnica y/o académica, se dedican a la agricultura de subsistencia; la discriminación y violencia de género que reflejó que el 38% de las personas encuestadas han escuchado sobre mujeres víctimas de violencia física, verbal, psicológica, económica y emocional; la poca disponibilidad de tierra propia que afecta al 32.3% de las familias que participan en el PC y a 41.2% de familias del Programa de Hábitat; y las condiciones de educación, salud, seguridad y alimentación: Las encuestas reflejan que el 88% de los hogares con familias integradas por adultos y menores de 18 años, se encuentran fuera de situación segura de acuerdo a los criterios del ELCSA, aunque solamente el 9% está en condición de inseguridad alimentaria severa; se observaron niños y mujeres en evidente estado de desnutrición debido a que no tienen una dieta diversa y balanceada (por ejemplo, el consumo de huevos disminuyó 13.9 gramos/habitante/día con respecto a los datos de la línea base).

En los 15 días previos a la encuesta, el 23% de los niños menores de 5 años de las comunidades visitadas tuvo enfermedades intestinales, probablemente por el consumo de agua insalubre (el 12.9% manifestó no aplicar ningún método de purificación del agua para beber), mientras que el 28% tuvo enfermedades respiratorias en los 15 días previos a la encuesta. No existen drenajes para aguas servidas y la basura no es tratada adecuadamente. Asimismo, se constata la presencia de grupos organizados vinculados al tráfico de drogas.

En conclusión, las microcuencas de Las Mesas y El Camarón, en el municipio de San Luis Jilotepeque, se caracterizan por las altas tasas de pobreza (62.3% de las familias tienen la probabilidad de estar por debajo de la línea de pobreza no extrema y 29.2% de pobreza extrema) y la extrema vulnerabilidad en su situación de seguridad alimentaria (sólo 12% de las familias reportan una situación segura). En ellas privan aún esquemas patriarcales y de alta discriminación que se manifiestan violentamente y su población, mayoritariamente de origen poqomam, enfrenta un rápido proceso de aculturación.

Aún, bajo estas condiciones y limitantes, la implementación de las acciones, ejecutadas por el PC y los sujetos de acción logró impactar las estadísticas locales de manera relevante:

- 8% menos pobres con respecto a los valores de la línea base

- 1.7% menos pobres extremos según los datos basales
- 4.2% de mejora en los porcentajes seguridad alimentaria según el ELCSA
- Percepción de mejora en la alimentación (11.2%); en la salud (12.7%); en la nutrición (8.9%); y, en la vivienda (3.5%).
- 8.4% de incremento en las reservas excedentarias de maíz
- Mejora en el consumo de maíz equivalente a 101 gramos/habitante/día; y en hortalizas un incremento de 85 gramos/habitante/día
- Incremento de 1.7 en la media de cuartos por vivienda y una mejora generalizada en las condiciones de saneamiento de los hogares.

El PC tuvo la capacidad de dar respuestas adecuadas al contexto, con medidas centradas en las personas, desde perspectivas multisectoriales y colaborativas. Realizó importantes contribuciones desde la estrategia de protección, invirtiendo recursos y esfuerzos orientados al fortalecimiento institucional y sectorial del municipio. La “municipalización” de las políticas públicas nacionales, la formación de capacidades y el traslado de nuevos conocimientos hacia los equipos técnicos así como la construcción participativa de herramientas para la planificación son cimientos importantes para la construcción futura de una nueva institucionalidad local.

Desde la estrategia de empoderamiento con las familias participantes, el PC logró instalar nuevas capacidades para mejorar la calidad de vida de la población. El cambio de hábitos de higiene y alimentación, el acceso a información, así como nuevas prácticas de milpa y patio-hogar son reconocidas y valoradas de forma positiva, como también lo es la mejora en la infraestructura familiar y comunitaria. Las organizaciones y estructuras de participación local fueron dotadas de herramientas para la planificación comunitaria y planes para la mejora del hábitat y la salud. Estas cuentan hoy con capacidades y conocimientos para ser parte de las instancias articuladoras a nivel municipal e incidir en la definición del Plan de Desarrollo Municipal y en la toma de decisiones respecto a la asignación de recursos y proyectos.

Sin embargo, y a pesar de todos los esfuerzos realizados y al poco tiempo de duración la implementación futura de Programas Conjuntos tiene desafíos que superar: Los riesgos para la sostenibilidad de los programas y políticas están asociados a la posibilidad de despidos masivos en las instituciones a raíz del cambio de autoridades municipales y ministeriales y a la falta de recursos financieros del Estado. La débil articulación interagencial justificada por razones de tiempo, por la falta de simultaneidad en el inicio de la intervención y por la complejidad del enfoque de seguridad humana o la poca familiaridad del equipo técnico con éste, tuvo sus consecuencias más visibles en la ausencia de procesos de planificación conjunta, la imposibilidad para generar una imagen unificada del PC y no por agencia, ante terceros; y, en la imposibilidad de hacer una ejecución secuencial o unificada en los proyectos y actividades. Asimismo, el desconocimiento de la cultura, de la etnia poqomam redujo las posibilidades de éxito de proyectos como el de letrización, aquellos relacionados con la crianza de aves de corral² y las prácticas de encerramiento de animales domésticos. Asimismo, un

²Un entrevistado dijo: “las gallinas que se compraron eran hermosas, parecían de zoológico, pero llegaron a las comunidades y se murieron, no eran las adecuadas para el área”.

conocimiento más amplio respecto a las costumbres y causales del fenómeno migratorio de la población hacia el departamento del Petén, podría haber permitido planificar actividades o ciclos de proyectos que se ajustaran a estos calendarios o atendieran la problemática de fondo que está relacionada con el modelo de tenencia de la tierra en el área. Queda por determinarse la posibilidad real de sostenibilidad futura de las actividades del PC. Nadie duda que el fortalecimiento de estructuras como los COCODES, el COMUDE o la COMUSAN son una buena apuesta para fomentar y mantener la coordinación interinstitucional e intersectorial, pero existe escepticismo alrededor de la capacidad financiera que puedan llegar a tener las instituciones de gobierno nacional o municipal para dar continuidad a los proyectos y las actividades.

Por último, el Programa Conjunto introduce nuevos y acertados enfoques y formas de gestión creando una gerencia local, que a pesar de las dificultades que ya se han mencionado, logra mantener canales abiertos de comunicación con y entre los representantes de las agencias; atiende potenciales o reales conflictos oportunamente; genera y mantiene una programación periódica; garantiza la ejecución y cumplimiento de las actividades programadas; y, previene o reduce la ocurrencia de conflictos. Asimismo, la estrategia de adopción y promoción de los protocolos, políticas y estrategias institucionales y la “traducción” o “municipalización” de éstos, permitió a los equipos técnicos locales, y a los funcionarios públicos, asumir compromisos, incorporar iniciativas en sus planificaciones anuales, presupuestar de acuerdo a dicha planificación e incorporar la visión comunitaria y local al Plan de Desarrollo Municipal.

Para futuras intervenciones es recomendable que el enfoque de la seguridad humana sea divulgado ampliamente y sus resultados concretos compartidos. La articulación y construcción de sinergias debe considerarse un elemento fundamental en un abordaje interagencial en consecuencia la construcción de los Planes Anuales debe ser un ejercicio local y colectivo para asegurar la secuencia lógica de las intervenciones. Asimismo, en el diseño metodológico, especialmente en comunidades con alto porcentaje de población indígena, debería de considerarse la realización de peritajes culturales, estudios de género o estudios socioantropológicos que por un lado hagan más pertinentes las acciones propuestas, pero por otro, identifiquen objetivos y resultados orientados al fortalecimiento y recuperación de la cultura y la valoración de prácticas y conocimientos ancestrales; además se hace necesario afinar los criterios y los procedimientos para la selección de los y las promotores/as comunitarios ya que el programa no puede convertirse en un factor que contribuya a ampliar la brecha entre los que tienen y no tienen en la comunidad o en un elemento que refuerce los modelos autoritarios de liderazgo.

El abordaje comunitario requerirá de un orden lógico en el que el levantamiento de líneas basales, la realización de estudios socioeconómicos y antropológicos deben preceder la ejecución de cualquier acción en terreno. Una vez iniciada la intervención, la planificación del hábitat es prioritaria frente a cualquier otra para asegurar que todo el trabajo que se realicen las agencias y socios en el Programa, a lo interno de las comunidades o los hogares, responda a un plan y no a la presión de ejecución y el cumplimiento de metas y presupuestos. En procesos transformadores como el propuesto por el PC, es recomendable incorporar además de los enfoques

antropológicos ya mencionados, intervenciones de psicólogos comunitarios o sociólogos que diseñen estrategias para reducir los miedos, especialmente aquellos relacionados con el cambio, que frecuentemente suelen producir resistencias en la población.

LECCIONES APRENDIDAS

El aprendizaje interagencial sobre el enfoque de seguridad humana debe valorarse como un proceso previo a cualquier interacción con las comunidades o las instituciones. Es un hecho que la realización de líneas de base y otros estudios en donde participen las distintas agencias implementadoras, puede contribuir para la ejecución del Programa se dé desde una visión de trabajo interagencial. En este mismo sentido la articulación exige la creación de sinergias, la coordinación de actividades hasta el punto en que la transición de una agencia hacia la otra se haga imperceptible para quienes son beneficiarios de la acción que se ejecuta.

Municipalizar los marcos de política diseñados a nivel nacional aumenta las capacidades institucionales de ejecución y elevan las posibilidades de conducir exitosamente procesos de planificación y asignación de recursos que respondan a las amenazas a la seguridad humana en los territorios. Sin embargo debe considerarse en cualquier intervención que la política partidaria tiene impactos en el ciclo de ejecución de los programas y proyectos. Los partidos y las autoridades municipales inciden de manera importante en la selección de los liderazgos comunitarios y mantienen control, a través de distintos mecanismos, sobre las decisiones que se adoptan. Asimismo, los procesos electorales modifican las dinámicas locales creando bandos, poniendo a prueba lealtades, alternando personajes y equipos de trabajo, etc. Para efectos de iniciativas como el PC, una transición gubernamental, presenta grandes desafíos en términos de sostenibilidad de las acciones, no sólo porque hay un período de adaptación de los nuevos cuadros político, sino también porque se cambian los equipos técnicos institucionales, se modifican políticas, se definen nuevas prioridades y se interrumpen procesos.

En comunidades donde la generación de ingresos depende mayoritaria o exclusivamente de la producción agrícola, la tenencia de tierra en propiedad o en posesión determina la disposición de las personas para capacitarse y aplicar lo aprendido. La producción con prácticas de patio-hogar son una alternativa importante para la producción de alimentos pero es insuficiente para cubrir las necesidades de consumo familiar. En consecuencia, en el diseño de Programas Conjuntos futuros la variable agraria debe de ser analizada y respuestas apropiadas a la inseguridad que produce la problemática, deberán ser diseñadas.

La pobreza y las presiones que ésta genera, se expresa de muchas y diferentes formas en el contexto comunitario y cada una de ellas requiere de un proceso de abordaje multidisciplinario para modificar la pobreza evidente que se refleja en la desnutrición en las mujeres y los niños; o aquella que se reflejan en los agresiones físicas, verbales o económicas de la violencia intrafamiliar o en el cansancio extremo de las personas que

les impide asumir más compromisos y tareas en la comunidad. También está el rostro menos obvio de la pobreza, como el que en una familia de cinco miembros, tengan que comer entre todos un solo huevo para no pasar hambre; o que se prefiera no utilizar las letrinas porque se estaría de alimentación a los animales; que se opte por no acudir al médico por falta de recursos para adquirir la medicina; o que la dinámica familiar se interrumpa por meses porque la condición económica obliga al agricultor a migrar al Petén porque es más barato producir allá que alquilar tierras y pagar las altas rentas que los finqueros exigen a cambio.

Asimismo, los patrones culturales, hábitos, creencias y conocimientos aprendidos de generaciones, pueden enriquecer mucho a cualquier programa o proyecto que se implemente a nivel comunitario siempre y cuando los ejecutores tengan la flexibilidad necesaria, la disponibilidad para aprender de los sujetos de acción y la apertura para incorporar o apropiarse de aquello que haga que cualquier intervención sea culturalmente pertinente y tecnológicamente apropiada.

I. INTRODUCCIÓN

Dentro del Marco de Cooperación entre el Sistema de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala (UNDAF 2015-2019) se desarrolla el Programa Conjunto (PC) **“Inseguridad alimentaria: una amenaza a la seguridad humana de la población Poqomam asentada en el corredor seco”**. El PC, financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (por sus siglas en inglés UNTFHS), se ubica dentro del denominado “Corredor Seco”, el cual se caracteriza por la escasez de agua y su alta vulnerabilidad a la sequía, los mecanismos de subsistencia han sufrido una disminución en cada ciclo productivo, provocando el agotamiento de las reservas de alimentos, incrementando los niveles de la inseguridad alimentaria y favoreciendo el deterioro de las condiciones de higiene y calidad del agua de las familias que pertenecen a 11 comunidades (El Camarón, Zanja de Agua, Las Mesonas, Las Mesas, El Zapote, Pansigüis, Songotongo, Culima, Amates, Los Olivos y Valencia) del municipio de San Luis Jilotepeque, departamento de Jalapa. El PC aborda los desafíos del *“Desarrollo Rural Integral”* y *“Hambre Cero”*³, plantados por el Gobierno de turno en el período 2012 - 2016, buscando soluciones multisectoriales e integrales para las comunidades afectadas estacionalmente por la seguridad alimentaria, utilizando el enfoque de Seguridad Humana para abordar el problema.

La iniciativa se origina a partir de una grave sequía que afectó a una amplia zona en la parte oriental y central de Guatemala, lo que provocó la alarma de una crisis alimentaria en 2009. La emergencia fue atendida por operaciones de ayuda humanitaria que estabilizaron la situación, pero develó problemas ocultos como la desnutrición crónica y estacional agravada por el fenómeno climático, entre otros factores ecológicos y socio-económicos determinantes. El PC procura ayudar a proveer soluciones para el mediano y largo plazo dentro de un contexto específico y que aborden holísticamente los múltiples factores subyacentes.

El enfoque del Programa se basa en la doble estrategia de protección y empoderamiento. Por lo tanto, el plan es interactuar a nivel local con las comunidades, organizaciones civiles y gobiernos con el fin de fortalecer la capacidad de la sociedad para prevenir el daño y producir sus propias medidas. Esto incluye actividades que permiten ‘aprender haciendo’ para crear las capacidades necesarias, capacitar sobre herramientas de política para mejorar la participación en la toma de decisiones y el establecimiento de redes a distintos niveles para difundir la experiencia y aumentar su sostenibilidad.

A. CONTEXTO EN QUE OPERA EL PROGRAMA CONJUNTO

San Luis Jilotepeque constituye uno de los 7 municipios del departamento de Jalapa, en la Región IV suroriente de Guatemala. La cabecera municipal se encuentra en el cruce de la Ruta Nacional 18 a una distancia de 143 Km de la ciudad Capital y a 41 km de la cabecera departamental. El municipio está dividido administrativamente en un

³ Hambre Cero es un programa social del gobierno de Guatemala firmado en el año 2012, cuyo objetivo es erradicar la desnutrición crónica infantil y la pobreza extrema.

pueblo en el área urbana (cabecera departamental), 21 aldeas, 7 caseríos, 1 paraje, 1 finca y 4 lugares poblados; todos ellos en el área rural (Plan de Desarrollo Municipal -PDM- 2011-2025).

El último censo de población y habitación fue realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2002, las proyecciones para el año 2012, según una tasa de crecimiento del 2.66% anual, determinan 29,906 habitantes (54 % en el área urbana y 46 % en el área rural). Particularmente el Programa Conjunto (PC) interviene en una población estimada de 6,757 habitantes (49.12% de la población rural), ubicadas en las micro-cuencas Las Mesas y El Camarón.

En San Luis Jilotepeque, la tasa oficial de pobreza general es del 63.9% y la tasa de pobreza extrema es de 20.55% (SEGEPLAN, 2010). La tasa de desnutrición crónica en San Luis Jilotepeque (33.5%) es mejor que la media departamental, por la alta concentración urbana de su población, siendo el problema mayor en las comunidades rurales, especialmente en la micro región El Camarón y La Montaña, donde el cultivo principal es el maíz y frijol que es muy susceptible a los efectos de la sequía, el problema se agrava a causa de la falta de tecnificación de las prácticas agrícolas, la falta de educación de las madres y la pobreza extrema. (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN- 2012). Los hogares de todos los grupos socioeconómicos dependen primordialmente de la compra para obtener sus alimentos. Para los de extrema pobreza, la compra representa entre el 70% y el 75% de sus granos básicos, mientras que los pobres dependen de esta fuente en un 50%. Todos tienen una alta dependencia de la producción agrícola. Por lo tanto, cualquier amenaza a los cultivos puede tener impacto significativo, tanto en sus fuentes de alimentos, como de ingresos. (Perfil de Medios de Vida, FAO-USAID, 2009).

El municipio de San Luis Jilotepeque concentra la mayor población Poqomam en el departamento de Jalapa, que aún habla este idioma maya y utiliza el traje étnico; no obstante, no todos manifiestan abiertamente su pertenencia étnica poqomam. Durante la fase de campo, se observaron muy pocas mujeres que aún utilizan su traje indígena, situación que se explica por la precariedad de las condiciones en que sobreviven, y los costos altos de los trajes indígenas o regionales y a la discriminación étnica por parte de la población mestiza del municipio. En años anteriores al de la evaluación del PC, grupos culturales fuertes (como la Escuela de Lenguas Mayas) realizaron un gran esfuerzo por preservar los valores, cultura e historia del pueblo Poqomam, sobre todo en el casco urbano (SEGEPLAN, 2010). Actualmente, la Asociación Cultural Waqxaqib' Q'anil es la única organización de carácter indígena que lucha por reivindicar los valores, tradiciones y costumbres del pueblo poqomam.

El área se caracteriza por la siembra de granos básicos para el autoconsumo. Existe migración permanente hacia el departamento de Petén, Izabal y hacia los Estados Unidos por la población de ingresos bajos y medios

En cuanto a eventos naturales el impacto ha sido la canícula prolongada para los años 2014 y 2015, cuyos efectos ocasionaron pérdidas por el 82.67% (Informe Ministerio de

Agricultura, Ganadería y Alimentación, delegación Jalapa, 2014) de la producción de maíz para el año 2014 y para el presente año se pronostica mayores pérdidas.

En salud, el Dengue es considerada una enfermedad endémica del municipio. En el 2015 por primera vez se diagnosticó la transmisión de Chikungunya, afectando a la mayor parte de la población, principalmente del área urbana. Se cuenta con 1 centro y 4 puestos de salud de los cuales 2 fueron remozados (por parte del PC) de la infraestructura y se dotó con sistemas de energía fotovoltaica, los otros 2 puestos aun presentan limitaciones en su infraestructura.

En relación a los servicios básicos se tiene un 80%⁴ de su población con acceso a agua entubada, a pesar de su buena cobertura hay irregularidad en el servicio, lo que es más sentido en el casco urbano, por lo cual es importante encontrar fuentes alternativas, que son cada vez más escasos por la falta de protección de las áreas de captación. Contrario a la cobertura de agua, apenas un 54%⁵ de hogares cuenta con servicio sanitario, sobre todo en las comunidades rurales de las microcuencas Las Mesas y El Camaró

B. EL MARCO DE LA SEGURIDAD HUMANA

De acuerdo con el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana⁶, la seguridad humana es un marco normativo dinámico y práctico para hacer frente a las amenazas de carácter intersectorial y generalizado con que se enfrentan los gobiernos y las personas. Dado que las amenazas a la seguridad humana presentan grandes diferencias en el plano nacional e internacional y a lo largo del tiempo, la aplicación del concepto de seguridad humana requiere una evaluación de las inseguridades humanas que sea amplia, centrada en las personas, específica para cada contexto y orientada a la prevención.

La aplicación del concepto de seguridad humana es en gran parte resultado de un marco normativo basado en dos pilares que se refuerzan mutuamente: la protección y el empoderamiento. La aplicación de ese marco permite disponer de un enfoque amplio que combina normas, procesos e instituciones concebidos en sentido descendente con instrumentos de carácter ascendente, en el que los procesos participativos apoyan la importante función que desempeñan las personas como agentes en la definición y el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Además, al integrar las respuestas de los agentes pertinentes de un modo más coherente y eficaz, la seguridad humana se basa en las capacidades existentes de los gobiernos y los pueblos mediante respuestas integradas y amplias que aprovechan las ventajas comparativas de una gran variedad de agentes, lo que asegura la coherencia en la asignación de recursos, objetivos y responsabilidades entre los distintos agentes a

⁴Información proporcionada por la Dirección Municipal de Planificación DMP

⁵ Documento Síntesis Dimensión Social, SEGEPLAN

⁶ United Nations Trust Fund for Human Security. En: <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>. Consultado el 14 de noviembre de 2015.

nivel local, nacional, regional e internacional, eliminando la duplicación de tareas y promoviendo respuestas focalizadas, coordinadas y eficaces en función del costo.

Según la misma fuente consultada, los **Principios clave y marco para promover la seguridad humana son:**

a. Centradas en las personas

El concepto de seguridad humana considera una amplia gama de situaciones por debajo de las cuales la supervivencia, medios de vida y dignidad de las personas, en particular de los más vulnerables, se ven gravemente amenazados. Un elemento fundamental de la seguridad humana es la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que ofrezcan, en conjunto, a las personas los elementos necesarios para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humano.

b. Respuestas amplias

Gracias a la comprensión de cómo una amenaza concreta puede repercutir negativamente en libertades que son universales e interdependientes (una vida libre del temor y la miseria y con dignidad), la seguridad humana requiere respuestas que sean amplias, multisectoriales y basadas en la colaboración. De esa manera se garantiza la coherencia, se limita la duplicación de tareas y se fomentan soluciones integradas que pueden dar lugar a mejoras más eficaces y tangibles en la vida cotidiana de las personas.

c. Soluciones específicas para cada contexto

Al reconocer que las causas y manifestaciones de las amenazas varían considerablemente en el plano nacional e internacional y a lo largo del tiempo, el concepto de seguridad humana promueve soluciones que están incorporadas en la realidad local y basadas en las necesidades, vulnerabilidades y capacidades efectivas de los gobiernos y las personas.

d. Orientadas a la prevención

El concepto de seguridad humana, que considera las causas profundas de una amenaza determinada, señala los cambios estructurales (externos o internos) o de comportamiento que son necesarios para ayudar a mitigar los efectos y, cuando sea posible, prevenir amenazas actuales y futuras.

e. Protección (sentido descendente) y empoderamiento (sentido ascendente)

El marco de protección y empoderamiento garantiza también la formulación de respuestas adecuadas a una amenaza concreta. Al combinar normas, procesos o instituciones descendentes, como el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, la buena gobernanza e instrumentos de protección social, con un enfoque

ascendente, en el que los procesos participativos ponen de relieve las contribuciones de las personas a la definición y el ejercicio de sus libertades fundamentales y responsabilidades, la seguridad humana mejora las capacidades locales, consolida las redes sociales y garantiza la coherencia en la asignación de recursos y políticas

La operativización y práctica del enfoque de Seguridad Humana desde la experiencia del Programa Conjunto de Guatemala interpretó el concepto en los términos siguientes: *La Seguridad Humana es una estrategia para fortalecer la resiliencia a través de una gobernanza más inclusiva.*

Para tener la certeza que se está aplicando el enfoque de Seguridad Humana en las actividades del Programa Conjunto, se aplicaron tres factores (siempre que corresponda):

- **Gobernanza Inclusiva:** Tomando las decisiones en consenso con los involucrados en las actividades, estimulando el aporte por parte de los comunitarios (en especie, mano de obra, etc.), para empoderarse de las actividades y realizar rendición de cuentas.
- **Prevención de Conflictos:** Estudiando los riesgos de los conflictos que pueden ocasionar las actividades que se realizan, para tomar acciones en la prevención de los mismos.
- **Inclusión de componente de la dignidad (Derechos Humanos):** Velando por que las actividades sean incluyentes, equitativas, etc.

El Programa Conjunto, fue diseñado con el enfoque de seguridad humana para abordar holísticamente los múltiples factores subyacentes de la inseguridad alimentaria, aplicando la doble estrategia del marco de “protección y empoderamiento”.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El PC tenía como meta “Desarrollar capacidades de respuesta contra múltiples inseguridades de los habitantes de las micro-cuencas Las Mesas y El Camarón en el Corredor Seco de Guatemala, a través de la mejora de las interrelaciones del medio ambiente, la comunidad y el gobierno local, para su protección y empoderamiento”. Para ello planteó dos objetivos de programa: 1. “Empoderar a las comunidades locales en las micro-cuencas de Las Mesas y El Camarón, para hacer frente a las amenazas críticas, mediante el desarrollo de habilidades para mejorar la gestión de los recursos y el acceso a servicios de calidad de alimentos, salud, nutrición y vivienda” y 2. “Fortalecer la capacidad de la red de proveedores de seguridad -gubernamentales y no-gubernamentales -en San Luis Jilotepeque, departamento de Jalapa, con el fin de cumplir sus funciones en materia de alerta temprana y prevención de situaciones de emergencia, así como en la promoción de la seguridad humana”. A ser alcanzados mediante siete resultados:

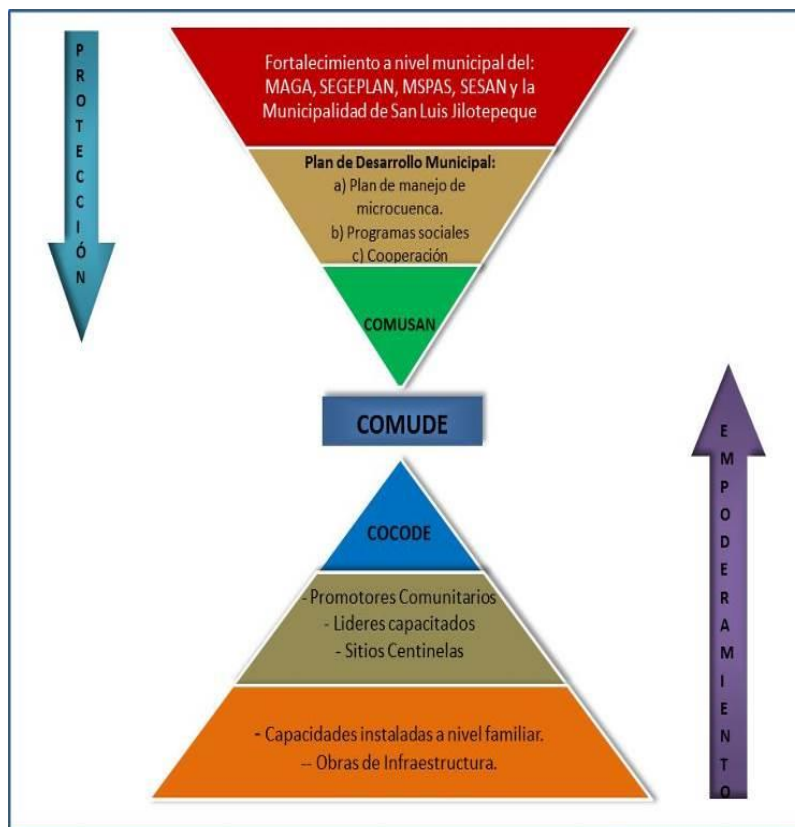
- 1) 513 familias mejoran su seguridad alimentaria, estabilizan su sistema de producción mediante buenas prácticas de agricultura, manufactura, comercialización y principios de gestión de riesgos.
- 2) 200 familias mejoran sus condiciones de salud y vivienda aplicando principios de gestión de riesgos.
- 3) Organizaciones comunitarias son empoderadas para participar en el diseño e implementación de medidas de protección.
- 4) Condiciones mejoradas para el manejo de micro-cuencas a través de la participación comunitaria y la posesión de los recursos naturales.
- 5) Organizaciones comunitarias, agrícolas y de mujeres aumentan su participación en los procesos de planificación territorial presentando sus inquietudes sobre seguridad humana.
- 6) Gobierno local e instituciones sectoriales de San Luis Jilotepeque fortalecen sus capacidades y estructura para mejorar la prestación de servicios (calidad, cobertura y desempeño) para contribuir a la seguridad humana en el contexto de los Consejos de Desarrollo.
- 7) El sector salud en San Luis Jilotepeque se ha empoderado para comprender, analizar y retroalimentar al sistema local con indicadores de la situación de seguridad humana en el municipio.

El PC fue diseñado con el enfoque de seguridad humana y se implementó la doble estrategia de “Protección y Empoderamiento”; para la **protección**, se trabajó en el fortalecimiento de capacidades de las delegaciones departamentales del MSPAS, MAGA, SESAN, SEGEPLAN, así mismo con la Municipalidad de San Luis Jilotepeque y los espacios de convergencia entre la sociedad civil y las delegaciones gubernamentales y no gubernamentales presentes en el municipio, siendo estas el COMUSAN y el COMUDE, donde todos los participantes en conjunto planteaban los problemas que aquejaban o podían afectar a la población y de forma participativa buscaban soluciones a las mismas. Además, se apoyó la conformación de la Comisión Municipal de Prevención de la Violencia que funciona adscrita al COMUDE y vinculada a la organización comunitaria de los COCODES.

Para el **empoderamiento** se trabajó con las familias, promotores y líderes comunitarios, capacitándolos en nuevas formas y técnicas para hacerle frente a sus vulnerabilidades en: salud, agricultura y alimentación; y en gestión de riesgo y hábitat. Por parte de las familias (empoderamiento) fueron los “Consejos Comunitarios de Desarrollo” (COCODES), los que contaron con la capacidad para orientar el análisis a nivel comunitario de los riesgos y amenazas que sufre la población, para buscar las posibles soluciones y establecer las acciones necesarias y los responsables de las mismas.

El punto de convergencia fue el “Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE)”, en el cual convergen tanto el COMUSAN como los COCODES, para discutir, analizar y buscar posibles soluciones a la problemática que afecta a la población, desde arriba hacia abajo por parte de las instituciones y de abajo hacia arriba por parte de los pobladores. De esta forma, el PC trabajó para dejar las capacidades necesarias, en las instituciones y las familias participantes, para que juntos le hagan frente a sus vulnerabilidades que les afectan y ser resilientes a la inseguridad alimentaria.

En la gráfica se puede observar la cómo se aplicó la doble estrategia de seguridad humana en el Programa Conjunto, la cual fue exitosa, donde se describen las acciones de protección y empoderamiento, así como la forma en que convergen en el COMUDE, siendo éste último el ente que coordina y gestiona todas las acciones del municipio.



Gráfica: Enfoque de Seguridad Humana, PC Qahkamanih reh qawa', 2014; autor: Jorge Javier de Paz

A. ESTRUCTURA Y MARCO DE RESULTADOS

Para la ejecución del Programa Conjunto se diseñó una estructura de trabajo que se materializó en los pasos siguientes:

- a) En el mes de noviembre y diciembre de 2013, se dio a conocer por medio de asambleas comunitarias el diseño del Programa Conjunto, donde las mismas comunidades seleccionaron a las familias participantes en el Programa, asimismo los promotores comunitarios que por cada una de las once comunidades con las que trabaja el PC.
- b) Se estableció en el mes de enero del 2014 la Unidad de Coordinación Operativa –UCO- y en el mes de marzo del 2014 el Comité Gerencial del Programa –CGP-, el primero tuvo como objetivo coordinar la operación del Programa, promoviendo el análisis y decisiones consensuadas por el equipo en el terrero y estuvo conformada por un coordinador general y el equipo técnico de cada una de las tres agencias. El segundo comité (CGP) tuvo como objetivo facilitar la coordinación operativa a nivel departamental y municipal entre los diferentes actores y estuvo conformado por los representantes de los diez consejos de desarrollo comunitarios, representantes de las tres contrapartes (MAGA, MSPAS, SEGEPLAN) y de los dos socios estratégicos que son la municipalidad de San Luis Jilotepeque y la SESAN.
- c) Para la movilización de recursos locales, se estableció desde las asambleas comunitarias de noviembre y diciembre de 2013 que el PC trabajaría de la mano con las familias participantes en su desarrollo, por lo que las familias que se adhirieran en el Programa tendrían que trabajar y aportar con su mano de obra, recursos locales y financieros en algunos casos (bancos comunales) para la realización de cada una de las actividades, por lo que se cuenta con un aporte significativo por parte de las comunidades y también del gobierno local en cada una de las acciones que realizar el PC.
- d) Por último, en el tema de rendición de cuentas, se estableció que en las reuniones de CGP, se monitorearía el avance físico y financiero de las diferentes actividades del PC, por lo que en este espacio tanto las familias (por medio de los COCODES), como las instituciones participantes del PC, dieron el seguimiento y el monitoreo de todas las acciones que realizó el PC.

El Programa Conjunto fue diseñado con el propósito de “desarrollar capacidades de respuesta contra múltiples inseguridades de los habitantes de las micro-cuencas Las Mesas y El Camarón en el Corredor Seco de Guatemala, a través de la mejora de las interrelaciones del medio ambiente, la comunidad y el gobierno local, para su protección y empoderamiento. Para alcanzar esta meta se definieron:

- 2 objetivos
- 7 Resultados
- 26 Actividades

- 62 indicadores

El detalle de éstos y sus medios de verificación se plasman en la tabla del Anexo No. 1.

B. FACTORES EXTERNOS QUE AFECTAN LOS RESULTADOS

El logro de las actividades y resultados se vio afectado por una serie de factores cuyo control estaba fuera de las manos de la coordinación del Programa o de sus técnicos. Se han identificado como los más relevantes, los siguientes:

- a. Sequía:** En el mes de enero de 2015, el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- aseguraba que el riesgo de sequía en el denominado “Corredor Seco” era muy elevado⁷, tal como se observa en la Gráfica 1. Meses después, en el mes de septiembre, la evaluación de inseguridad alimentaria en emergencias realizada por el Programa Mundial de Alimentos⁸, indicaba que un 17% de la población del corredor seco (alrededor de 500,000 personas) estaban en condiciones de inseguridad alimentaria severa y un 40% (1.3 millones) estaba en inseguridad alimentaria moderada. Los expertos aseguraban que más de la mitad de la población total del corredor seco necesitaría ayuda humanitaria.

⁷deGuate.com. Gobierno creará institución especial para atender el Corredor Seco. En: <http://www.deguate.com/artman/publish/principal/gobierno-crear-institucion-especial-para-atender-el-corredor-seco.shtml#.VxfPZPnhChc> Consultado el 15.12.2015. Guatemala, 19 de enero de 2015.

⁸ Naciones Unidas. Infografía de inseguridad alimentaria en Guatemala. En: <http://www.onu.org.gt/contenido.php?ntc=569-1348-noticias>. Consultado el 15.12.2015. Guatemala, 9 de septiembre de 2015.

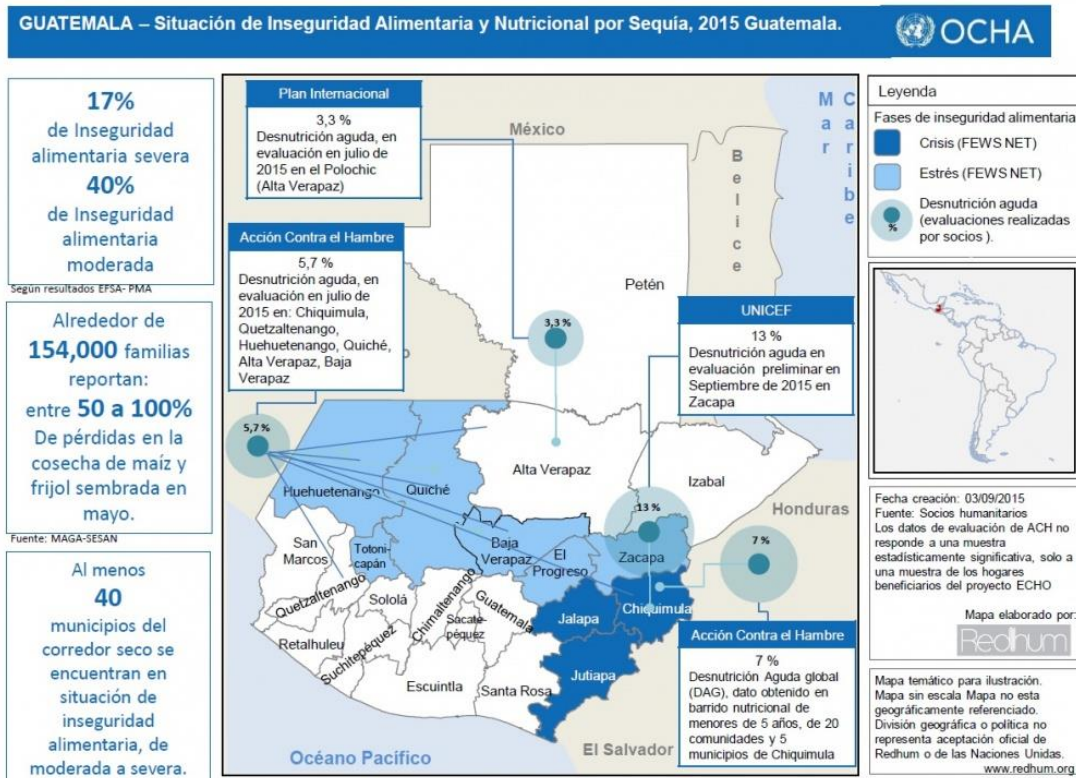
Áreas con mayor riesgo de sequía

La población que radica en el llamado Corredor seco conoció este año una serie de acciones que se impulsarán desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, para resolver los problemas generados por la sequía que afecta a esta región del país.



Gráfica 1. Áreas con mayor riesgo de sequía en el 2015.

Según FEWS NET, alrededor de 25 municipios en los departamentos de Jutiapa, Chiquimula y Jalapa se encontraban en crisis y que aún con los esfuerzos de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN- la capacidad de atender y responder a la crisis era limitada, especialmente porque el sistema de salud en el nivel rural se encontraba y aún se encuentra prácticamente paralizado (ver Gráfica 2).



Gráfica 2. Situación de Inseguridad Alimentaria y Nutricional por Sequía, Guatemala 2015.

La prolongada sequía vivida en San Luis Jilotepeque impactó negativamente la capacidad de las familias para producir sus propios alimentos, especialmente durante la primera cosecha del año; este fenómeno produjo como consecuencia la migración temporal de los productores agrícolas hacia San Luis Petén, los efectos directos hacia las familias, se documenta con los datos de la encuesta de hogares que se realizó en el marco de esta evaluación.

b. Estructuras de poder local: Las estructuras locales de poder tienden a ser verticalistas y punitivas. Fueron abundantes los testimonios y anécdotas comentadas por familias y líderes respecto a las diversas formas de castigar a una familia o un miembro de la comunidad por temas tales como: No haber nacido en la comunidad, haber denunciado judicialmente a un abusador, ser poseedor de un bien que nadie más en la aldea tiene, haberse casado con alguien que no pertenece a la zona, etc. Los castigos pueden variar pero en general se expresan privando a dicha

persona o familia de un beneficio colectivo, excluyéndoles de reuniones o puestos de elección, limitando el acceso a ciertos servicios (generalmente educativos), etc.

Otra característica del liderazgo, especialmente el de los COCODEs, que no es exclusiva de la microcuenca, es su vinculación con estructuras político partidarias, frecuentemente, las mismas a las que pertenece el Alcalde Municipal. Esta especie de alianza política representa beneficios para las comunidades en el momento de definir las prioridades de inversión municipal pero también promueve las divisiones intra-comunitarias cuando existen grupos opositores o pertenecientes a otros partidos políticos fuera del poder municipal. Finalmente estos liderazgos suelen debilitarse o diluirse una vez cambia la administración municipal a menos que las negociaciones pre electorales le permitan a los líderes modificar sus afinidades y apoyar al candidato ganador.

Estos mecanismos han contribuido a debilitar las estructuras de liderazgo tradicional y han roto los procesos de representación legítima que surge de las bases ya que, estos representantes suelen ser más fieles a los intereses personales y los del candidato o el Alcalde, que a aquellos de sus representados.

- c. Integración familiar:** Las niñas se casan a temprana edad, a partir de los catorce años; “si una mujer se casa a los 20 años todos se burlan de ella y le dicen que es una vieja” (palabras de una señora de la comunidad de El Camarón).

Existe un círculo vicioso en la reproducción de la pobreza y la miseria. La falta de desarrollo y de oportunidades en la localidad no permite salir de la aldea. Los casamientos o uniones de hecho entre adolescentes sin formación técnica ni académica han contribuido al ensanchamiento del núcleo familiar tradicional, de tal suerte que es fácil encontrar una familia fusionadas incluso con más de 20 miembros. Doña Margarita Nájera Segura (10074) tiene una familia fusionada de cuatro hogares con 16 miembros. De igual manera se encontró una familia de 23 miembros. Este hecho reduce los recursos disponibles de tal manera que la respuesta a la pregunta sobre si existió preocupación por los escasos y la diversificación de alimentos siempre fue sí.

- d. Aspectos Culturales:** Las 11 aldeas en donde se ejecutó el Programa Conjunto pertenecen a la región donde se asienta el pueblo maya poqomam. No obstante, no todos manifiestan abiertamente su pertenencia étnica poqomam. Por ejemplo, la totalidad de los entrevistados manifiestan de viva voz tener como idioma predominante el castellano (español en la boleta), excepto en las aldeas de Los Amates (6%), Los Olivos (11%) y El Camarón (43%), en donde un número considerable de personas señalan que su idioma materno es el poqomam. Una promotora de la cultura y las tradiciones del pueblo maya poqomam de Los Olivos expresó que los padres han dejado de enseñarles el idioma maya a sus hijos.

Un porcentaje muy reducido de mujeres aún utilizan su traje indígena. Fue posible ver algunas mujeres con su traje indígena, pero la gran mayoría ha sustituido el traje por vestimentas sencillas no indígenas. Esto se explica por la precariedad de las

condiciones en que sobreviven, y los costos altos de los trajes indígenas o regionales. Fue muy difícil observar, por no decir que no existen, organizaciones comunitarias de carácter indígena, que reivindique valores, tradiciones y costumbres del pueblo poqomam, más bien lo que se observó fueron dirigentes de COCODES más ligados a la gestión municipal y promotores de distintos programas que se ejecutan en la región. No obstante, actualmente existen una organización que trabaja en la región (Los Olivos, La Montaña y El Camarón) por el rescate a la cultura, denominada Asociación Cultural Waqxaqib' Q'anil. Una dirigente de esta organización señala que no han tenido el apoyo de las autoridades edilicias de San Luis Jilotepeque, ni de las iglesias evangélica ni católica quienes incluso “los ven mal”. Los maestros de las escuelas públicas no hablan poqomam.

- e. Discriminación y violencia de género:** Es evidente la violencia intrafamiliar, en su mayoría las mujeres son víctimas de violencia física, verbal, psicológica, económica y emocional, sin embargo, este tema permanece oculto o se han visto como “algo natural”. En palabras de doña Iduvina Méndez (10086), “si el hombre nos pega, tenemos que aguantar porque si decimos, más verga nos da”. La frase es un claro reflejo de como las mujeres callan, no denuncian, no dicen o cuentan lo que les pasa, “todo lo dejamos en las manos de Dios” como lo expresó Nolberta Gómez Morales (100163). Es necesario acotar que las mujeres únicamente comprenden la violencia se circunscribe únicamente a la violencia física mientras que frecuentemente son víctimas de violencia emocional, verbal, psicológica y económica.

Doña Gregoria Felipe (10073), de la comunidad de Songotongo, por defender a una niña víctima de violación, fue agredida por parte del victimario. Ante tal situación acudió a la oficina Municipal de la Mujer en San Luis Jilotepeque, pero jamás le dieron asistencia, orientación o asesoría sobre qué hacer o a dónde acudir. Lo que permite afirmar que las mujeres están en condiciones de indefensión total. En la mayoría de las comunidades que fueron objeto de evaluación, carecen de instituciones que velen por los Derechos Humanos de las mujeres.

- f. Disponibilidad de tierra y costos del arrendamiento:** Un alto porcentaje de personas que participan en el PC, y de las aldeas y caseríos en general, no tienen tierra propia. La mayoría arrienda las tierras para la sobrevivencia tanto en San Luis Jilotepeque como en San Luis Petén. Se trata de un pueblo indígena sin tierra, con un territorio empeñado, prácticamente privado del espacio vital para desarrollar su espiritualidad y consolidar su identidad. Y doblegado por la naturaleza. De hecho, se ha mencionado que para un agricultor de la zona es más rentable económicamente hablando, viajar a San Luis Petén, sembrar allá y luego pagar el traslado de su cosecha hacia San Luis Jilotepeque, que tener que cumplir con las exigencias de los arrendadores de tierra en el municipio.

La falta de tierra propia, tiene una correlación directa con el desarrollo de técnicas de conservación de suelos y otros programas. Este conjunto de técnicas no habría tenido el éxito deseado, si no se hubiera planteado con el prerrequisito o exigencia de una “cuota mínima obligatoria” (60 metros lineales de barreras muertas, zanjas o

acequias) a cambio de la entrega de fertilizantes. Si bien el usurario de la tierra recibe el beneficio de la reducción de la erosión de la tierra para la siembra del siguiente año, al final el doble o triplemente beneficiado es el propietario de la tierra quien recibe un pago en especie de la producción de maíz y frijol, el rastrojo como producto para el ganado y la preservación misma de su tierra.

g. Condiciones de educación, salud y alimentación: Tanto los niños como las niñas no culminan la primaria ya que tienen que incorporarse al trabajo agrícola, tanto en la época de siembra como de cosecha y al regresar a sus respectivas viviendas traen cargas de leña, ayote o frijol. Las niñas al igual que a las madres tienen que preparar la comida y les corresponde llevar a la comida al guatal, pero si es necesario también forman parte del trabajo agrícola en este caso toda la familia forma parte de dicha actividad.

La desnutrición en los niños es evidente debido a que no tienen una dieta diversa y balanceada, además de beber agua insalubre cotidianamente. La mayoría de niños de las comunidades visitadas padecen de enfermedades respiratorias e intestinales y las madres están mal alimentadas. El centro de salud no funciona por lo que prefieren esperar que la enfermedad pase, pues ir a San Luís implica incurrir en más gasto.

No existen drenajes para aguas servidas. Esto genera en todas las comunidades condiciones extremas de insalubridad. La basura no es tratada adecuadamente, aunque la mayoría de personas señala que esta es quemada. A esto se agrega la ausencia de sanitarios, inodoros y fosas sépticas, y en algunos casos existen de manera ornamental. Si a esto se agrega la convivencia de animales en los hogares, se dan las condiciones adecuadas para la adquisición y proliferación de enfermedades. Los casos más evidentes son los desagües a flor de tierra en la aldea Valencia; las calles saturadas de estiércol de cerdo en El Camarón; y el río contaminado para la pesca en Songotongo.

f. Otros: Fueron pocas las personas que aceptaron o rebelaron su adicción a las bebidas alcohólicas. No obstante, muchas de las acciones violentas están acompañadas o generados por victimarios en estado etílico, aunque no exclusivamente. Don Rafael Morales de la Aldea El Camarón [hijo de Audelia Morales (100121) -fallecida-], fue herido de bala en una riña callejera lo que lo dejó para siempre sin poder caminar. Si bien aceptó ser bebedor de licor, nunca aceptó tener problemas de alcoholismo “solo una o dos veces al mes no más porque no hay pisto”, aunque otras personas lo señalan de ser bebedor empedernido incluso ahora que padece en su silla de ruedas. En El Camarón, es frecuente escuchar disparos al aire por personas en estado de ebriedad.

Asimismo, se constata la presencia de grupos organizados vinculados al tráfico de drogas. El equipo de encuestadores de CEDER fue amedrentado con disparos al aire por un grupo de vendedores de droga en la comunidad de Valencia quienes aparentemente habrían confundido el vehículo (camioneta negra con vidrios polarizados) donde se conducían con el de un grupo rival.

III. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

La evaluación tuvo como principal propósito analizar el grado de alcance de los objetivos y resultados del Programa Conjunto “Inseguridad alimentaria: una amenaza a la seguridad humana de la población Poqomam asentada en el corredor seco”. El análisis se focalizó en identificar el nivel de inclusión y aplicación del enfoque de seguridad humana en los grupos de participación del PC.

Los resultados de la evaluación, presentados en las páginas siguientes, serán usados para comunicar las lecciones aprendidas y buenas prácticas, para generar procesos de escalabilidad a otros territorios, institucionalización del enfoque de seguridad humana. Asimismo será usada para rendir cuentas y demostrar los principales factores que permiten aplicar el enfoque de seguridad humana.

A. OBJETIVOS, PREGUNTAS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

A continuación se presentan los objetivos agrupados por los criterios de evaluación de referencia:

- 1. Pertinencia:** Analizar si los resultados definidos por el Programa Conjunto, la estrategia, enfoque y temáticas abordadas continúan siendo válidas (relevantes) con las prioridades nacionales, las necesidades e importancia de la municipalidad, instituciones, organizaciones y familias participantes.
 - ¿Coinciden las comunidades participantes en el PC con las comunidades priorizadas por el Gobierno por condiciones de pobreza y vulnerabilidad?
 - ¿Coinciden los dos objetivos y siete resultados que el Programa Conjunto definió con las principales necesidades de desarrollo rural en el municipio y 11 comunidades participantes?
 - ¿Coinciden las estrategias y enfoques del PC con las prioridades nacionales?
- 2. Idoneidad:** Valorar el método, el enfoque, la estrategia y el relacionamiento que ha impulsado el Programa Conjunto hacia el logro de los resultados, considerando la aceptación cultural por parte de las instituciones, organizaciones y familias participantes, y si el Programa Conjunto es factible dentro del contexto local.
 - ¿La forma en que opera el PC es aceptable y factible dentro del contexto local?
 - ¿El método de implementación en terreno es apropiado y congruente con la cultura, y viable dada la geografía y otras realidades del contexto local?
 - ¿Las familias se interesan en el trabajo que desarrolla el PC?
- 3. Eficacia:** Medir el grado de avance al logro de los objetivos y resultados. Este análisis implica una valoración sobre el grado en el que los cambios observados son atribuibles a la intervención del PC.
 - ¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los dos objetivos y siete resultados del PC?
 - ¿Cuáles han sido los cambios de los valores iniciales de los 67 indicadores indicados en la Matriz de M&EI?

- ¿En qué grado ha incidido el PC en los cambios observados?
 - ¿Con los logros alcanzados, se evidencia la aplicación del enfoque de seguridad humana?
4. **Eficiencia:** Analizar la gestión del PC, considerando la complementariedad de los componentes: Agropecuario y Recursos Naturales, Gestión de Riesgo y Hábitat, y Salud, en cuanto al modelo del Programa, la implementación de estrategias y actividades, la dotación de recursos en tiempo, recursos humanos, costos de transacción, tiempos establecidos en la planificación y el monitoreo enfocados a la contribución hacia el logro de resultados. Este análisis incluye la revisión de procedimientos utilizados por las agencias. Incluye también valorar la coordinación interagencial y la forma que han influido las alianzas con otros actores para la búsqueda de resultados.
- ¿Se ha usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance hacia los resultados deseados?
 - ¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones?
 - ¿Ha sido oportuno el flujo de fondos y la ejecución física de los desembolsos recibidos?
 - ¿Cuáles han sido las fortalezas y debilidades de la organización y funcionamiento interno del PC incluyendo el clima organizacional?
 - ¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por las Agencias? ¿Cuáles han sido las debilidades a superar en el futuro?
 - ¿Ha funcionado la articulación interagencial? ¿Cuáles son las recomendaciones de mejora?
 - ¿Ha habido modificaciones al diseño original del PC?, y en caso que sí ¿Han sido justificadas dichas modificaciones?
 - ¿Son las instituciones sectoriales, sociales, nacionales y locales que participan en el PC, las indicadas para lograr los resultados?
 - ¿Son las organizaciones y familias participantes en el PC las adecuadas para lograr los resultados del PC?
 - ¿Cuál es la valoración que la población meta hace sobre el programa?
5. **Sostenibilidad:** Valorar en qué medida se ha contribuido al desarrollo de las capacidades de las instituciones, y de los grupos organizados con los trabajó el PC: 20 COCODEs, 4 grupos de productores, 6 grupos de mujeres, 8 comisiones de agua, 7 comités de emergencia, 10 asociaciones de jóvenes, 3 ONGs, 10 escuelas rurales, 14 instancias gubernamentales y 513 familias, para el cumplimiento de sus competencias y roles en el marco de la política pública del país.
- ¿Se ha implementado una estrategia para el desarrollo de capacidades de las partes interesadas para mantener, manejar y asegurar los resultados?
 - ¿El PC ha acordado con las instituciones sectoriales, y municipalidad, mecanismos financieros y económicos que aseguren una continuidad de los resultados una vez finalizado el PC?
 - ¿Se ha promovido la utilización de fuentes de financiamiento público y privado que garantizan la financiación de las demandas locales?
 - ¿En qué grado las 513 familias, grupos organizados con los que trabajamos: 20 COCODEs, 4 grupos de productores, 6 grupos de mujeres, 8 comisiones de

agua, 7 comités de emergencia, 10 asociaciones de jóvenes, 3 ONGs, 10 escuelas rurales, 14 instancias gubernamentales y 513 familias usan los conocimientos y las experiencias adquiridos a través del PC?

- ¿Cuál ha sido el rol de la Coordinación General del PC para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local?

Adicionalmente el equipo consultor procedió a evaluar el cumplimiento de las actividades y el logro de resultados, para ello llevó a cabo el levantamiento de información en el terreno con las familias que fueron parte del Programa y realizó entrevistas con las agencias y otros sujetos de acción que participaron en la ejecución del programa, para concluir revisó los medios de verificación de cada una de las actividades realizadas durante el período de ejecución del Programa Conjunto y comparó estos resultados con los obtenidos en el levantamiento de la línea de base. El proceso metodológico y los resultados se presentan en los capítulos a continuación.

IV. LIMITACIONES Y AMBITO DE APLICACIÓN

El ámbito geográfico de aplicación de la evaluación fue el territorio de las 11 comunidades del municipio de San Luis Jilotepeque, Jalapa, que integran las microcuencas Las Mesas y El Camarón.

Asimismo buscó la participación de 513 Familias, 50 Promotores, 20 Consejos Comunitarios de Desarrollo, 4 grupos de productores, 6 grupos de mujeres, 8 comisiones de agua, 7 comités de emergencia, 10 asociaciones de jóvenes, 3 Organizaciones de la Sociedad Civil, 10 escuelas rurales y 14 instancias gubernamentales. Sin embargo, no todos estos sujetos de acción fueron abordados en su totalidad por las razones que se explican a continuación.

La primera limitación encontrada durante el proceso de evaluación se relacionó con las fechas en que se hizo el levantamiento de información ya que éstas coincidieron con el calendario de cosecha. Esto frecuentemente imposibilitó la ubicación de las personas durante el horario hábil del día sin embargo, el equipo implementó acciones tales como visitas tempranas o después de las 5 de la tarde a los hogares, coordinaciones anticipadas con los promotores para asegurar la presencia de los jefes de hogar, permanencia durante los fines de semana y aplicación de criterios de sustitución de casos muestrales de acuerdo a la metodología previamente establecida.

La segunda también coincide con el tema de las fechas pero se relaciona con la posibilidad de obtener la opinión de los directores de instituciones escolares ya que el calendario escolar ya había concluido lo que imposibilitó realizar las entrevistas.

Para cada uno de los universos previstos se identificaron las limitaciones que se explican a continuación:

- 50 promotores: Se obtuvo la opinión de 36 promotores/as a través de entrevistas y grupos focales, los demás no fueron ubicados por encontrarse fuera del área en trabajos de cosecha.

- 20 Consejos Comunitarios de Desarrollo: 10 Presidentes de los COCODES fueron abordados durante el proceso de entrevistas, solamente el representante de Las Mesas no se ubicó en la comunidad durante el período de trabajo en el área.
- 3 organizaciones de la sociedad civil: Solamente se entrevistaron a las dos organizaciones que fueron parte del Programa Conjunto. Sólo existen dos organizaciones en el área de trabajo del PC, éstas son la Asociación Civil para el Desarrollo del Bosque Vivero Forestal y el Comité Juvenil Pro-Cultural del Área Poqomam.
- 8 Comisiones de Agua: Solamente se entrevistaron a 7 ya que el responsable de la comunidad de las Mesas se encontraba en Petén.
- 6 grupos de mujeres: Fueron entrevistados 4 grupos dado que los otros dos no fueron considerados dentro del Marco Lógico. Otras organizaciones fueron priorizadas por PNUD pero no se incorporaron a la totalidad de los ejes de trabajo del Programa por lo que éstas no se consideraron como parte de los productos generados en el marco de resultados del PC.
- 7 comités de emergencia: Se incorporaron a la evaluación todos los comités que a su vez son parte de los COCODES.
- 10 asociaciones de jóvenes: Solamente se entrevistó a una organización cuyo delegado integra el COMUDE que no está formalizada. No existen organizaciones formales sino grupos juveniles sin representación legal.
- 10 escuelas: Por las razones ya explicadas este grupo no fue entrevistado
- 14 instancias gubernamentales: Entrevistas realizadas a representantes de MAGA, MINEDUC, MSPAS, COMUSAN, COMUDE, Municipalidad: DMP, OMM, Oficina Municipal de Niñez y Adolescencia, Concejal Primero, SESAN y SEGEPLAN.

Por último, el hecho de que no todos los medios de verificación estuviesen centralizados con el encargado de monitoreo y evaluación del PC retrasó la revisión de éstos. A inicios del mes de diciembre se nos informó que algunos de éstos medios estaban en poder de la organización MEJORHA⁹ y que debíamos proceder a solicitarlos directamente con ellos. La disposición y buena voluntad de la persona encargada permitió que para finales del mes pudiéramos recibir la información aunque ésta aún se encontraba incompleta y el personal se encontraba de vacaciones. A la fecha de elaboración de este informe se recibió la última entrega de documentos con lo cual se completó la información.

V. ENFOQUE Y METODOLOGÍA

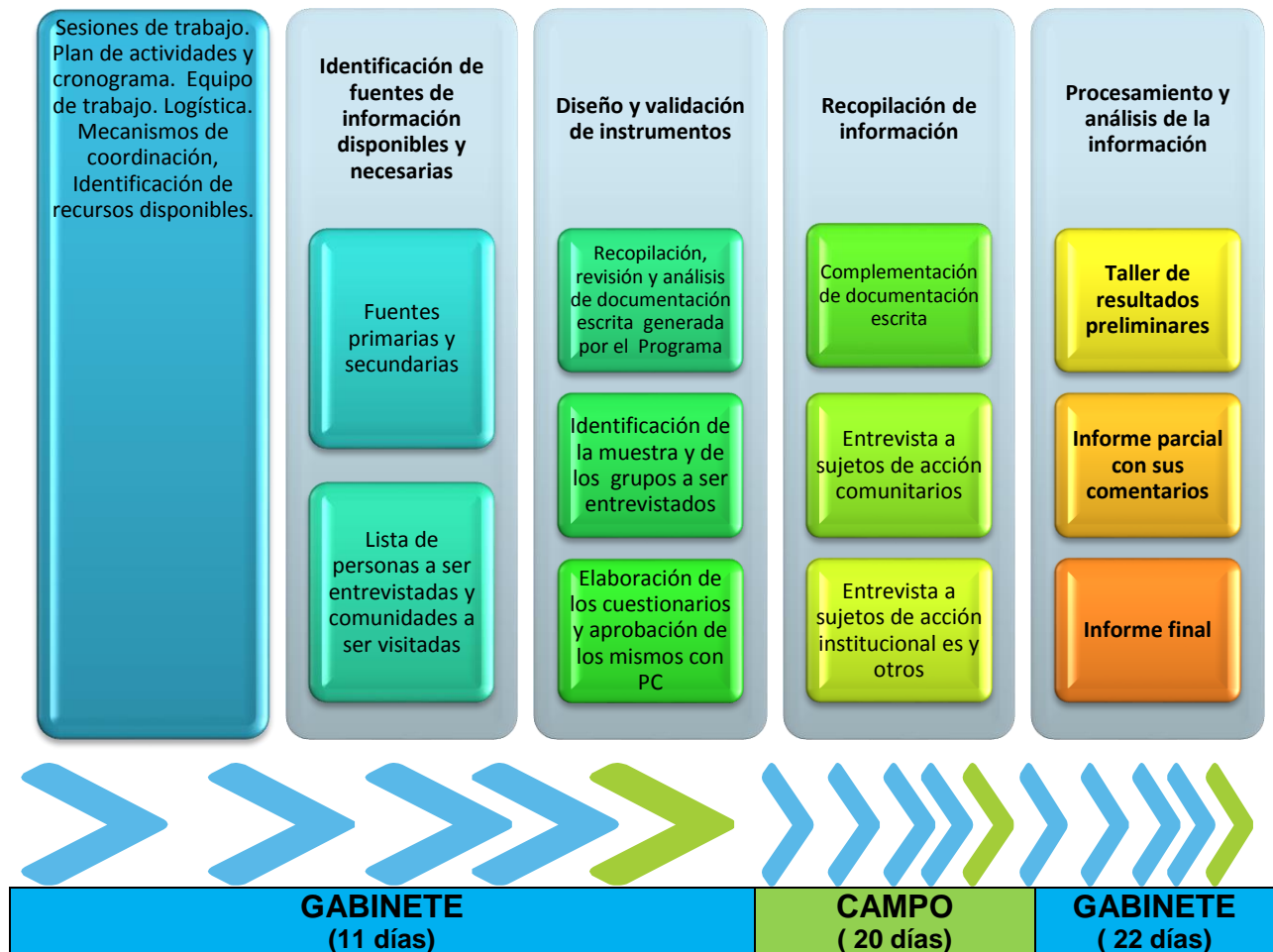
La metodología propuesta priorizó la participación e inclusión, de las familias atendidas, los/las promotores/as, las organizaciones participantes, los integrantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, los productores, las autoridades locales de los ministerios y representantes de PNUD como responsables de la coordinación del programa en la recolección de información primaria; se aseguró la pertinencia cultural de la intervención

⁹ Los medios de verificación en poder que MEJORHA fueron: Indicador de Resultados 1.3; Actividad 1.3.1; Actividad 1.3.2; Resultado 2.1; Actividad 2.1.4: Planes de Desarrollo Comunitario; evidencia de participación en el proceso de actualización del Plan de Desarrollo Municipal; Actividad 2.1.6: participación en capacitaciones o actividades lúdicas de Maestros ; Actividad 2.1.4: evidencia de impartición de talleres de actualización del PDM; proyectos priorizados en el PDM; Resultado 2.2: Proyectos que han incorporado el enfoque de Seguridad Humana.

evaluadora así como el enfoque de género durante el proceso de entrevistas y acercamiento con las familias.

Adicionalmente, se complementó la información con consultas a fuentes secundarias que fueron proporcionadas por el responsables de Monitoreo del PC y otros responsables temáticos vinculados al Programa¹⁰.

El proceso metodológico de implementación de la evaluación se realizó de acuerdo a los pasos que se ilustran a continuación en la Gráfica 3. El detalle de cada uno de los procedimientos seguidos se incluye en el Anexo No.2.



Gráfica 3. Proceso metodológico de implementación de la presente evaluación.

DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA - MUESTREO ALEATORIO

Para contar con una herramienta cuantitativa para la evaluación de la situación final y los cambios alcanzados en la población objetivo del Programa Conjunto, se levantaron

¹⁰ La información fue proporcionada por: José Reynaldo Marroquín, Monitoreo PC; Oscar García, Responsable Temático Componente Gestión de Riesgo y Hábitat; y Leandra González, Coordinadora de Proyecto Asociación Mejorha.

muestras aleatorias, a manera de obtener datos consistentes para realizar observaciones o conclusiones sobre todo el universo.

Este método da por sentado que el universo a estudiar es homogéneo en por lo menos una dimensión (por ejemplo, todos son parte del programa), por lo que su situación se puede medir basándose en una pequeña muestra (siempre que se le haya dado a todos la miembros de la población la misma oportunidad de ser seleccionados).

Dado que este muestreo servirá para comparar los resultados obtenidos en el levantamiento de la línea de base, se intentará mantener la misma metodología utilizada en ese estudio. De esa cuenta, la muestra se levantará de la siguiente manera:

- Las familias participantes en el programa, según el documento “GRUPO META DEL PC”, son 513 (universo A) 200 (universo B), que se encuentran distribuidas en 11 comunidades. La cantidad de familias de cada comunidad es variable.
- Con estos datos se calculó el tamaño de la muestra para un universo de (A) 513 y (B) 200 familias, utilizando la correspondiente fórmula estadística.

Las muestras de ambos universos se estratificaron, a manera de mantener la proporcionalidad entre la cantidad de encuestas que se levanten y el número de familias participantes en cada comunidad, de forma que se obtendrá la siguiente distribución:

MUESTRA A: MUESTRA PC

Nombre de la Comunidad	Familias	Porcentaje del total de familias	Encuestas x comunidad
El Camarón	198	39%	85
Los Amates	44	9%	19
Zanja de Agua	10	2%	4
Culima	42	8%	18
Pansigüis	17	3%	7
Las Mesonas	3	1%	1
Las Mesas	14	3%	6
El Zapote	12	2%	5
Los Olivos	80	16%	34
Songotongo	42	8%	18
Valencia	51	10%	22
	513	100%	219

MUESTRA B: MUESTRA VULNERABILIDADES

Comunidad	Familias	Porcentaje del total de familias	Encuestas por comunidad
Amates	17	9%	11
Olivos	29	15%	19
Valencia	8	4%	5
Culima	17	9%	11
Songotongo	10	5%	7
Pansigüis	7	4%	5
Zapote	5	3%	3
Mesas	4	2%	3
Mesonas	3	2%	2
Zanja de agua	8	4%	5
Camarón	92	46%	60
	200		131

VI. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN. INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS

Los hallazgos de la evaluación se han dividido en dos: Por un lado aquellos que hacen un análisis comparativo de los datos obtenidos de la situación inicial de las familias en el momento del levantamiento de la línea basal y los recogidos durante la presente evaluación. Este análisis tiene la intención de identificar los avances, estancamientos o retrocesos que pudiesen reflejarse con la información cuantitativa y encontrar las posibles explicaciones que contribuyeron positiva o negativamente para el logro de los objetivos y resultados con todos sus indicadores. Este detalle se encuentra en el Anexo No.4 de esta evaluación. El cuadro siguiente solamente resume los datos más relevantes de las actividades realizadas.

En la segunda parte del análisis se responden a las preguntas de evaluación que fueron previamente definidos en los términos de referencia.

Objetivo	Actividades realizadas
Objetivo 1: Empoderar a las comunidades locales de las microcuencia Las Mesas y El Camarón a hacer frente a graves amenazas mediante el desarrollo de habilidades de manejo de recursos y acceso a servicios de calidad en alimentación,	Estrategia contra el Hambre Estacional; Plan de Manejo y Restauración de la Microcuencia Río Los Amates; Plan Municipal de Salud; Protocolo de Vigilancia Epidemiológica del MSPAS y Guía Rápida para el Manejo Clínico del Dengue del MSPAS diseñadas.
	12% de las familias con adultos y menores de 18 años presentan condiciones seguras de seguridad alimentaria; 55% leve, 24% moderada y 9% severa, de acuerdo al ELCSA.
	85% de las familias incrementaron su reserva de maíz
	Consumo de 45.1 gramos/habitante/día de carne de aves de corral; 12.9 gramos/habitante/día de huevos; Frijol 82.45 gramos/habitante/día; Maíz 600.60 gramos/habitante/día; Frutas 209.71 gramos/habitante/día; Hortalizas y verduras 187.88 gramos/habitante/día

Objetivo	Actividades realizadas
	<p>80.8% de las familias seleccionadas implementan por lo menos 5 prácticas nuevas de "milpa".</p> <p>62.1% de las familias seleccionadas implementan por lo menos 5 nuevas prácticas de "patio-hogar"</p> <p>54% de los promotores que representan las dos microcuencas, son mujeres capacitadas y aplican sus nuevos en las comunidades</p> <p>4 planes de mejora en un número igual de grupos de productores, son aplicados para mejorar la organización y sus procesos productivos</p> <p>70 sistemas de recolección de agua de lluvia instalados para producción agrícola y crianza de animales</p> <p>200 familias mejoraron sus condiciones de salud y vivienda aplicando criterios de gestión de riesgos</p> <p>2 puestos de salud y 9 escuelas evaluados</p> <p>200 familias participan en la implementación de la estrategia de hábitat saludable</p> <p>200 familias tienen un plan participativo familiar enfocado a la reducción de vulnerabilidades</p> <p>8 sub-comisiones de agua y saneamiento funcionando</p> <p>20 líderes forman parte del diseño de 17 proyectos (iniciativas) de seguridad humana en sus comunidades</p> <p>70% de las iniciativas diseñadas por los líderes fueron implementadas</p> <p>10 planes de manejo sustentable de las fuentes de agua dulce implementados</p> <p>40 Ha. de tierras municipales con Plan de Manejo de Bosque Comunal y Municipal emitido por INAB</p> <p>51.6 Ha. intervenidas para la recuperación del suelo y la protección de la cuenca</p>
<p>Objetivo 2: Fortalecer la capacidad de la red de proveedores de seguridad gubernamental y no gubernamental en San Luis Jilotepeque, Departamento de Jalapa, con el propósito de que cumplan con su mandato en materia de alerta temprana y prevención de emergencias, así como en la promoción de seguridad humana</p>	<p>567 personas (17 funcionarios y más de 500 miembros de los espacios de participación ciudadana) capacitadas en planificación territorial y desarrollo con enfoque de seguridad humana</p> <p>1 Observatorio sobre violencia social y salud creado y funcionando en la Oficina Municipal de Protección a la Niñez y la Adolescencia</p> <p>Plan Municipal de Salud diseñado</p> <p>Plan de Manejo de la Microcuenca diseñado</p> <p>ONGs capacitadas en gestión de riesgos y seguridad humana</p> <p>COCODES de 10 comunidades evaluados en su desempeño institucional</p> <p>Guía indicativa para el proceso de capacitación en seguridad humana y gestión de riesgos a COCODES desarrollada</p> <p>60 miembros de los órganos de coordinación capacitados en la estrategia de municipios saludables</p> <p>Adhesión del Municipio a la Estrategia Integral de Municipios Saludables</p> <p>21 COCODES capacitados en seguridad humana, gestión de riesgos y gestión territorial</p> <p>20 Planes de Desarrollo Comunitario formulados</p> <p>16 COCODES forman parte del proceso de actualización de los planes de desarrollo municipal</p> <p>100% de las organizaciones de sociedad civil capacitadas en gestión de riesgos y seguridad humana</p> <p>Estrategia para incluir la seguridad humana en los planes de desarrollo y la planificación municipal diseñadas</p> <p>Maestros de 9 escuelas capacitados en seguridad humana y gestión de riesgo (Guía curricular indicativa de capacitación en gestión de riesgos y seguridad humana a docentes)</p> <p>529 niños y niñas de 9 escuelas capacitados en seguridad humana y gestión de riesgos</p>

Objetivo	Actividades realizadas
	40 funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil capacitados en planificación territorial con énfasis en seguridad humana
	Equipo técnico de la Dirección de Planificación Municipal capacitado en gestión de riesgos, seguridad humana y planificación territorial
	Personal de servicio de salud capacitado en el registro de asistencia a víctimas de violencia social
	Plan Municipal de Salud y Estrategia Integrada de Municipios Saludables desarrollados
	2,807 hombres y 3,531 mujeres capacitadas en participación ciudadana, derechos humanos, promoción intercultural, equidad de género y auditoría social

En este apartado se consolidan las respuestas de más de 100 personas, representativas de los Promotores, Líderes de COCODEs, funcionarios gubernamentales, Jóvenes, Grupos de Mujeres, Integrantes de Comités de Emergencia, Comisiones de Agua, Concejales, organizaciones de sociedad civil, grupos de productores, funcionarios municipales y miembros del COMUDE que fueron entrevistadas para obtener de ellos y ellas sus apreciaciones sobre el Programa.

Previo a entrar al detalle de las respuestas obtenidas, hay dos hallazgos que son determinantes para entender algunas de las dinámicas que marcaron la ejecución del Programa:

- **La complejidad del enfoque de seguridad humana:** El enfoque de seguridad humana difiere de otros enfoques (enfoque de derechos, enfoque de medios de vida, etc.) por la multidimensionalidad, interdisciplinariedad y multisectorialidad de su concepción. El Programa Conjunto parte del enfoque de seguridad humana con el cual se busca responder a la complejidad y la interrelación de las inseguridades a que se enfrentan las personas; sin embargo, al tratarse de un concepto nuevo para los equipos técnicos de las agencias de Naciones Unidas, se convirtió en, parafraseando a Pérez (Pérez: 2007¹¹), “un concepto en construcción que conlleva algunas imprecisiones y discrepancias (cuya) materialización práctica plantea algunas dudas y conlleva diversos riesgos”.

En otras palabras, los equipos técnicos, operadores del enfoque, aún no conocen bien la seguridad humana y por ello encontraron dificultades para comprenderlo y difundirlo, así como para establecer los vínculos interagenciales y la relación entre una actividad y otra; esto repercutió en que finalmente el Programa fue ejecutado más como una serie de actividades a cargo de cada una de las agencias, cada uno según su mandato lo que facilitó la idea de que se trataba de tres proyectos que se enfocaron en las mismas poblaciones y las mismas instituciones de forma simultánea, en el mismo período de tiempo.

El trabajo aislado repercutió en la duplicidad de esfuerzos, el cansancio en la población meta (mismas personas recibiendo múltiples capacitaciones o usando

¹¹ Pérez de Armiñon, Karlos. Seguridad Humana: Conceptos, experiencias y propuestas. Revista CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 76. Diciembre 2006-enero 2007. En: file:///C:/Users/Claudia/Downloads/55707-65257-1-PB.pdf

varios sombreros a la vez). La iniciativa “Delivering as One” que pretende la ejecución coordinada “bajo los principios de un líder, un presupuesto, un programa, una oficina”¹² es todavía un desafío que sólo se superará con la experiencia, la mejora de los procesos metodológicos y la difusión.

- La temporalidad del Programa: La corta duración del Programa (18 meses) repercutió en varios aspectos, por un lado, los equipos tuvieron poco tiempo al inicio de las actividades para capacitarse en la metodología, diseñar los instrumentos y establecer las coordinaciones requeridas para operar el enfoque.

Sumado a ello, la precariedad de condiciones de vida de las comunidades priorizadas, que por un lado demostró ser un acierto coherente con el principio de centralidad de las personas del enfoque de seguridad humana, por otro requeriría de intervenciones con una duración de tiempo mayor para generar impactos aún más sostenibles y transformadores.

Es importante señalar que los datos estadísticos comparativos entre la línea base y la evaluación demuestran importantes y relevantes mejoras en la vida de las familias y el empoderamiento obtenido por los participantes (Anexo No.4 y Tabla de Salida del Anexo No.5) pero hay un rezago en las acciones de protección cuya responsabilidad recae en la institucionalidad sectorial que logró avanzar en las acciones de planificación y capacitación de los funcionarios pero cuya ejecución aún se encuentra en sus fases tempranas, lo que hace difícil evaluar los efectos de la aplicación del enfoque y el compromiso presupuestario que haga sostenibles los programas y proyectos en el mediano y largo plazo.

Asimismo, el PC respondió a los criterios de evaluación de formas diversas como se explica a continuación:

1. **Pertinencia:** *el propósito fue analizar si los resultados definidos por el Programa Conjunto, la estrategia, enfoque y temáticas abordadas continúan siendo válidas (relevantes) con las prioridades nacionales, las necesidades e importancia de la municipalidad, instituciones, organizaciones y familias participantes.*

Un primer análisis sobre pertinencia buscó identificar si las comunidades participantes en el PC coinciden con las comunidades priorizadas por el Gobierno por condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Si coinciden los dos objetivos y siete resultados que el Programa Conjunto definió con las principales necesidades de desarrollo rural en el municipio y 11 comunidades participantes y si coinciden las estrategias y enfoques del PC con las prioridades nacionales.

De acuerdo con los entrevistados (que luego se contrastará con información oficial) la priorización comunitaria coincide con comunidades de alta vulnerabilidad especialmente para niños, jóvenes y mujeres; aclaran que no son las únicas y

¹² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, C.R., 2011.

algunas de las más pobres no fueron incluidas (por ejemplo Magueyes y La Montaña) sin embargo, son comunidades ubicadas en el corredor seco que fueron priorizadas y validadas por el Concejo Municipal y el COMUDE, en ese sentido, a nivel local, la selección de las comunidades fue acertada y respondió a situaciones reales de riesgo y amenaza.

La priorización de municipios a través del índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional de la población de Guatemala (IVISAN) clasifica al departamento de Jalapa en el lugar número diez y a San Luis Jilotepeque entre los cuatro municipios con los más altos niveles de vulnerabilidad (0.432939) dentro del departamento. Asimismo, en la lista de municipios a nivel nacional según prevalencia de retardo de talla en niños y niñas escolares de primer grado de educación primaria (Cuarto Censo Nacional de Talla), el municipio de San Luis Jilotepeque ocupa el lugar 211 ubicándose en la categoría de vulnerabilidad nutricional moderada con un total de 25.9% de retardo moderado en talla y 2.9% de retardo severo.

A pesar de los niveles de vulnerabilidad ya señalados, el departamento de Jalapa, no fue priorizado dentro de los territorios priorizados por el Plan para Implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, tampoco el municipio de San Luis se encuentra priorizado dentro de los 166 del Pacto Hambre Cero. Sin embargo, históricamente el MAGA y el Programa Mundial de Alimentos han ejecutado el Programa de Alimentos por Trabajo en el municipio¹³.

Ahora bien, de acuerdo al Sistema Hidrográfico Nacional las microcuencas de los Amates y El Camarón al estar ubicadas dentro del corredor seco, han sufrido de un deterioro biofísico alto causado por la tala inmoderada del bosque, la quema, contaminación, mal uso del agua que provocan pérdida de biodiversidad, deterioro del suelo y alternación de la calidad y la cantidad de agua.

La ubicación de las microcuencas y en consecuencia las comunidades seleccionadas requerían de “un plan de manejo integrado de las cuencas que promuevan la sostenibilidad ecológica, social y económica de los recursos naturales y el ambiente en el contexto de la intervención humana, sus necesidades, responsabilidades, riesgo y la ocurrencia de desastres”¹⁴

Esta combinación de amenazas a la seguridad humana y necesidades de desarrollo rural en el municipio coinciden con los dos objetivos y siete resultados que el Programa Conjunto definió y son altamente valorados y reconocidos por las autoridades y representantes sectoriales en el municipio.

¹³ Más de mil familias se benefician con el Programa Alimentos por Trabajo, diciembre 2010. Más de 300 familias reciben alimentos por trabajo, abril 2011. Gobiernos de Guatemala, Chile y PMA unen esfuerzos en proyecto “Contra el Hambre y la Pobreza”, noviembre 2015. Sequía afecta 51,000 hectáreas de maíz en el país, agosto 2015.

¹⁴ Duarte Alarcón, F.H. Diagnóstico de la microcuenca Los Amates, Cuenca Grande de Zacapa. Tesis de Grado, Universidad Rafael Landívar, Jutiapa, julio de 2015. Página 16.

Con respecto a las estrategias y enfoques definidas por el PC éstas son coherentes y coincidentes con las utilizadas por el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina –PAFFEC- del Ministerio de Agricultura; la propuesta de Municipios Saludables promovidos por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y con los procesos de planificación de desarrollo territorial rural mediante el Sistema Nacional de Planificación de SEGEPLAN.

Para evaluar la pertinencia se consideró adecuado concentrar la atención en tres de las características de la Seguridad Humana: a) Centrado en las personas (el sujeto asegurado); b) Multisectorial; y c) Contextualización.

Centrado en las personas: Metodológicamente una de las primeras acciones en la operación del Programa consistió en definir los criterios de priorización comunitaria utilizando variables de presencia de amenazas a la seguridad humana, pobreza y vulnerabilidad. Estos demostraron ser adecuados desde la perspectiva de la estrategia de protección, asimismo, el procedimiento de validación de los criterios fue igualmente bien valorado al considerarse que guardó coherencia con la estrategia de empoderamiento que se manifestó a través de la inclusión del Concejo Municipal y el COMUDE en el proceso de toma de decisiones.

Quienes trabajan localmente proyectos para reducir la vulnerabilidad en niños, jóvenes y mujeres aprueban la selección pero también sugieren la incorporación de Magueyes y La Montaña por considerar que éstas tienen indicadores iguales o más acentuados de pobreza.

El segundo paso en la aplicación del enfoque, fue la selección de los sujetos de acción o sujetos asegurados bajo criterios que para algunos, hacen cuestionar la contextualización del Programa. No existe unanimidad respecto a la aprobación del mecanismo de selección de las familias. Las opiniones empiezan a dividirse entre



aquellos que consideran que la ausencia de propiedad de la tierra debió de haber sido considerado como elemento determinante en la decisión final, y que el Programa debió de haber contemplado actividades específicas que permitieran atender esta problemática local; y aquellos que aprueban que la incorporación al Programa sea una decisión familiar que se toma sobre la base de entender los compromisos que se asumen al incorporarse a las actividades de éste.

Bajo la primera óptica, se critica la inclusión del grupo de productores que se vincularon a la siembra de sandía. Según las opiniones recogidas, ellos no debieron de haber sido parte de las familias participantes ya que al tener tierra en propiedad y tener la mejor tierra del área, son considerados privilegiados y no enfrentan las mismas amenazas de

quien recurre a la migración o el arrendamiento de tierra para enfrentar la pobreza y el hambre.

Las consecuencias que para el Programa tiene la ausencia de tierras en propiedad para la mayoría de los agricultores locales, fue descrita por un entrevistado así: “lo que nos enseñaron para mejorar los cultivos, es efectivo, sobre todo lo de las barreras muertas, pero no sirve de mucho todo lo que nos capacitaron porque si las tierras no son propias, no se pueden hacer los cambios en los guatales”.

Otra faceta de este cuestionamiento se presenta en la selección de beneficiarios para las intervenciones de hábitat saludable. Según varios encuestados y durante la observación in situ, se hizo evidente que un porcentaje de los beneficios se concentraron en los/las promotores o sus familiares, y que ellos, aplicando sus propios criterios de priorización, cometieron errores en la aplicación del enfoque, lo que impidió que los insumos y beneficios llegaran directamente a todas las familias que necesitaban dicho apoyo. En las visitas domiciliarias fue evidente que algunos promotores o sus cercanos familiares, tenían, filtros, colectores de agua, mejoras en la infraestructura de sus viviendas, etc. a pesar de que sus viviendas o su condición de vida, en ocasiones, era de las más privilegiadas en la comunidad.

Aunque resulta imposible establecer el número exacto de casos en donde la situación previamente descrita se presenta, es importante recordar que los promotores representan un poco menos del 10% del total de familias y que en la operación del Programa, especialmente en las actividades de hábitat familiar, participaron otros liderazgos locales, principalmente los COCODEs, en la identificación de los beneficiarios. Por lo que, aún y cuando la concentración de beneficios se hubiese podido confirmar, el impacto en los resultados finales sería poco significativo y podría explicarse por los modelos de ejercicio del liderazgo local que ya ha sido discutido en páginas previas.



En esta fotografía puede observarse la casa de una promotora que se benefició con la construcción de infraestructura para su vivienda mientras su vecina, en la casa al otro lado de la calle, no recibió ningún beneficio.

Metodológicamente, el primer paso consistió en la selección de las familias participantes a través de asambleas comunitarias y solicitud de inclusión de cada una de las interesadas; el siguiente paso fue la elección de parte de las familias de los y las promotores/as quienes frecuentemente pertenecen a la directiva del COCODE o tienen

un rol de liderazgo en otros programas o proyectos comunitarios (Plan Internacional, Demos, otro).

Una vez concluido el proceso a nivel comunitario, las agencias tenían la posibilidad de llevar a cabo una depuración de los listados de promotores/as y familias sobre la base de visitas al área de intervención u otras valoraciones objetivas que podrían haberse definido. Es la opinión del equipo evaluador que, el desconocimiento de los modelos de ejercicio del poder local y la presión de tiempos pudieron haber afectado la capacidad de las agencias para responder de mejor manera al principio de contextualización requerido por el enfoque de seguridad humana; sin embargo, el ejercicio local, aún con sus fallas, fue adecuado desde la perspectiva del empoderamiento y el fortalecimiento de las capacidades de participación comunitaria.

Una vez iniciada la ejecución del Programa, se hizo más evidente que la omisión del proceso de depuración de los listados y fallas en la supervisión de campo o en el acompañamiento que se brindó a los liderazgos comunitarios tendría sus consecuencias especialmente por la concentración de poder en pocas personas (una misma persona podía ser directivo del COCODE, Promotor del PC, Promotor de Salud, etc.) o por la arbitrariedad con la que ocasionalmente se ejerció éste.

Una posible explicación de esta omisión se da alrededor del hecho de que las tres agencias no empezaron a trabajar al mismo tiempo. La primera agencia en iniciar actividades fue FAO y las demás adoptaron los listados o ejecutaron las acciones con el apoyo de otras estructuras de liderazgo local que a la vuelta del tiempo resultaron teniendo a las mismas personas a cargo.



Viviendas de promotores en donde se ubican colectores de agua de lluvia, ecofiltros, mejoras en infraestructura.

Contextualizado: La mejor expresión para calificar la pertinencia del Programa Conjunto se resume en el comentario de uno de los entrevistados: “El PC llegó en el momento preciso”. En sesión ordinaria, el Concejo Municipal había identificado con anterioridad, que la salud y la nutrición eran las prioridades más urgentes para la

población y el Plan de Desarrollo Municipal incluía acciones para el combate de la desnutrición y otros factores determinantes de la vulnerabilidad poblacional.

El diseño del Programa Conjunto respondía adecuadamente, en el momento en que se hizo presente en el municipio, a las causas y manifestaciones de las amenazas existentes (salvo por las amenazas a la seguridad económica¹⁵) y promovió soluciones en base a las realidades y necesidades locales, la vulnerabilidad y las capacidades reales de las instituciones sectoriales, las comunidades y familias asociadas a las actividades contempladas en el Programa. En este sentido el PC demostró su pertinencia al haber tenido la capacidad de presentar medidas apropiadas al contexto.

Ejemplos de cómo la evidencia estadística demuestra que la ejecución de las acciones contempladas en el PC, atendieron las prioridades municipales está relacionado a) con las condiciones de pobreza, b) la seguridad alimentaria y c) las reservas de maíz. Según la evaluación realizada, el 62.3% de las familias tienen actualmente la probabilidad de estar por debajo de la línea de pobreza no extrema. Aún y cuando se reconoce la gravedad de esta situación, este porcentaje al momento de la llegada del Programa a San Luis Jilotepeque era de 70.3%.

La seguridad alimentaria en las familias integradas por adultos y menores de 18 años, que fueron el foco del Programa, el porcentaje de incremento entre aquellas que reportan condiciones seguras en 4.2% y se redujo en 1.1% para los casos de situación severa. Más del 80% de las familias lograron incrementar su reserva de maíz, de acuerdo a los datos evaluados, las familias que reportaron reservas excedentarias de maíz se incrementaron de 48.6% en el momento del levantamiento de la línea basal, a 77% durante el período del PC.

Multisectorial: El Programa demostró su pertinencia al haber tenido la capacidad para adoptar y adaptar las iniciativas gubernamentales del Pacto Hambre Cero, la Política Nacional de Desarrollo Rural y su respectivo Plan de Implementación; el Programa de la Ventana de los Mil Días; la Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica; y, el Pacto por la seguridad, la justicia y la paz.

Uno de los méritos del PC es haber identificado el valor estratégico del marco nacional de políticas, normas y leyes y reconociendo la complejidad de su diseño, haberlo adecuado y simplificado para mejorar su comprensión, pero también para que las responsabilidades sectoriales locales fueran entendidas con mayor exactitud. Complementariamente un proceso intensivo de capacitación en planificación territorial y desarrollo con enfoque de seguridad humana fue atendido por 567 miembros de espacios de participación ciudadana y 17 funcionarios públicos.

Asimismo, el Programa, basándose en el principio de centralidad de las personas, incluyó ejes temáticos (como el de mujeres y género) que desde el gobierno central

¹⁵Referido específicamente al problema de la propiedad de la tierra que ya fue mencionado anteriormente.

se asumen a nivel político, pero no se trabajan o ejecutan a nivel local, y aborda las múltiples inseguridades con estrategias de protección y empoderamiento. Este proceso permitió por ejemplo, que 54% de los/las promotores comunitarios representantes de las dos microcuencas fueran mujeres, se capacitaran y aplicaran los nuevos conocimientos adquiridos en sus comunidades, y se constituyera el Observatorio sobre violencia y salud que actualmente opera desde la Oficina Municipal de Protección a la Niñez y la Adolescencia.

2. **Idoneidad:** *busca valorar el método, el enfoque, la estrategia y el relacionamiento que ha impulsado el Programa Conjunto hacia el logro de los resultados, considerando la aceptación cultural por parte de las instituciones, organizaciones y familias participantes, y si el Programa Conjunto es factible dentro del contexto local.*

Factibilidad y aceptación del enfoque en el contexto local: La implementación metodológica del Programa se enfrentó con realidades que en su momento presentaron desafíos importantes para la implementación de las actividades y cuyo origen está en la cultura y la realidad socioeconómica del área.

La primera de ellas fueron los hábitos, costumbres y tradiciones alrededor de la agricultura y la crianza de animales. Algunas prácticas como la quema, el defecar al aire libre o el temor al cambio presentaron desafíos importantes para que la población hiciera suyos los nuevos conocimientos impartidos. Algunos ejemplos permiten ilustrar esta situación:

- Para los equipos técnicos, fue evidente desde el principio que la población no estaba haciendo uso adecuado de las letrinas, esto obligó a la OPS/OMS a suspender su instalación y elaborar un peritaje cultural que explicara las razones por las que éstas no estaban cumpliendo su papel. Durante la evaluación realizada, los encuestadores notaron que los animales de corral (especialmente los cerdos) caminaban libremente por la comunidad y la suciedad era evidente. Al preguntar a las familias por qué no se encerraba a los animales ni se utilizaban la letrinas recibieron la respuesta siguiente: “Si encerramos a los animales tenemos que darles de comer, si defecamos al aire libre, los cerdos encuentran comida, no tenemos dinero para darles de comer”.



Letrina familiar con basura

- El grupo de productores de sandía aceptó que las ganancias obtenidas con la siembra de este cultivo generó una ganancia mayor a la que obtienen con la cosecha de maíz. Sin embargo, se niegan a continuar sembrando la sandía porque ésta “se puede shuquear, lleva más gasto y necesita insumos

adicionales. Nosotros no comemos sandía, comemos maíz, no sabemos cómo nos irá en otra cosecha de sandía”.

La inseguridad que provoca en el agricultor el aventurarse con un cultivo que no le es conocido, como en este caso, la sandía, aún y cuando pueda significar un mayor ingreso económico para la familia, imposibilita hacer sostenible una de las estrategias elegidas por el PC para el combate del hambre en la comunidad y requerirá a futuro del apoyo de disciplinas profesionales (por ejemplo: psicólogos sociales) distintas a las que ahora integran los equipos técnicos.

- La ausencia de certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra y el modelo de contratación de la fuerza laboral localmente, son dos factores más que requerirán una revisión más profunda o un replanteamiento contextualizado del modelo. Como ya se ha mencionado, una proporción importante de los agricultores son arrendatarios de la tierra en que cultivan. Esta realidad tiene costos importantes para las familias ya que dependiendo del propietario de las fincas, un productor puede tener que pagar con un muy alto número de jornales o con el equivalente de hasta la mitad de la cosecha obtenida.

Como consecuencia se producen cualquiera de los siguientes fenómenos: los jefes de hogar migran, generalmente hacia San Luis Petén, o los productores se desmotivan al no tener tierra propia donde poner en práctica los aprendizajes adquiridos porque cualquier mejora que hagan a la propiedad, terminará siendo un beneficio para el finquero.

El problema agrario no sólo representa una amenaza para la seguridad económica de las familias, sino también genera un agotamiento de los recursos y contaminación medioambiental. Por ejemplo, el porcentaje de familias que utilizan la basura como abono para uso agrícola sólo representa al 9% del total de éstas a pesar de los esfuerzos informativos y formativos implementados por el PC (el valor de la línea base fue de 2.9%); y la meta inicial propuesta de área total con protección y recuperación del suelo en parcelas familiares sólo cubrió 51.58 hectáreas (86% de la meta planificada).

- Uno de los entrevistados explicó así la intervención del PC: “lo que nos enseñaron era adecuado, pero la sequía no permitió que tuviéramos una buena cosecha”. El fenómeno climático que amenaza grandemente la seguridad alimentaria de las familias, requirió de ajustes en las estrategias aplicadas. Si bien es cierto que las comunidades fueron seleccionadas por estar ubicadas en el corredor seco, fue evidente que la falta de agua (para el consumo y el riego) y las enfermedades asociadas a este fenómeno natural requerirían de flexibilidad, capacidad de adaptación del Programa y capacidad de respuesta por parte de las agencias.



Recipientes utilizados para almacenamiento de agua de consumo familiar

Según los datos obtenidos de la evaluación solamente el 41.4% de la población tuvo suficiente agua en el verano y 78.9% en el invierno; como consecuencia, el almacenamiento del líquido vital es una prioridad local, especialmente para usos relacionados con el consumo humano y la cocina (53%). Aunque el 89.74% de las familias cuentan con posibilidades de almacenamiento de agua, los toneles y las pilas son los métodos más frecuentemente usados (35% y 21% respectivamente).

En respuesta, a la compleja realidad del agua, el Programa identificó varias medidas orientadas a la solución del problema pero también a la prevención de los efectos negativos provocados por esta amenaza. Por un lado proporcionó cosechadores de agua de lluvia a 70 familias y capacitó a todos los núcleos familiares en prácticas para el tratamiento del agua; como consecuencia, el proceso de evaluación, evidenció un crecimiento de 22.1% de familias que filtran el agua y una reducción de 18% en aquellos hogares en donde no se da tratamiento a ésta.



Muestras de calidad de agua tomadas en las 11 comunidades para análisis en la USAC

Desde la estrategia de protección propia del enfoque de seguridad humana, se generaron los siguientes instrumentos de política multisectorial:

- Plan de Manejo de la Microcuenca
- Diagnóstico inicial sobre los servicios de agua, saneamiento y energía en los establecimientos de salud
- Informe de sistemas de agua potable
- Planes comunitarios para el manejo de fuentes de aguadulce (10)
- Estudio de factibilidad para mejoras en infraestructura de agua, saneamiento y energía de cuatro establecimiento de salud
- Plan Municipal de Salud
- Estrategia Integrada de Municipios Saludables

Complementariamente, se fortalecieron las sub-comisiones de agua y saneamiento (8) y se crearon espacios de capacitación en manejo de riesgos, para contribuir al empoderamiento de las familias en la búsqueda de soluciones sostenibles a la problemática del agua.

- Las mujeres son para el Programa importantes aliadas. El aprendizaje de las prácticas patio-milpa, por ejemplo, suelen ser orientadas hacia las mujeres y como ya se ha referido, un número importante del liderazgo que contribuyó en el logro de los resultados, es femenino. Asimismo, la Estrategia de Municipios Saludables contempla un número relevante de actividades que se orientan a mejorar las condiciones de salud de las mujeres y niñas; se conformó el Observatorio sobre violencia social y salud; varios hogares de jefatura femenina fueron apoyados con el programa de hábitat; y, se promovieron esfuerzos encaminados hacia el empoderamiento organizativo y personal de las mujeres, y otros hacia mejorar las capacidades de protección de la institucionalidad de salud pública.

Aun así la evaluación revela que al menos 38% de los entrevistados han escuchado de actos de violencia cometidos en contra de mujeres o niñas en la comunidad (60% violencia física); el 60% de las personas saben qué hacer cuando ocurre un caso de éstos y el 64% entienden que deben dar parte a la policía cuando ocurre un hecho de violencia en contra de ellas. El mismo equipo evaluador fue testigo de agresiones físicas cometidas contra mujeres durante las visitas a los hogares.



Mujer mostrando su huerto familiar

En consecuencia, intervenciones futuras necesitarán hacer una mayor esfuerzo en la reducción de las amenazas a la seguridad personal de las mujeres identificando los roles culturales de género que pueden ayudar a explicar algunos fenómenos sociales a nivel local, pero también pueden dificultar aún más la adopción de ciertas prácticas agrícolas o de hábitat familiar o saludable si no se proporciona a las mujeres, las herramientas requeridas para enfrentar

dificultades atribuidas a su sexo. Por ejemplo, según versiones obtenidas de los/las entrevistados “cuando una mujer llega a la comunidad e indica que hay que hacer cambios en los cultivos, genera desconfianza en los hombres, por el simple hecho de que la información viene de una mujer”.



Grupo de mujeres productoras labrando la tierra

Aún y con las dificultades que aquí se han señalado, el Programa Conjunto es valorado positivamente y se aprecia la capacidad que los equipos técnicos tuvieron para “ir de la mano con las costumbres de la gente”.

Método apropiado y congruente con la cultura y realidad local: La metodología es valorada positivamente, “capacitar y después ejecutar” y las técnicas o herramientas de capacitación en cascada, aplicación práctica de lo aprendido, toma de decisiones participativas, fortalecimiento institucional, fortalecimiento de los liderazgos organizados alrededor de los COCODEs, Promotores, grupos de productores, mujeres y jóvenes y aprendizaje lúdico en las escuelas, son apreciadas positivamente porque permitieron que la población entendiera la importancia de cambiar sus prácticas y formas de hacer las cosas y las instituciones sectoriales hicieran una revisión crítica y adaptación de sus políticas, métodos de planificación y asignación presupuestaria.

Los entrevistados mencionaron frases como las siguientes para describir lo apropiado del método:

- “No conocían la forma de nosotros, pero se adaptaron”
- “Respetaron el ritmo y los tiempos de la gente”

Las pocas críticas que se escuchan hacen referencia tres aspectos:

- a) Revisar la pertinencia de algunos de los proyectos implementados, por ejemplo el de los colectores de lluvia que en lugar de ser de uso domiciliar podrían convertirse en tanques de captación comunitaria.
- b) La urgencia de adoptar métodos que no únicamente respeten la cultura de los pueblos indígenas, sino también permita implementar acciones que contribuyan a su recuperación y formación de la identidad, vía la adopción de prácticas

ancestrales y el fortalecimiento de las organizaciones representativas de la cultura.

- c) Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas del Programa Conjunto hacia los sujetos vinculados a la acción. Los diversos actores esperarían que además de proveer los insumos o la asistencia técnica, también se transparentara el uso de los recursos que se invierten en el territorio por parte de las agencias participantes.

Sin embargo, es necesario insistir en la complejidad que representó el enfoque de seguridad humana para los implementadores del Programa. Reiterar que aunque a nivel de las poblaciones se califica positivamente el entendimiento que las agencias hicieron de las diversas inseguridades enfrentadas, la dificultad se presentó a nivel de la comprensión de las relaciones entre estas inseguridades.

Es decir que el énfasis en la ejecución de las acciones no estuvo en entender la interconexión de las amenazas y cómo las diferentes respuestas propuestas podían resolver una amenaza o provocar otra. Por ejemplo, la construcción de una letrina sin una planificación previa del hábitat domiciliario, podía provocar que el único sitio adecuado para la colocación del huerto no pudiera ser aprovechado por problemas de filtración, olores fétidos o atracción de insectos. De dicha cuenta, las actividades realizadas, respondieron más al mandato agencial (cada quién haciendo lo que le correspondía) que a respuestas integrales, comprehensivas y multisectoriales como las que propone el enfoque de seguridad humana.

Por otro lado, el enfoque de microcuenca no es generalmente el ordenamiento que asume la institucionalidad estatal, de dicha cuenta la coincidencia geográfica entre las comunidades priorizadas por el PC y las de algunos ministerios no se correspondieron en un 100%. Esto no generó ningún problema debido a que las prioridades planteadas fueron socializadas y aprobadas en el COMUSAN y el COMUDE donde “se nivelaron las expectativas y criterios”, además, el trabajo de cada agencia se realizó de la mano con su contraparte gubernamental.

Interés de la población: La población directamente involucrada en las actividades mostró un alto nivel de interés en los contenidos del Programa y las actividades a desarrollar. Los pocos casos de familias que abandonaron las actividades) menos del 1%, argumentaron su deserción debido a la cantidad de trabajo que se debía invertir en la implementación de los conocimientos sobre conservación de suelos, el tiempo de las capacitaciones, la falta de propiedad de vivienda o tierras, etc. Otros afirman que las familias que no se vincularon a esta iniciativa tuvieron temor a ser engañadas (ya han vivido esas experiencias con anterioridad) o están acostumbradas a modelos más paternalistas en donde la gente está acostumbrada a recibir beneficios sin necesidad de aportar dinero, trabajo o tiempo.

- 3. **Eficacia:** *Su objetivo es medir el grado de avance al logro de los objetivos y resultados. Este análisis implica una valoración sobre el grado en el que los cambios observados son atribuibles a la intervención del PC.*

Avance de los objetivos y resultados del PC: La valoración respecto al avance de los indicadores con respecto a la situación de origen medida en la línea de base ha sido minuciosamente examinada en el Anexo No.4. A continuación se recoge la opinión de los entrevistados que desde su visión particular, señalaron hasta dónde el Programa ha tenido incidencia en los cambios observados.

Incidencia del PC en los cambios observados: Hay un amplio reconocimiento al rol del PC en el logro de cambios en las condiciones de ornato y saneamiento comunitario; también lo hay respecto al fortalecimiento institucional; y, en relación con la construcción de capacidades y conocimientos entre los funcionarios de gobierno y los sujetos de acción a nivel comunitario con los que se trabajó.

Adicionalmente, los entrevistados hacen referencia a varios de los muchos proyectos o actividades específicas que reconocen que fueron hechos por el PC, con el apoyo de éste o gracias a su presencia en el municipio:

- ✓ Se incrementó el número de promotores voluntarios y CADEREs en un 80%, replicando las acciones en las comunidades en donde el PC no estuvo presente.
- ✓ Con el Centro de salud, se fortalecieron los comités de emergencia
- ✓ Se fortaleció la salud materno infantil con la contratación de otro médico
- ✓ Se fortaleció la clínica de VIH y adolescentes y planificación familiar (donaron equipo)
- ✓ Se implementó una biblioteca en el Centro de Salud que incluye libros relacionados con la salud público y una computadora que se utiliza para procesar información
- ✓ Se fortaleció el conocimiento de los enfermeros y se les capacitó para la atención de los pacientes y promoción en salud
- ✓ Se remozó el puesto de salud de Valencia y Olivos (de ser inseguras y desagradables a seguras y agradables)
- ✓ Fortalecimiento de programa de vacunación a través de una donación de termos y mochilas para vacunar en campo
- ✓ Fortalecimiento institucional
- ✓ Registro claro de la situación de violencia del municipio
- ✓ Fortalecimiento a los jóvenes vía su inclusión en el COMUDE
- ✓ Existen planes de largo plazo y responsabilidad de seguimiento
- ✓ Se aumentó la producción de las áreas y aumentó la producción para mejorar la calidad de vida de las personas
- ✓ Se fortaleció la participación ciudadana en el marco de la Ley de Consejos de Desarrollo
- ✓ Incidieron en la percepción de las personas respecto al servicio de salud. Ahora la población piensa que el servicio de salud es más accesible, porque la forma en que los trataban antes y la que los tratan ahora es diferente, se sienten más cómodos y más confiados porque ahora las consultas las dan médicos. Tienen más confianza.
- ✓ Ha aumentado la calidad de atención en los puestos de salud.
- ✓ Se mejoraron las condiciones de vivienda y hábitat familiar

La evidencia tangible de la incidencia del Programa en los cambios obtenidos ha sido medida y enumerada con mucha precisión a través de levantamiento estadístico de datos de la evaluación y con las entrevistas realizadas que permitieron elaborar el listado anterior. Pero existe una serie de transformaciones intangibles que resultan más complejas de evaluar y que también pueden ser atribuidas a la presencia del PC en el municipio. Para identificarlas se hará uso de los criterios de libertad que son claves en el enfoque de la seguridad humana:

- a) Libertad para vivir sin miedo: Durante las visitas a los hogares por parte del equipo evaluador un hecho llamó la atención: Las mujeres habían perdido el miedo a denunciar la violencia doméstica. Si bien las estadísticas que ya se presentaron, hacen referencia a un porcentaje de respuestas obtenidas en relación con la ocurrencia de este hecho, una vez concluida la entrevista, las mujeres le comentaban a los entrevistadores (completos desconocidos) sus experiencias personales con la violencia, entre llantos y testimonios desgarradores, las mujeres se habían sentido libres para hablar.

Es imposible dimensionar justamente la importancia de este hecho, pero lo que evidenció de parte de las mujeres fue un primer paso en la toma del control sobre su seguridad y su vida. Otros casos referidos mencionan cómo mujeres que se beneficiaron con la construcción de vivienda, también se empoderaron y denunciaron a quien hasta ese momento, había ejercido la violencia física, verbal y económica en su contra.

- b) Libertad para vivir sin miseria: Se mencionó en páginas anteriores cómo los indicadores de percepción alrededor de la alimentación, la salud, la nutrición y la vivienda se modificaron entre las familias miembros del PC. Según estos datos, las personas se sienten hoy mejor capacitadas para satisfacer sus necesidades básicas pero también están preparadas para asumir acciones preventivas frente a los desastres naturales o aplicar prácticas de conservación y cuidado ambiental.

Asimismo, los datos reflejan que el consumo en gramos por habitante por día de frijol, maíz, frutas, hortalizas y verduras se incrementó sustancialmente permitiendo a las familias obtener mayor seguridad respecto a las posibilidades que tienen de satisfacer sus necesidades alimentarias. Por supuesto, existen aún situaciones graves y dramáticas especialmente en los hogares con jefatura femenina en donde al menos el 11% de los casos reportan condiciones severas de inseguridad.

- c) La libertad para vivir con dignidad: Por último a través de varios ejercicios de planificación y participación las organizaciones sociales (productores, jóvenes, mujeres, COCODEs, etc.) están hoy en mejores condiciones para tomar decisiones.

La inclusión de los jóvenes en las estructuras de los Consejos de Desarrollo Municipal, el diseño de 4 planes de mejora para las organizaciones de

productores, el diseño de 17 iniciativas de seguridad humana por parte de 20 líderes comunitarios, la incorporación de demandas de 11 comunidades dentro del Plan Municipal de Desarrollo y la formulación de 20 planes de desarrollo comunitario por parte de los COCODES son algunos de los procesos que se iniciaron en el marco de la implementación del PC que aportan a la protección y el empoderamiento comunitario.

De igual manera el haber dotado a las familias de la capacidad para identificar factores de riesgos asociados con la salud y vulnerabilidades en los hogares y haber contribuido para que implementaran las estrategias para lograr un hábitat saludable contribuyen a los esfuerzos que estas familias hacen por alcanzar un nivel de vida mínimo con dignidad.

Evidencia de la aplicación del enfoque de seguridad humana: Varios fueron los ejemplos citados por los entrevistados que permiten evidenciar la aplicación del enfoque de seguridad humana:

- GOBERNANZA INCLUSIVA: El caso que se menciona para ejemplificar esta dimensión es el del funcionamiento de la COMUSAN que se fortaleció e institucionalizó gracias a la intervención del PC (“nos vinieron a despertar”) luego de la crisis del chikungunya que afectó al municipio. La articulación de las agencias de Naciones Unidas con la institucionalidad gubernamental desde las fases tempranas de la epidemia permitió la atención oportuna y eficiente de la crisis; la participación de entes públicos, privados y educativos, y la difusión de una campaña de educación, prevención y atención.

Se subrayan en las opiniones de los entrevistados el compromiso de la Municipalidad con las actividades del PC y el impulso al trabajo conjunto, el respeto a la organización local, la tecnificación y el fortalecimiento de capacidades para las personas e instituciones.

- DERECHOS HUMANOS: El enfoque de seguridad humana busca reducir las graves violaciones de los derechos humanos, a este respecto el PC se enfocó en mejorar aquellos que son fundamentales para la vida humana: la salud, la seguridad económica y alimentaria, el derecho a la organización y participación. La ejecución directa de los recursos, el empoderamiento de la gente con herramientas para resolver su propia problemática y el apoyo de la coordinación inter institucional incidieron en “la forma en que la población es tratada y el valor que la gente ha tomado hace que la gente saque provecho de los recursos que tiene, se sienta más cómoda y más confiada”.
- PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: La intervención más clara en esta vía es la conformación del Observatorio de prevención de la violencia contra las niñas y las mujeres. Este esfuerzo estuvo acompañado de procesos informativos y el fortalecimiento de las Oficinas Municipales de la Niñez y

de la Mujer que han permitido incrementar el nivel de conciencia comunitaria alrededor de este fenómeno social. Como lo demostraron las estadísticas, hoy las mujeres saben a dónde ir, qué hacer y quién puede apoyarles.

4. **Eficiencia:** *Se pretende analizar la gestión del PC, considerando la complementariedad de los componentes: Agropecuario y Recursos Naturales, Gestión de Riesgo y Hábitat, y Salud. En cuanto al modelo del Programa, la implementación de estrategias y actividades, la dotación de recursos en tiempo, recursos humanos, costos de transacción, tiempos establecidos en la planificación y el monitoreo enfocados a la contribución hacia el logro de resultados. Este análisis incluye la revisión de procedimientos utilizados por las agencias. Incluye también valorar la coordinación interagencial y la forma que han influido las alianzas con otros actores para la búsqueda de resultados.*

Un hecho fue determinante en la evaluación de la eficiencia del Programa y es que las agencias no iniciaron su intervención en el territorio de forma simultánea. Esto según los entrevistados marcó la pauta en la manera en que se invirtieron los recursos, la forma de planificar, la integración de los equipos, la identidad del equipo frente a los terceros, etc.

Este tropiezo inicial impactó negativamente la ejecución coordinada del Programa de las formas que se describirán en los próximos párrafos, asimismo limitó la posibilidad de respetar los principios de “un líder, un presupuesto, un programa, una oficina” propios del enfoque de seguridad humana.

Debilidades	Fortalezas
Haber iniciado en tiempos diferentes no fue bueno, las actividades y las lógicas de intervención se vieron impactadas por el orden en que cada agencia se fue incorporando.	El Coordinador del Programa propició la coordinación del trabajo y la comunicación
Al inicio la interacción de las agencias no fue buena, pero fue mejorando. Como todo equipo fue necesario pasar por un período de adaptación y acomodo.	La coordinación intersectorial y la articulación desde el inicio de la instalación del Programa.
Hubo dificultad en aplicar el enfoque de Seguridad Humana no sólo porque era algo nuevo para las tres agencias. Sino porque hubo intervenciones donde no se le dio ese enfoque. Por ejemplo, con los cosechadores de agua. Se sugirió que no se hicieran porque algunos consideraban que no iban a ser efectivos o que éstos podían ser un foco de mosquitos para vectores. La agencia encargada no puso atención al tema hasta que llegó la queja al COMUDE; fue allí donde se indicó que en los cosechadores estaban proliferando los zancudos, justo cuando se desató el dengue y chikungunya.	Respeto de los espacios y la experiencia de cada una de las agencias e instituciones.
La dificultad para construir sinergias se hizo evidente en proyectos o actividades concretas especialmente durante la coordinación y el	Aprendizaje de trabajo con otras agencias y del enfoque de Seguridad Humana

seguimiento. Por ejemplo, cuando se instalaron los cosechadores de agua, una agencia los construía y otra debía entrar con la capacitación y fortalecimiento de las comisiones de agua y eso no fue así. Las agencias no iban al mismo ritmo, ni estaban en la misma sintonía.	
El POA ya venía diseñado, fue pensado por cada agencia por separado. Esto chocó con la dinámica y temática de Seguridad Humana local que les iba a tocar.	Se hicieron varios talleres de articulación interna: revisión del marco lógico, definición de responsabilidades, identificación de espacios de interacción, actividades coordinadas y calendarizaciones.
Las metodologías de trabajo de las agencias son muy distintas “es como querer que McDonald’s y Pollo Campero se integren”	Estructura de rendición de cuentas y toma de decisiones así como los canales de comunicación funcionaron según su competencia y se respetó la periodicidad programada de reuniones
Las reuniones técnicas se convirtieron en reuniones informativas y no en espacios para la toma de decisiones.	
Falta de voluntad para articularse porque cada agencia respondía a sus propios intereses y dinámicas. Se generó una dinámica de rivalidad y competencia.	Cada agencia manejó sus propios recursos
Actitudes personales que aunque no son institucionales, afectan el trabajo de equipo.	Se cumplió con todas las actividades y se alcanzaron los resultados esperados gracias a la responsabilidad asumida por los equipos agenciales.
A nivel de las oficinas centrales la búsqueda de protagonismo de algunas agencias y a nivel local las discusiones y las actitudes que no propiciaban situaciones para mejorar (mencionan aquí la actitud de un coordinador que se retiró físicamente de la oficina y se trasladó a otro lugar)	Las agencias cumplieron su POAs y se hizo el 100% de lo que a cada una le correspondía
Había dos tipos de comunicación institucional y la no institucional que salía de las mismas personas, por ejemplo, en los últimos meses se dio un mensaje institucional de sentar las bases para la consolidación y el seguimiento del PC; a nivel informal eso se entendió como “ya nos vamos” y eso no ayudó porque generó ansiedad en las personas.	Se entendió que para optimizar los resultados se debe pensar en los efectos. Que las agencias deben quitarse la playera de cada una y atender más los temas inter agenciales,
Las acciones tripartitas no funcionaron porque iban a un ritmo e intereses diferentes respondiendo a sus propios POAs.	

Uso apropiado y económico de los recursos: Los recursos fueron invertidos a tiempo y en la ejecución de las actividades planificadas. Sin embargo, no estuvo libre de algunas dificultades, por ejemplo la OPS/OMS fue la última agencia en hacerse presente en el área, esto había generado expectativas que no estaban programadas para ejecutarse de forma inmediata (ej.: la Municipalidad esperaba algunos aportes materiales que estaban programados para fechas posteriores) esto como se describirá más adelante, exigió que se hicieran ajustes a la programación anual de esta agencia. Ni PNUD o FAO señalaron dificultades en el manejo de los recursos.

Disponibilidad oportuna de insumos y acciones: OPS/OMS, y por las razones previamente señaladas, indicó haber tenido retrasos en la disponibilidad de los recursos e insumos. Este retraso o reajuste, se explica por la misma elaboración del Plan Operativo Anual que contemplaba cierto tipo de intervenciones que al ser temporalmente reprogramadas, necesitaron también de un proceso administrativo distinto.

En el momento del segundo desembolso también se presentó un retraso de aproximadamente un mes que fue cubierto, en calidad de préstamo, con fondos de FAO. El impacto de esto se reflejó en la reprogramación de talleres y la postergación de algunas contrataciones pero, al ser tan corto el período, las actividades se retomaron sin consecuencias negativas para el Programa o las comunidades (ej.: cuando se hicieron mejoras al centro de salud, había que hacer una conexión eléctrica para lo cual había que contratar a un electricista, al haber retraso en los procesos administrativos, también se retrasó la instalación de energía).

Flujo de fondos y ejecución física de los desembolsos: No presentó problemas.

Fortalezas y debilidades de la organización y funcionamiento interno del PC: Las opiniones de los entrevistados se han ordenado en el cuadro siguiente para mayor claridad:

Apoyo político y técnico oportuno y soporte administrativo brindado por las Agencias: Cada una de las agencias tuvo el apoyo político, técnico y administrativo que requirió lo que facilitó el cumplimiento de los planes en el tiempo establecido. Sin embargo, se hace necesario entender y tener empatía respecto a los ritmos y los procesos que cada agencia tiene por separado y cuando tienen que trabajar juntas. Un ejemplo de esto se vio con la falta de agua. Este problema se entendió al inicio como algo que debía de ser atendido por la parte agrícola del Programa, sin embargo, con el tiempo se hizo evidente que la sequía presentaba riesgos para la salud. Se dieron diagnósticos de salud por dolor de cabeza, gastritis y otras enfermedades generadas por el estrés de no tener cosecha y la ansiedad que vivieron las familias por la falta de alimentos, estos temas se deberían de haber cubierto de manera integral, interagencial.

El apoyo político se dio adecuadamente. Por ejemplo, se tuvo un asesor en gestión de riesgos que apoyó a las tres agencias porque el tema era integral, se tuvieron reuniones de automonitoreo para tratar temas específicos y abordar la temática.

Rol de la Coordinación General del PC para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local: Se valora la Coordinación General como la de un consolidador de información, mediador, facilitador de procesos, conciliador y generador de iniciativas. La coordinación facilitó los espacios de comunicación con las instituciones de gobierno local y delegados del gobierno

central, así como con los COCODEs. Su presencia en el área facilitó la capacidad de respuesta del Programa hacia las distintas demandas y solicitudes que llegaban.

Además, la coordinación en el sitio y no en Guatemala, permitió que ningún problema trascendiera hacia instancias superiores de las agencias; la solución era inmediata y no se convirtieron en “megaproblemas”.

Articulación interagencial: Ya ha sido mencionado que hubo serias dificultades para lograr la articulación interagencial. Una de las consecuencias de esta falta de articulación, además de las ya citadas, fue que para cumplir con las actividades planificadas en el POA frecuentemente las agencias necesitaban coordinar con las autoridades o instituciones locales, esta coordinación se daba por agencia o por tema de acuerdo a lo que correspondiera, esto sobrecargaba las agendas de los socios y no optimizó el uso del tiempo para todos los involucrados. Para próximas intervenciones conjuntas es necesario considerar el manejo de tiempos, mejorar la coordinación interagencial tanto a nivel de los tomadores de decisión como en el campo; manejar los temas de manera integral y no a través de procesos de planeación individual de cada agencia

Modificaciones al diseño original del PC: Solamente OPS reportó haber incorporado algunos cambios en el POA por las razones que ya fueron explicadas anteriormente.

Organizaciones, instituciones sectoriales, sociales, nacionales y locales que participan en el PC adecuadas: La selección de instituciones sectoriales demostró ser acertada, cada una de ellas, ya sea por de su mandato o porque cuenta con un marco normativo o de política coincide en su quehacer con las metas, objetivos, resultados y actividades planteados en el Marco Lógico del PC. Ante las deficiencias y limitaciones del Estado, el Programa Conjunto se convierte en un aliado que puede contribuir con recursos y conocimiento a mejorar el desempeño institucional y generar nuevas capacidades que los fortalecen.

La zona de las microcuencas seleccionadas por el PC no se caracteriza por tener un alto nivel organizativo, lo que implicó que la cantidad de organizaciones o grupos con los que originalmente se pensaba trabajar tuviera que ser readecuada (4/6 grupos de mujeres; 1/10 organizaciones de jóvenes; 2/3 ONGs; 9/10 escuelas). La misma debilidad de las organizaciones locales y la corta duración del Programa permitieron que se avanzara en la fase diagnóstica y en la formación de capacidades pero no permite evaluar los impactos duraderos que la intervención pueda tener. Temores como los expresados por el dirigente de la organización de productores (respecto a la siembra de sandía) podrían reducirse con tiempo y un acompañamiento de mediano plazo.

Es necesario subrayar la importancia que toma el liderazgo asumido por la Municipalidad y los apoyos brindados por el Alcalde y los miembros de su equipo técnico y la Corporación. El rol jugado por la Alcaldía genera un espacio de participación ciudadana y se convierte en un terreno muy fértil para la adopción de

estrategias, planes y políticas nacionales (de salud, prevención de violencia, educación, etc.) a nivel local.

Valoración que la población meta hace sobre el programa: Una frase resume la valoración que la población meta hace del PC: “Ahora, las personas están abiertas a hacer cambios y con una actitud de no quedarse estancados”. La población aprendió haciendo, tuvo acceso a información y cambió hábitos y formas de trabajo que por generaciones habían utilizado.

Se reconoce que quedaron capacidades instaladas, aprendieron a organizarse, cómo ponerse de acuerdo y respetar las diferencias; aprendieron a administrarse y recibieron capacitación técnica. Además, en algunas comunidades quedan los recursos económicos provenientes del capital semilla que podrá ser utilizado para continuar trabajando.

“Nos queda lo que aprendimos y seguir trabajando” resumió uno de los entrevistados quien también reconoció que el gran desafío es mantener el interés de la gente para continuar y “hacer la lucha para ver hasta dónde llegamos”.

En el lado positivo, se hace reiterada referencia a la idea de que las familias han superado las prácticas paternalistas a las que otras organizaciones o grupos los habían acostumbrado; en una tónica menos optimista se duda de la capacidad que las organizaciones comunitarias o las mismas familias tengan para dar continuidad a las acciones y prácticas iniciadas.

5. **Sostenibilidad:** *Busca valorar en qué medida se ha contribuido al desarrollo de las capacidades de las instituciones, y de los grupos organizados con los trabajó el PC: 20 COCODEs, 4 grupos de productores, 6 grupos de mujeres, 8 comisiones de agua, 7 comités de emergencia, 10 asociaciones de jóvenes, 3 ONGs, 10 escuelas rurales, 14 instancias gubernamentales y 513 familias, para el cumplimiento de sus competencias y roles en el marco de la política pública del país.*

La sostenibilidad se analizará utilizando los cuatro enfoques de Kubo (2010:69)¹⁶: La institucionalidad, la incidencia en políticas públicas, el sentido de apropiación y la gestión de recursos adicionales.

- a) Institucionalidad: El Programa incorporó desde el inicio, a autoridades locales y funcionarios sectoriales con la intención de fortalecerlas y apoyar la ejecución de políticas públicas para la articulación de largo plazo, la prevención, la protección y la gestión de riesgos, para ello implementó estrategias para el desarrollo de capacidades de las partes interesadas para mantener, manejar y asegurar los resultados y adecuó políticas públicas para posteriormente elaborar planes sectoriales.

¹⁶ Kubo, H. (2010) Human Security Regional Training Workshop for Central America and the Caribbean Region, Human Security Unit (HSU-OCHA), UNDP Costa Rica and the Inter-American Institute of Human Rights (IIHR), San José.

Sin embargo, la sostenibilidad institucional es un desafío en el cercano futuro porque se prevén cambios en las estructuras institucionales locales a partir de los resultados del proceso electoral. En la actualidad y en el marco de una nueva administración de gobierno (nacional y municipal), no existen garantías de permanencia en los puestos que actualmente ocupan, para los funcionarios capacitados y fortalecidos en el marco del PC.

Aunque la valoración respecto a la incorporación de los aportes del Programa Conjunto a la función y mandato institucional, a mediano y largo plazo, deberá de ser sujeto de un análisis posterior es necesario reconocer que uno de los más grandes aciertos del PC fue haber alineado y asumido como propias las políticas del Estado y a ellas, sumarle el enfoque de seguridad humana. Los protocolos institucionales se tradujeron del nivel central (nacional) al municipal y se hicieron accesibles para los operadores técnicos y se generaron las articulaciones y coordinaciones interinstitucionales (COMUSAN, CADER, COMUDE, Observatorios, etc.) para fortalecer las capacidades de ejecución y eficientar el uso de los recursos.

Sin embargo, la falta de recursos financieros del Estado es el obstáculo más difícil que tendrá que enfrentar cualquier seguimiento que se pretenda dar a las actividades iniciadas por el Programa Conjunto. Algunos llaman a la búsqueda de recursos la “segunda fase del PC” donde la articulación ya construida permita actuar de forma colectiva en la identificación y gestión de recursos financieros de fuentes no gubernamentales: “están los cimientos, falta empezar a construir”.

Hay escepticismo y temor de que los procesos pueden caerse por el desánimo que se genere entre la población por la falta de seguimiento causada por la carencia de presupuestos, equipos técnicos y condiciones logísticas.

- b) Incidencia en políticas públicas: La Municipalidad fue de las pocas instituciones gubernamentales que contribuyó con recursos logísticos y financieros durante la operación del Programa. La posibilidad de que este apoyo continúe dependerá de la voluntad política de las nuevas autoridades municipales, del nivel de información que tengan respecto a los resultados positivos de la implementación de la disponibilidad de recursos en las arcas Municipales.

Los funcionarios y personas que estuvieron vinculados al Programa, podrán jugar un papel de incidencia importante en la priorización que se haga de los proyectos y hacia dónde se destine la inversión. Las estructuras de articulación fortalecidas como el COMUDE o el COMUSAN tienen posibilidades de validar las políticas, estrategias y planes que se diseñaron con amplia participación ciudadana.

Situación similar ocurrirá con otras políticas y planes diseñados en el área de seguridad alimentaria, salud, educación y prevención de desastres, durante este período. El involucramiento de las comunidades a través de sus estructuras

organizativas y de las ONGs permitirá la vigilancia ciudadana activa y la ampliación o mejora de los procesos iniciados.

- c) Sentido de apropiación: La evaluación permitió apreciar que las familias participantes fueron capacitadas, las organizaciones comunitarias que los representan y articulan fueron fortalecidas y sus líderes se incorporaron a diversas instancias de participación (COCODEs, CADERes, comisiones de trabajo, COMUDE, COMUSAN, talleres de planificación del desarrollo municipal, etc.). En general las familias manifiestan agradecimiento pero aún más importante incorporaron prácticas y conocimientos a su cotidianidad.

Cambiaron los hábitos de higiene, las prácticas de milpa y patio-hogar, la conservación de suelos; se ejecutaron mejoras en el hábitat familiar; se actualizaron o diseñaron planes de mejora para el manejo de las fuentes de agua y el desarrollo comunitario y se formularon planes de acompañamiento para los COCODEs, entre otras muchas actividades que se han asumido como parte de la vida familiar y en comunidad.

VII. CONCLUSIONES

Las microcuencas de Las Mesas y El Camarón, en el municipio de San Luis Jilotepeque, se caracterizan por las altas tasas de pobreza (62.3% de las familias tienen la probabilidad de estar por debajo de la línea de pobreza no extrema y 29.2% de pobreza extrema) y la extrema vulnerabilidad en su situación de seguridad alimentaria (sólo 12% de las familias reportan una situación segura).

Privan aún esquemas patriarcales y de alta discriminación que se manifiestan violentamente (40% de los entrevistados conocen de hechos de violencia en contra de niñas o mujeres y de éstos casos, el 64% son casos de violencia física) y su población, mayoritariamente de origen poqomam, enfrenta un rápido proceso de aculturación. Aún, bajo estas condiciones y limitantes, la implementación de las acciones, ejecutadas por el PC y los sujetos de acción logró impactar las estadísticas locales de manera relevante:

- 8% menos pobres con respecto a los valores de la línea base
- 1.7% menos pobres extremos según los datos basales
- 4.2% de mejora en los porcentajes seguridad alimentaria según el ELCSA
- Percepción de mejora en la alimentación (11.2%); en la salud (12.7%); en la nutrición (8.9%); y, en la vivienda (3.5%).
- 8.4% de incremento en las reservas excedentarias de maíz
- Mejora en el consumo de maíz equivalente a 101 gramos/habitante/día; y en hortalizas un incremento de 85 gramos/habitante/día.
- Incremento de 1.7 en la media de cuartos por vivienda.

y una mejora generalizada en las condiciones de saneamiento de los hogares. Sin embargo, problemáticas más complejas como la situación de la tenencia de la tierra, la disponibilidad y calidad del agua para consumo humano; las condiciones del clima; y, la inestabilidad institucional generada por los cambios que introduce el proceso electoral siguen siendo variables importantes que en momentos frenan las posibilidades institucionales o de programas como el PC para generar cambios de forma aún más contundente.

El PC tuvo la capacidad de dar respuestas adecuadas al contexto, con medidas centradas en las personas, desde perspectivas multisectoriales y colaborativas. Realizó importantes contribuciones desde la estrategia de protección, invirtiendo recursos y esfuerzos orientados al fortalecimiento institucional y sectorial del municipio. La “municipalización” de las políticas públicas nacionales, la formación de capacidades y el traslado de nuevos conocimientos hacia los equipos técnicos así como la construcción participativa de herramientas para la planificación son cimientos importantes para la construcción futura de una nueva institucionalidad local.

Los riesgos para la sostenibilidad de los programas y políticas están asociados a la posibilidad de despidos masivos en las instituciones a raíz del cambio de autoridades municipales y ministeriales y a la falta de recursos financieros del Estado. Lograr la

estabilidad duradera de los procesos requerirá de la incidencia política ciudadana y su capacidad fortalecida de vigilancia.

Desde la estrategia de empoderamiento con las familias participantes, el PC logró instalar nuevas capacidades para mejorar la calidad de vida de la población. El cambio de hábitos de higiene y alimentación, el acceso a información, así como nuevas prácticas de milpa y patio-hogar son reconocidas y valoradas de forma positiva, como también lo es la mejora en la infraestructura familiar y comunitaria. El PC ha contribuido a reducir los miedos y las amenazas a las libertades básicas de las personas al haber contribuido a formular respuestas integradas de prevención (formación de profesionales de la salud, mejora de los sistemas de atención, desarrollo de planes, etc.).

Las organizaciones y estructuras de participación local fueron dotadas de herramientas para la planificación comunitaria y planes para la mejora del hábitat y la salud. Estas cuentan hoy con capacidades y conocimientos para ser parte de las instancias articuladoras a nivel municipal e incidir en la definición del Plan de Desarrollo Municipal y en la toma de decisiones respecto a la asignación de recursos y proyectos.

Sin embargo, y a pesar de todos los esfuerzos realizados y al poco tiempo de duración la implementación futura de Programas Conjuntos tiene desafíos que superar:

- a) La débil articulación interagencial justificada por razones de tiempo, por la falta de simultaneidad en el inicio de la intervención y por la complejidad del enfoque de seguridad humana o la poca familiaridad del equipo técnico con éste, tuvo sus consecuencias más visibles en la ausencia de procesos de planificación conjunta, la imposibilidad para generar una imagen unificada del PC y no por agencia, ante terceros; y, en la imposibilidad de hacer una ejecución secuencial o unificada en los proyectos y actividades. La necesidad de cumplir con los planes operativos anuales y la presión que eso conllevó impactó de forma negativa el clima organizacional llegando en momentos a crear rupturas y desconfianzas que afectaron la construcción de sinergias.
- b) El desconocimiento profundo de la cultura, las tradiciones y costumbres de la etnia poqomam redujo las posibilidades de éxito de proyectos como el de letrización, aquellos relacionados con la crianza de aves de corral¹⁷ y las prácticas de encerramiento de animales domésticos. Asimismo, un conocimiento más amplio respecto a las costumbres y causales del fenómeno migratorio de la población hacia el departamento del Petén, podría haber permitido planificar actividades o ciclos de proyectos que se ajustaran a estos calendarios o atendieran la problemática de fondo que está relacionada con el modelo de tenencia de la tierra en el área.
- c) Las herramientas de diagnóstico rápido hasta ahora utilizadas para estas intervenciones interagenciales se quedan cortas frente a contextos tan complejos

¹⁷Un entrevistado dijo: "los gallos que se compraron eran hermosos, parecían de zoológico, pero llegaron a las comunidades y se murieron, no eran los adecuados para el área".

como el de San Luis Jilotepeque. La capacidad del programa para implementar medidas orientadas a la prevención de amenazas a los distintos tipos de inseguridades hacen necesario incorporar peritajes culturales para identificar las costumbres y tradiciones de los pueblos en sus territorios, y los diagnósticos sobre las concepciones locales de los roles de género permitirán responder de mejor manera al principio de centralidad en las personas propuesto por el enfoque de seguridad humana.

- d) La tradición y formas del manejo del poder por parte de los liderazgos comunitarios, y la falta de acompañamiento y supervisión respecto a la forma en que se toman las decisiones y se ejecutan las actividades pueden ser, dependiendo de la forma en que se lleven a cabo, oportunidades de empoderamiento o amenazas a la seguridad política de la población. En futuras intervenciones interagenciales debe de vigilarse que los criterios subjetivos o algunas prácticas basadas en la costumbre no generen abusos o incrementen la exclusión. Por ejemplo, la concentración de beneficios en algunas personas; el castigo moral y económico a familias que no comparten visiones o formas de vida con la de los liderazgos; la penalización a mujeres que se atreven a denunciar el maltrato físico o económico; son sólo algunos de los peligros que deben de ser prevenidos a futuro.
- e) Queda por determinarse la posibilidad real de sostenibilidad futura de las actividades del PC. Nadie duda que el fortalecimiento de estructuras como los COCODES, el COMUDE o la COMUSAN son una buena apuesta para fomentar y mantener la coordinación interinstitucional e intersectorial, pero existe escepticismo alrededor de la capacidad financiera que puedan llegar a tener las instituciones de gobierno nacional o municipal para dar continuidad a los proyectos y las actividades. Igual escepticismo existe, quizá influenciado por el momento político en que se realizó la evaluación, alrededor de la permanencia de los cuadros técnicos institucionales que se formaron y fortalecieron en el marco del PC, como consecuencia de los resultados electorales y la llegada de nuevas autoridades a nivel municipal.
- f) Por último, el Programa Conjunto introduce nuevos y acertados enfoques y formas de gestión creando una gerencia local, que a pesar de las dificultades que ya se han mencionado, logra mantener canales abiertos de comunicación con y entre los representantes de las agencias; atiende potenciales o reales conflictos oportunamente; genera y mantiene una programación periódica; garantiza la ejecución y cumplimiento de las actividades programadas; y, previene o reduce la ocurrencia de conflictos.

Asimismo, la estrategia de adopción y promoción de los protocolos, políticas y estrategias institucionales y la “traducción” o “municipalización” de éstos, permitió a los equipos técnicos locales, y a los funcionarios públicos, asumir compromisos, incorporar iniciativas en sus planificaciones anuales, presupuestar de acuerdo a dicha planificación e incorporar la visión comunitaria y local al Plan de Desarrollo Municipal.

En consecuencia, la aplicación del enfoque puede considerarse exitoso. El PC veló porque las actividades no generaran conflictos, promovió la participación y la

gobernanza inclusiva empoderando a los sujetos de acción para la toma de decisiones, protegió derechos y fortaleció capacidades de las personas para transitar de la contemplación a la acción.

VIII. RECOMENDACIONES

1. El enfoque de la seguridad humana necesita ser divulgado ampliamente y sus resultados concretos compartidos. Los equipos profesionales de las agencias deben de participar en procesos de sensibilización, capacitación o formación dependiendo del nivel de involucramiento que en el futuro se requiera de cada uno de ellos. Pero ningún equipo implementador deberá iniciar las intervenciones locales si previamente no adquiere una comprensión profunda del enfoque, sus implicaciones y las ventajas que posee.
2. La articulación y construcción de sinergias es fundamental en un abordaje interagencial. No es recomendable que sean las agencias de Naciones Unidas las que ejecuten a título individual, como tampoco lo es que las diferencias personales o de enfoque rompan la visión de conjunto y reduzcan la eficacia y eficiencia en la implementación. La construcción de los Planes Anuales debe ser un ejercicio local y colectivo para asegurar la secuencia lógica de las intervenciones, la maximización de los recursos, el ordenamiento y sincronización de actividades hacia terceros y la complementación de disciplinas y metodologías de trabajo.
3. En el diseño metodológico, especialmente en comunidades con alto porcentaje de población indígena, es recomendable incorporar, en la fase de diagnóstico, la realización de peritajes culturales, estudios de género o estudios socioantropológicos que por un lado hagan más pertinentes las acciones propuestas, pero por otro, identifiquen objetivos y resultados orientados al fortalecimiento y recuperación de la cultura y la valoración de prácticas y conocimientos ancestrales o las medidas de prevención necesarias para reducir las inseguridades físicas que enfrentan las mujeres y niñas.
4. Además se hace necesario afinar los criterios y los procedimientos para la selección de los y las promotores/as comunitarios. La figura del promotor es medular para el funcionamiento del Programa, especialmente en los componentes agrícolas del mismo, pero no pueden ignorarse las debilidades que, en el contexto guatemalteco, presentan los modelos de representación y representatividad; los promotores, en el marco de un programa como el evaluado, requieren de un acompañamiento directo y personalizado especialmente en las fases tempranas de implementación. El Programa no puede convertirse en un factor que contribuya a ampliar la brecha entre los que tienen y no tienen en la comunidad o en un elemento que refuerce los modelos autoritarios de liderazgo.
5. El abordaje comunitario requiere, metodológicamente, de fases para la intervención; en un orden lógico, el levantamiento de líneas basales, la realización de estudios socioeconómicos y antropológicos deben preceder la ejecución de cualquier acción en terreno. Una vez iniciada la intervención, la planificación del hábitat es prioritaria frente a cualquier otra para asegurar que todo el trabajo que se realicen las agencias y socios en el Programa, a lo interno de las comunidades o los hogares,

responda a un plan y no a la presión de ejecución y el cumplimiento de metas y presupuestos.

6. En procesos transformadores como el propuesto por el PC, es recomendable incorporar además de los enfoques antropológicos ya mencionados, intervenciones de psicólogos comunitarios o sociólogos que diseñen estrategias para reducir los miedos, especialmente aquellos relacionados con el cambio, que frecuentemente suelen producir resistencias en la población. Un acompañamiento social de esta naturaleza puede facilitar la adopción de nuevas prácticas o potenciar el éxito de algunas iniciativas propuestas.

IX. LECCIONES APRENDIDAS

- a) **El aprendizaje interagencial es primero:** El enfoque de seguridad humana rompe con otras lógicas y modelos de trabajo que han privado en las diferentes agencias de Naciones Unidas y si su comprensión es limitada, la aplicación del enfoque presentará debilidades en los principios de integralidad y multisectorialidad.

El aprendizaje interagencial y de los equipos técnicos es primero, antes de cualquier interacción con las comunidades o las instituciones.

- b) **La contextualización de la intervención y la centralidad de las personas:** El éxito del enfoque de seguridad humana depende del conocimiento previo que se tenga de las necesidades, amenazas e inseguridades de las personas y las instituciones. La realización de líneas de base y otros estudios en donde participen las distintas agencias implementadoras, son antecedentes indispensables para la ejecución del Programa desde una visión de trabajo interagencial.

- c) **Articulación e integración.** La articulación debe ser entendida como la unión y organización de los distintos elementos de un todo de manera que quede ordenado. Aplicado al PC, la articulación exige la creación de sinergias, la coordinación de actividades hasta el punto en que la transición de una agencia hacia la otra se hace imperceptible para quienes son beneficiarios de la acción que se ejecuta.

- d) **La apropiación de las políticas sectoriales:** No se trata de concebir o diseñar nuevos instrumentos de política pública. Esta experiencia ha evidenciado la importancia de “municipalizar” los marcos de política concebidos a nivel nacional. El entendimiento local de estas propuestas y normativas aumenta las capacidades institucionales de ejecución y elevan las posibilidades de conducir exitosamente procesos de planificación y asignación de recursos que respondan a las amenazas a la seguridad humana en los territorios.

- e) **El conocimiento de la cultura, las tradiciones y las costumbres:** Los patrones culturales, hábitos, creencias y conocimientos aprendidos de generaciones, pueden enriquecer mucho a cualquier programa o proyecto que se implemente a nivel comunitario siempre y cuando los ejecutores tengan la flexibilidad necesaria, la disponibilidad para aprender de los sujetos de acción y la apertura para incorporar o apropiarse de aquello que haga que cualquier intervención sea culturalmente pertinente y tecnológicamente apropiada. Hay elementos de la cultura que pueden frenar el avance de los procesos y generar resistencias que se reflejan en el abandono de personas o grupos de cualquier iniciativa; el surgimiento de amenazas o miedos o la falta de adopción de nuevas prácticas.

- f) **Los muchos rostros de la pobreza:** Todos los rostros de la pobreza deben de ser abordados en un enfoque de seguridad humana en donde la centralidad en la persona es uno de sus más importantes principios. Para ello es necesario asumir

metodologías y enfoques interdisciplinarios, exhaustivos e integrales que atiendan todas las inseguridades y miedos que la pobreza puede producir.

La pobreza y las presiones que ésta genera, se expresa de muchas y diferentes formas. La visual en donde se hacen evidentes los efectos de la desnutrición en las mujeres y los niños principalmente; se aprecian las características físicas de las viviendas carentes de servicios o la precariedad de sus materiales de construcción; etc. Está también el rostro emocional que se reflejan en los agresiones físicas, verbales o económicas de la violencia intrafamiliar; en el cansancio extremo de las personas que les impide asumir más compromisos y tareas en la comunidad; los síntomas de estrés causado por la preocupación y la falta de opciones para generar ingresos; y el temor a incursionar en nuevos cultivos, evidentemente más productivos (como la sandía) pero menos certeros que el maíz.

También está el rostro menos obvio, como el que en una familia de cinco miembros, tengan que comer entre todos un solo huevo para no pasar hambre; o que se prefiera no utilizar las letrinas porque se estaría privando de alimentación a los animales; que se opte por no acudir al médico por falta de recursos para adquirir la medicina; o que la dinámica familiar se interrumpa por meses porque la condición económica obliga al agricultor a migrar al Petén porque es más barato producir allá que alquilar tierras y pagar las altas rentas que los finqueros exigen a cambio.

g) La disponibilidad de tierra y el aprendizaje. En comunidades donde la generación de ingresos depende mayoritaria o exclusivamente de la producción agrícola, la tenencia de tierra en propiedad o en posesión determina la disposición de las personas para capacitarse y aplicar lo aprendido. Los procesos de capacitación en buenas prácticas de conservación de suelos, por ejemplo, se convierten únicamente en interesantes y buenos procesos informativos que no pueden materializarse porque aplicar lo aprendido, sería mejorar las tierras del terrateniente.

La producción con prácticas de patio-hogar son una alternativa importante para la producción de alimentos pero es insuficiente para cubrir las necesidades de consumo familiar. En consecuencia, en el diseño de Programas Conjuntos futuros la variable agraria debe de ser analizada y respuestas apropiadas a la inseguridad que produce la problemática, deberán ser diseñadas.

h) El efecto de los procesos electorales, los intereses de los partidos políticos y las transiciones de gobierno. La política partidaria tiene impactos en el ciclo de ejecución de los programas y proyectos. Los partidos y las autoridades municipales inciden de manera importante en la selección de los liderazgos comunitarios y mantienen control, a través de distintos mecanismos, sobre las decisiones que se adoptan a nivel comunitario.

Por otro lado, los procesos electorales modifican las dinámicas locales creando bandos, poniendo a prueba lealtades, alternando personajes y equipos de trabajo, etc. Para efectos de iniciativas como el PC, una transición gubernamental, presenta grandes desafíos en términos de sostenibilidad de las acciones, no sólo porque hay

un período de adaptación de los nuevos cuadros político, sino también porque se cambian los equipos técnicos institucionales, se modifican políticas, se definen nuevas prioridades y se interrumpen procesos.