



RESEARCH
PROGRAM ON
Integrated Systems
for the Humid
Tropics

TOOLKIT

Análisis del Programa Productivo Alimentario en Nicaragua desde un enfoque de género
Ejemplo

Gloria Carrión Fonseca¹

2015

¹ Agradezco especialmente a Ana Lucía Álvarez, investigadora, por su contribución y aportes a este documento.

1. Introducción

Este documento presenta un análisis del Programa Productivo Alimentario o Hambre Cero en tres niveles. En primer lugar, se analiza la propuesta conceptual del Programa Hambre Cero en el marco de la interacción y coherencia con otras políticas públicas nacionales y marcos regulatorios internacionales. En segundo lugar, se realiza un análisis general del programa a través de ciertos criterios ligados a la calidad y, en tercer lugar, se analiza el programa Hambre Cero desde un enfoque de género con el fin de analizar posibles implicaciones y/o impactos en la equidad de género y la autonomía económica de las mujeres rurales en Nicaragua.

Para esta investigación se seleccionó el programa Hambre Cero debido a su relevancia y priorización en términos de la estrategia de la política social y productiva del gobierno. Adicionalmente, por ser un programa que se plantea como lineamiento fundamental contribuir al empoderamiento de las mujeres a partir de la redefinición de su rol dentro de la familia. En este momento en Nicaragua, no existe ningún otro programa que se proponga tal cometido.

El presente documento está organizado en ocho acápite y sub-acápites. Luego de la introducción, el acápite dos recoge los antecedentes del programa, el tercero aborda el análisis del marco jurídico. El cuarto expone el planteamiento del problema de investigación y los objetivos, el quinto establece las preguntas de investigación mientras que el sexto y séptimo exponen el marco metodológico y conceptual respectivamente. El octavo contiene el análisis central de la investigación y, por último, en el noveno se exponen las principales conclusiones.

2. Antecedentes

En el año 2000 se crea la Declaración del Milenio², cuyos objetivos Objetivos del Milenio (ODM) son: 1) reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día; 2) lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes y; 3) disminuir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. A partir de ésta declaración y específicamente con relación a este último ODM, el Estado de Nicaragua empieza a llevar a cabo esfuerzos vinculados con la seguridad alimentaria en el país.

Durante la presidencia de Arnoldo Alemán (1996-2000) se crea la Red de Protección Social (RPS) enmarcándose en un enfoque de transferencias monetarias a grupos de población social con escasos recursos. No obstante, esta llegó a implementarse hasta el

² Véase <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> [Consulta: 06 marzo 2015].

período presidencial de Enrique Bolaños (2001-2006). Dicho programa, diseñado en 1999 e introducido en dos fases, inició como un programa piloto (2000-2002) y tuvo su fase de expansión entre 2003 y 2006 (FUNIDES 2007).

La fase piloto permitió un espacio para adoptar los ajustes necesarios antes de expandir su alcance. La RPS brindó tres tipos de fondos a familias beneficiarias. Estos incluyeron: 1) un fondo escolar de US\$ 90 por año por niño matriculado en la escuela para la compra de materiales escolares; 2) un fondo de seguridad alimentaria de hasta US\$ 168 por año; y 3) un fondo de salud de hasta US\$ 90 por familia por año para cubrir pagos a proveedores privados de servicios de salud. Todos estos fondos se entregaban a la mujer del hogar (FUNIDES, 2007:15).

Por su parte, en 1998 se creó y se presentó por primera vez ante la primera Secretaría de la Asamblea Nacional, la iniciativa de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional sufriendo transformaciones importantes como resultado de estudios y procesos de consultas posteriores. Este proceso dio vida en el año 2000 a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) y su respectivo Plan de Acción en 2001. Sin embargo, la formulación de la ley no fue llevada a cabo en el marco de un proceso de discusión del anteproyecto de ley por parte de la Asamblea Nacional, quedando engavetada y sin ser priorizada hasta el año 2005 (FAO, 2013: 13-16).

Es importante señalar que la iniciativa de ley no fue priorizada dentro de la Asamblea Nacional dado que durante el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2006 la agenda parlamentaria estuvo saturada por la discusión referente al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de Norteamérica, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR) (FAO, 2013:15).

Posteriormente, en 2005 la Junta Directiva de la Asamblea Nacional remitió el proyecto de ley a la Comisión Especial de Seguimiento a la Estrategia de Reducción de la Pobreza. A partir de ese momento, el proceso de discusión, análisis y consulta fue evolucionando hasta su aprobación en la XXV legislatura el 18 de Junio del 2009. La Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional fue publicada en la Gaceta No.133 del 16 de Julio del 2009 bajo el Número de Ley 693.

Asimismo, durante la administración de Enrique Bolaños se creó la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) como requisito para ser presentado ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) con el propósito de "...considerar la inclusión de Nicaragua dentro de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés)" (ERCERP 2001:5). Entre otras cosas, la Estrategia incluyó medidas preventivas a los problemas crónicos de desnutrición de los niños y niñas menores de dos años de edad, así como proyectos que incentivarán la producción de alimentos mediante el acceso a crédito y tecnología para pequeños productores.

Producto de esa política nació el programa Libra por Libra como estrategia para el fortalecimiento de la producción agropecuaria en el país. Este programa tuvo dos objetivos: 1) promover el desarrollo del mercado de semilla y 2) apoyar a la producción de alimentos básicos. El programa consistía en entregar a los campesinos una cantidad de semillas mejoradas (híbridas y polinización abierta) a cambio de semillas "criollas." Es decir, semillas locales tradicionales (Perdomo, 2006:29).

Al concluir el período presidencial de Enrique Bolaños y tras el inicio de la administración de Daniel Ortega (2007-presente), estos dos programas fueron descontinuados para dar inicio a la creación e implementación del Programa Productivo Alimentario (PPA). El Programa Productivo Alimentario, o Hambre Cero, es un programa cuyo diseño conceptual y metodológico se basa en la experiencia del Centro para la Promoción de la Investigación y el Desarrollo Rural y Social (CIPRES), una organización no gubernamental (ONG) y centro de investigación cuyo foco de trabajo desde su creación en los años 90 ha sido la economía campesina y la producción agropecuaria a pequeña y mediana escala.

El planteamiento que luego dio vida al programa Hambre Cero surgió, en parte, como respuesta a los efectos socioeconómicos que dejó a su paso el Huracán Mitch en 1997, presentando en ese momento objetivos de corto plazo, en el contexto de emergencia que significó la atención inmediata a las personas afectadas. Con base en esta experiencia, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) tomó esta propuesta como parte de su campaña electoral del 2006, convirtiéndose luego en el programa insignia del gobierno actual. Otro aspecto importante a rescatar, es que el programa Hambre Cero se inspira también en su homónimo brasileño Fome Zero, pero adaptado a la realidad nicaragüense³.

En síntesis, el Programa Productivo Alimentario (PPA) o Hambre Cero se propuso: i) capitalizar a 75.000 familias en los próximos cinco años para producir alimentos para el autoabastecimiento y comercialización mediante la entrega de un bono productivo de USD 2.000 dólares por familia (incluye USD 500 dólares para gastos administrativos); ii) promover la alimentación de los niños menores de 6 años y en edad escolar a través de programas de lactancia, micronutrientes y merienda escolar, entre otros; y iii) brindar ayuda alimentaria a las familias rurales en extrema pobreza (MAGFOR, 2008). Asimismo, se propuso dotar a los productores de los municipios más pobres con un paquete de insumos (semillas mejoradas, urea y otros), asistencia técnica y financiamiento. En 2009, se amplió la meta a 100.000 familias, aunque no se señala la justificación o explicación para dicha ampliación (Programa Hambre Cero, 2013).

El PPA o Hambre Cero es actualmente uno de los programas de la política de soberanía y seguridad alimentaria nicaragüense que conforma –junto con la política de educación, vivienda, salud y abastecimiento de agua y saneamiento– la Política Social del Gobierno de Nicaragua. Fue implementado inicialmente bajo el tutelaje del Ministerio de Agropecuario y Forestal (MAGFOR) que ahora se denomina únicamente como Ministerio Agropecuario (MAG) y en 2013 se le adjudicó al Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA). El programa tiene coordinación con otras instituciones centrales como el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC). Al respecto, investigaciones recientes afirman que este tipo de coordinaciones son más difíciles de llevarse a cabo a nivel macro, no así a nivel local, entre otras cosas porque a nivel local las coordinaciones políticas territoriales funcionan de manera más efectiva (Álvarez, 2015:35).

En términos de población meta, el PPA identifica a las mujeres de cualquier rango de edad con tenencia de entre una a diez manzanas de tierra (MAGFOR 2008). Estas pueden ser de zonas rurales o no rurales, dejando fuera a aquellas mujeres que no cumplen con el

³ Véase http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=672&Itemid=228 [Consulta: 07 marzo 2015].

requisito de la “tenencia de la tierra”⁴. Si bien el PPA no contempla dentro de sus objetivos la incidencia en temas de género, sí se plantea este tema como un lineamiento fundamental al situar a las mujeres como el centro de su implementación. El argumento que esgrime la política en torno a la selección de este grupo meta está vinculado a la intencionalidad de luchar en contra de la pobreza y la concepción de que son las mujeres las mejores administradoras de los bienes familiares o del hogar (MAGFOR 2008).

La lógica de género de este programa está en concordancia con muchos de los programas de asistencia social vía entrega de transferencia monetarias condicionadas (TMC) que se vienen implementando en América Latina desde los años 80, pero que se consolidan como grandes políticas de superación de la pobreza en la década del 2000 (Serrano, 2005:46). Estos programas suelen mezclar el alivio y superación de la pobreza con un objetivo de inversión en capital humano que se concretiza en el acceso de los menores a la educación y la salud.

Una de las críticas que se les hace a estos programas de transferencia es que “permanecen en un umbral de asistencia a los más pobres y que no recoge asuntos claves del desarrollo como la ciudadanía, el empoderamiento y la generación de capacidades” (Serrano, 2005: 53). En las políticas de TMC la mujer es la beneficiaria directa de las transferencias ya que se considera que las mujeres “son mejores administradoras de recursos al interior del hogar y tienen mayor compromiso con la educación de los hijos” (Serrano, 2005:51). Esta lógica familista utiliza a las mujeres como instrumentos para garantizar la eficacia de dichas políticas, pero las mujeres no son necesariamente tomadas en cuenta como sujetas de derechos, sino más bien como un “medio” (Larracoechea, 2011:3) para lograr ciertos objetivos de política.

En ésta línea, han sido las diferentes organizaciones de mujeres las que han identificado y recogido en la Agenda Económica Concertada de las Mujeres (Hurtado Ninoska, Rodríguez María, Martínez Imara,s.f) aspectos importantes a tomar en cuenta al momento de legislar en materia económica con enfoque de género. Algunos de los aspectos que señalan son:

- En materia de autonomía y empoderamiento económico, se requiere revisar y continuar trabajando en el tema de la tenencia de la tierra por parte de las mujeres.
- El fomento y creación de una conciencia política sobre las relaciones de género y de poder que median en las diferentes áreas de la vida de una persona construida como mujer.
- Las tareas de cuidado como responsabilidades únicas de las mujeres que limitan ese proceso de empoderamiento económico y participación en la vida pública.
- La asignación de recursos y voluntades políticas para promover una verdadera equidad en términos económico; y
- La violencia hacia la mujer y la sociedad patriarcal nicaragüense.

Es importante rescatar que en términos generales las organizaciones de mujeres no están siendo consultadas en el proceso de elaboración de políticas públicas salvo aquellas agrupadas en estructuras afines al gobierno (Larracoechea, 2011). De igual manera es

⁴ Es importante mencionar que posteriormente al planteamiento inicial del PPA en torno a su grupo meta, incluyeron a mujeres que tuviesen menos de las manzanas de tierra requeridas mediante el “Bono de Patio” (PPA).

importante recalcar que las organizaciones de la sociedad civil, por su cuenta, están realizando procesos de análisis de la política. En el caso particular del PPA, las principales organizaciones que han realizado estudios sobre esta política son: el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEPP), el Grupo Venancia, la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG), la Embajada de los Países Bajos, entre otros. En general, como veremos más adelante, los resultados de estos estudios tienden a evidenciar las debilidades en torno a los criterios técnico/políticos con los que se selecciona a las personas beneficiarias, el enfoque de género y la conceptualización/instrumentalización de la mujer, las tensiones con otras políticas públicas, así como la no incorporación del tema de la tenencia de la tierra (Larracochea, 2011).

3. Marco jurídico

Nicaragua cuenta con instrumentos legislativos que en lo normativo reconocen los derechos de las mujeres. A continuación les presentamos una síntesis de los acuerdos internacionales suscritos por el gobierno de Nicaragua en materia de género:

Tabla 1. Acuerdos internacionales suscritos por Nicaragua

Instrumento Internacional: ONU	Firma (fecha)	Ratificación
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	N/D*	6 de Septiembre de 1945
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	N/D	12 de Marzo de 1980
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos(1966)	N/D	12 de Marzo de 1980
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1966)	N/D	15 de Febrero de 1978
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW (1979)	17 de Julio 1980	27 de octubre 1981
Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999)		
Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y menores, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	N/D	12 de octubre 2004
Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011) (nro.189)	N/D	17 de octubre de 2012
Instrumentos Interamericano: OEA	Firma	Ratificación

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención De Belem Do Para”, (1994)	N/D	12 e diciembre 1995
---	-----	---------------------

Fuente: Readeacuación propia a partir de datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

*Nota: N/D: No disponible

Tal como muestra la tabla 1, Nicaragua ha ratificado la mayoría de los acuerdos y normativas internacionales relacionadas con los derechos de las mujeres, a excepción del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) el cual establece medidas específicas para el monitoreo de su aplicación. Por ejemplo, el que personas o grupos de personas que sean víctimas de violación de cualquiera de los derechos enunciados en la convención –incluido el derecho a decidir- puedan presentar comunicaciones por escrito directas al Comité⁵.

En cuanto al marco jurídico nacional relacionado al tema en cuestión, el país cuenta con:

Tabla 2. Marcos jurídico nacional para la igualdad de género

Instituto de la Mujer (Decreto No. 293)*	LEY No. 623.Ley de responsabilidad materna y paterna.	Ley No. 648.Ley igualdad de derechos y oportunidades.	Política o plan igualdad (nacional).	Ley No. 717. Fondo para compra de tierras con equidad de género para mujeres rurales.	Código de la Familia. Ley No. 870	Ley No. 779. Ley integral con la violencia hacia las mujeres.
(1987)	(2008)	(2008)	(2007)	(2010)	(2014)	(2012) reforma (2014)

Fuente: Elaboración propia en base a Álvarez, 2015: 16.

*Ley No. 832 Ley de reforma y adición a la ley No. 290 que le otorga rango ministerial al Instituto de la Mujer.

Si bien el Estado de Nicaragua cuenta con una legislatura bastante amplia en materia de derechos de las mujeres, así como con normativas que enuncian la igualdad y equidad de género, diversos estudios afirman que existe poca voluntad política y ausencia de mecanismos –apertura institucional, falta de coordinación interinstitucional, escasos de asignación de recursos para operativizar esas políticas y programas que garanticen su efectiva aplicación y trasciendan su mera enunciación (Álvarez 2015: 19).

Organizaciones de mujeres como el Movimiento Autónomo de Mujeres y el Movimiento Feminista de Nicaragua suelen coincidir en que en el país existe un buen marco jurídico nacional, aunque con retrasos evidentes en esta materia en los últimos cinco años, especialmente vinculados con el derecho a decidir (por ejemplo, la penalización del aborto terapéutico), el reglamento de la ley 779, y el Código de la Familia.

⁵Para mayor detalle en torno al Protocolo Facultativo de la CEDAW, véase http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OP_CEDAW_sp.pdf[Consulta: 07 marzo 2015].

Asimismo, como se mencionó anteriormente, la política de Seguridad Alimentaria de Nicaragua descansa sobre ciertos marcos regulatorios como la Ley 693: Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Ley 765: Ley de Fomento a la Producción Agroecológica u Orgánica. La Ley 693 fue aprobada el 18 de junio del 2009 y publicada por La Gaceta Diario Oficial el 16 de julio del mismo año. Esta ley tiene como objetivo garantizar el derecho de los y las ciudadanas a acceder a alimentos nutritivos de forma permanente. Asimismo, el Estado toma el compromiso de asegurar la disponibilidad y estabilidad del acceso a dichos alimentos.⁶

Con el fin de implementar dicha ley, se creó el Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASSAN). Este sistema está integrado por instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional departamental, regional y municipal (Asamblea Nacional 2010:7). El objetivo de esta herramienta de política es promover, proteger y cumplir el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental.

Apartir de la instauración de la SINASSAN se creó la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN) y la Secretaría Ejecutiva de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESSAN).

El SINASSAN se estructura en tres niveles:

- i. El nivel Nacional, con la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria (CONASSAN)
- ii. El nivel Departamental con las Comisiones Departamentales (CODESSAN), y el nivel Regional, en las dos Regiones Autónomas del Atlántico (CORESSAN)
- iii. El nivel Municipal, con las Comisiones Municipales de Soberanía y Seguridad Alimentaria (COMUSSAN).

En el planteamiento de la ley 693 se establece el concepto de equidad y acceso. Bajo este principio, el Estado se compromete con la promoción de medidas para que las mujeres productoras de alimentos tengan acceso a los recursos técnicos y financieros, así como a bienes y servicios. El foco de la equidad no está centrado, sin embargo, en las mujeres de manera transversal sino en el acceso a alimentos de las poblaciones con mayor índice de pobreza y aquellas mujeres que produzcan alimentos⁷.

Posteriormente, en el 2010, la aprobación de la Ley 765 dio paso al fortalecimiento del SINASSAN. Dicha ley se plantea una serie de objetivos (Gobierno de Nicaragua 2013). Sin embargo, este análisis se centrará en los siguientes tres:

⁶ La ley tiene por objeto garantizar el derecho de todas y todos los nicaragüenses de contar con los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos acordes a sus necesidades vitales; que estos sean accesibles física, económica, social y culturalmente de forma oportuna y permanente; asegurando la disponibilidad, estabilidad y suficiencia de los mismos a través del desarrollo y rectoría por parte del estado, de políticas públicas vinculadas a la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Asamblea Nacional 2010:7).

⁷ Por este principio los programas económicos y sociales de las instituciones del Gobierno promoverán el desarrollo de las poblaciones con mayor índice de pobreza, tomando medidas que permitan obtener recursos para producir, acceder y/o disponer de alimentos Asimismo propiciar medidas para que, en especial las mujeres productoras de alimentos, tengan acceso a los recursos técnicos y financieros, así como a bienes y servicios disponibles (Asamblea Nacional 2010:20).

- Formular políticas y programas enfocados al fomento y promoción de la producción agro-ecológica y/o orgánica.
- Promover el desarrollo de innovación de conocimiento, incorporando la investigación y validación de materiales, tecnología apropiada, y gestión de prácticas de producción agroecológica y/o orgánica en los laboratorios, centros de investigación y proyectos.
- Promover la preservación del patrimonio genético, propiciando el derecho de las y los productores al acceso, uso, intercambio, multiplicación y resguardo de los genes y germoplasmas nativos.

En ciertos casos, dichos objetivos se contradicen con otros instrumentos legales internacionales por ejemplo, los tratados de libre comercio (TLCs) que Nicaragua ha suscrito como parte de su estrategia de inserción en la economía mundial.

4. Establecimiento del problema y objetivo de investigación con perspectiva de género

De acuerdo a Molyneux (2007), programas como Hambre Cero se enmarcan en las “Nuevas Políticas Sociales” en América Latina. Es decir, una nueva generación de políticas sociales que tiene la tendencia de concebir a las mujeres como “beneficiarias” directas de programas de lucha contra la pobreza, desde una lógica sexista y patriarcal, bajo la justificación de que las mujeres son más “dadas” al cuidado del hogar y de sus miembros y administran de mejor manera los pocos recursos para la economía familiar.

Estas políticas tienden a instrumentalizar a las mujeres como mecanismo de superación de la pobreza y de eficacia de las políticas, convirtiéndolas en las mayores responsables de su éxito. Esta lógica de planificación política, sin embargo, refuerza los roles tradicionales de género, excluyendo a las mujeres de la vida pública y desresponsabilizando a los hombres de las tareas de cuidado y aporte económico-emocional de sus familias.

Por tanto, este análisis pretende analizar el programa Hambre Cero desde esta perspectiva con el fin de identificar implicaciones y tendencias desde un enfoque de género en el marco de la implementación del programa. Asimismo, busca poner luz en aquellas dinámicas político-económicas nacionales e internacionales que enmarcan la propuesta conceptual e ideológica del programa y las contradicciones y tensiones que surgen entre el discurso y su implementación.

- Objetivos de Investigación:

Analizar las implicancias que tiene el Programa Productivo Alimentario en la autonomía económica de las mujeres beneficiarias.

Contribuir al análisis de políticas públicas desde un enfoque de género para aportar al debate y la generación de conocimiento en el país.

5. Hipótesis⁸ y preguntas de investigación

⁸En general, las investigaciones pueden o no tener hipótesis. Esto se define en función de las necesidades metodológicas y características de la investigación, así como de la investigadora.

- **Hipótesis:**

La presente investigación no contará con hipótesis ya que no es necesaria para el tipo de investigación que se quiere llevar a cabo.

- **Preguntas de investigación:**

¿Cuál es el enfoque de género que plantea el programa?

¿Qué implicancias ha tenido el programa en la autonomía económica de las mujeres beneficiarias?

¿Qué roles de género promueve o refuerza el programa en hombres y mujeres beneficiarias?

¿Qué papel juegan las mujeres en la implementación del programa desde el enfoque de género que se plantea?

¿Existen elementos de la implementación del programa que contribuyen y/o restan calidad a su implementación?

6. Marco Metodológico

La estrategia metodológica utilizada para analizar la presente política pública es la cualitativa documental. Los estudios cualitativos “defienden el carácter constructivo-interpretativo del conocimiento. Esta es una metodología orientada a la construcción de modelos comprensivos sobre lo que se estudia. La metodología cualitativa legitima lo singular como instancia de producción del conocimiento científico” (Gonzales, 2007: 4).

Por tanto, el presente análisis se basó en la recopilación y el análisis de fuentes secundarias documentales.

7. Marco conceptual

El presente análisis se analizará desde un enfoque conceptual heterogéneo construido con el fin de analizar el programa Hambre Cero desde una perspectiva de política pública y el enfoque de género. Para construir este marco conceptual nos basaremos en lo que plantean autores como Stein (2006), Costas (2011) y Molyneux (2007), entre otros.

De cara a un análisis de políticas públicas, Stein(2006) argumenta que existen elementos o características en los procesos de formulación, implementación y evaluación de dichas políticas que facilitan y/o entorpecen su calidad. Es decir, esa posibilidad de lograr sus objetivos en la puesta en marcha de la política. Para aproximarnos a ese análisis, dicho autor propone utilizar una serie de características asociadas con la noción de calidad. Para ello, conceptualiza y define seis elementos claves:

Recuadro 1. Categorías analíticas propuestas por Stein (2006):

- Estabilidad y adaptabilidad: Estabilidad se refiere a la institucionalización de procesos asociados con la capacidad de los actores políticos de llegar y hacer cumplir acuerdos que

permitan garantizar la continuidad de ciertas políticas consideradas fundamentales o de Estado, más allá de los cambios político-electorales, funcionarios públicos o coaliciones. Esta característica es especialmente importante al analizar políticas relacionadas al género debido a que las mismas buscan en muchos casos cambiar normas sociales y costumbres muy internalizadas e impregnadas en la sociedad por lo que se necesita tiempo, voluntad política y estabilidad para lograrlo.

- La adaptabilidad, como la palabra lo sugiere, se refiere a la posibilidad de adaptarse para atender las necesidades del contexto, sobre todo en momentos de crisis o shocks. La posibilidad de ajustar las políticas cuando estas fallan, o a las evoluciones en el tiempo cuando las cosas cambian. El equilibrio entre estabilidad y adaptabilidad es especialmente importante para las políticas de género ya que permite, por un lado, la permanencia de tiempo necesaria para que ciertos cambios se lleven a cabo, pero también, garantizando una evolución en el tiempo necesaria para adaptarse a dichos cambios.
- Coherencia: Se refiere a la consistencia entre objetivos, metas y resultados una vez implementada la política. Es importante que los programas y estrategias estén vinculados a una política o que estos vayan en la misma dirección. Esto permite analizar de mejor manera los avances y acciones, así como la coherencia con los objetivos inicialmente planteados por la política. Esto es importante ya que en muchas ocasiones las políticas relacionadas a solventar un problema de género no tienen esta coherencia por lo que resulta difícil hacer una valoración sobre sus resultados.
- Coordinación inter-institucional: Es importante que las políticas o programas resulten de acciones conjuntas entre distintos actores, ya sea entre distintas instituciones del Estado, con movimientos sociales, sociedad civil, o gremios y cámaras empresariales. La coordinación inter-institucional es especialmente importante en temas de género ya que esta es una problemática multidimensional que necesita de acciones e iniciativas coordinadas y complementarias.
- Presupuesto: Representa el instrumento a través del cual se definen los recursos necesarios para llevar a cabo en términos prácticos todo lo propuesto en la política. Es importante conocerlo con claridad ya que permite la planificación del presupuesto público y también ayuda a hacer valoraciones sobre el nivel de prioridad que se le asigna a la política.
- Eficiencia presupuestaria: Está directamente relacionada con la ejecución presupuestaria respecto a lo planificado inicialmente.

Por su parte, Molyneux (2007), plantea que para analizar una política pública con enfoque de género desde una perspectiva feminista, es fundamental tener en cuenta los siguientes seis criterios:

Recuadro 2. Criterios de análisis de una política pública desde un enfoque de género

- Principio de equidad construido dentro del diseño del programa. Se trata de un criterio contextualizado al propio programa.
- Empoderamiento social y económico de las mujeres, definido como un objetivo explícito con impactos claros y/o identificables.
- Disponibilidad de recursos para la capacitación focalizada en el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres, que asegure su independencia económica y buen vivir. Es decir, su salud tanto mental como física, y una vida libre de violencia.
- Políticas de cuidado familiar que garanticen estrategias de arreglo para el cuidado de personas dependientes, así como políticas diferenciadas del uso del tiempo.
- Las transformaciones de las relaciones de género como eje central de la política, incluido el

involucramiento de los hombres para ayudar al cumplimiento de los objetivos antes expuestos.

- Participación activa del público meta en la planificación, diseño, implementación y evaluación de las políticas.

Es importante dejar sentado que este análisis se aleja de cualquier definición universalizadora sobre el género. En ese sentido, plantea que *ser mujer* es el resultado de la construcción de un sujeto social y no únicamente una condición biológica sexual. A su vez, es importante tener presente que la categoría “género” está cruzada por factores identitarios de clase, etnia, religión y sexualidad que a su vez oprime y excluye a otros cuerpos. Es decir, los que no son heterosexuales, blancos, ni occidentales.

Teniendo en cuenta esto, podemos tomar como punto de partida para este marco conceptual que el género no se limita a lo sexual (hombre/mujer), sino que es un acto constante y cotidiano de construcción social, que no es representativo de un individuo (comúnmente usado como sinónimo de mujeres) sino de las relaciones de este en determinado contexto y clase social (De Lauretis, 1996: 7-34) y en donde una diversidad de poderes y micro-poderes emergen.

Al señalar la importancia de reconocer las relaciones de poder que se entretienen en las relaciones sociales y que se reflejan en las políticas públicas, es fundamental entender que esa lógica de poder no solo la genera y reproduce el Estado en su multiplicidad de formas y estructuras. Los diversos grupos sociales a los que intenta responder una determinada política pública también ejercen influencia y resistencia sobre este. Es esta constatación la que debe estar presente y la que reafirma que el Estado está implicado en las relaciones de género y poder de las sociedades que dirige.

El enfoque de género en el que se basa este estudio se enmarca en lo que se denomina como género en el desarrollo (GED). Este último analiza las causas estructurales de las desigualdades entre hombres y mujeres. Es decir, no solo trata de hacer partícipe a las mujeres en los procesos de desarrollo, ni de estudiar los avances en la situación de las mujeres, sino de analizar las diferentes situaciones de partida (desigualdad) de hombres y mujeres, así como los efectos diferenciados de las políticas en ambos sexos.

Desde este enfoque, se parte de que toda intervención de desarrollo afecta las actividades diarias, los recursos disponibles, las funciones y responsabilidades, las oportunidades y derechos efectivos de las personas destinatarias. Por eso, una política pública debe ser evaluada desde los efectos esperados y no esperados, positivos y negativos que produce en la vida de los hombres y de las mujeres” (Fajardo, 2010: 6).

Costas (2011:42), por su parte, presenta cuatro dimensiones para analizar el concepto de “autonomía económica”, el cual juega un rol primordial en este enfoque. Estas son:

Recuadro 3. Dimensiones del concepto de autonomía económica de las mujeres

- La capacidad de las mujeres de generar ingresos y decidir sobre su uso.
- La posibilidad de participar en las decisiones referentes al ingreso generado por cada uno de los miembros del hogar, incluyendo quién contribuye a la olla común, cuánto contribuye cada persona y cómo se utilizarán esos ingresos.
- La capacidad de adquirir activos (o bienes) a nombre propio y de utilizar y disponer de éstos

- según criterios propios.
- La posibilidad de participar en las decisiones del hogar, referentes a la adquisición de activos con los ingresos de la olla común y a cómo se va a utilizar y disponer dichos activos.

Desde la teoría económica feminista, el concepto de autonomía económica de las mujeres está relacionado con el poder y la agencia. Es decir, la capacidad de poder elegir entre distintas alternativas, tomar decisiones, determinar e influir dentro del hogar en los resultados para la mujer o su familia.

Con el fin de operacionalizar la propuesta conceptual de Stein (2006) en relación a la calidad de la implementación de una política pública, este estudio se basa en la siguiente herramienta metodológica propuesta por Álvarez (2015:14):

Tabla 3. Operacionalización de las categorías de Stein (2006):

Características asociadas con calidad	Variables o criterios	Ponderación
Estabilidad y adaptabilidad	Estabilidad: políticas a las que se les ha dado continuidad más allá de un periodo de gobierno y/o administración, política considerada fundamental o de Estado. Adaptabilidad: cambios realizados a la política producto de hallazgos, demandas y evaluaciones realizadas.	Alto: Políticas que cuentan con ambas características. Medio: Políticas que cuentan con una de las características. Bajo: Políticas que no cuentan con ninguna de estas características.
Coherencia	<i>Consistencia</i> entre objetivos, metas y resultados de la política. En el caso de no haber aun resultados, los objetivos y metas pueden ser evaluados según la forma y avances de la implementación dedicha política. <i>Vinculación</i> de programas y estrategias a una política o que vayan en la misma dirección	Alto: Políticas que cuentan con ambas características. Medio: Políticas que cuentan con una de las características. Bajo: Políticas que no cuentan con ninguna de estas características.
Coordinación Institucional	Consulta: Existencia de procesos de consulta, percepción positiva por parte de los actores sociales como organizaciones de mujeres de los procesos de consulta e incorporación de sus experiencias y puntos de vista. Coordinación: entre instituciones del estado, organizaciones de mujeres y actores locales.	Alto: Políticas que cuentan con ambas características. Medio: Políticas que cuentan con una de las características. Bajo: Políticas que no cuentan con ninguna de estas características.
Presupuesto	Presupuesto que defina: i) la totalidad de recursos para la política o programas y subprogramas (todos los años), ii) detalle y desglose el tipo de gasto y iii) se actualice con los años.	Alto: Política con presupuesto que cuente con las tres características. Medio: Política que cuente con presupuesto con dos o una característica. Bajo: Política que no cuente con presupuesto.
Eficiencia	Porcentaje de recursos ejecutados en	Alto: Política con

presupuestaria	función de lo planificado inicialmente. Número de beneficiarios en función de metas inicialmente planteadas.	presupuesto que cuente con las dos características. Medio: Política que cuente con presupuesto con una característica. Bajo: Política que no cuente con ninguna característica
----------------	---	--

Finalmente, dada la importancia y rol que juega la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) en el financiamiento de este y otros programas sociales y productivos del actual gobierno, parte de este análisis se basará también en el estudio realizado por Carrión Fonseca (2012) sobre la implementación de dicho acuerdo en Nicaragua.

8. Análisis del Programa Productivo Alimentario o Hambre Cero

De acuerdo al Programa Económico Financiero 2007- 2010, el gobierno priorizó dentro de su estrategia de desarrollo social cinco políticas públicas: la política de soberanía y seguridad alimentaria, la política de educación, vivienda, salud y abastecimiento de agua y saneamiento (PEF 2007). El Programa Económico Financiero también indica que el Programa Productivo Alimentario es la herramienta principal de la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria, para lograr su objetivo principal que es erradicar el hambre en la población más pobre:

“El objetivo de la política de seguridad y soberanía alimentaria es la erradicación del hambre de la población más pobre, priorizando a la niñez (programa Hambre Cero). Para cumplir con este objetivo se implementará un enfoque productivo, agroecológico, agroindustrial y participativo de género que promueva la generación de capacidades y capitalice a las familias empobrecidas” (Gobierno de Nicaragua, 2007:11).

El Programa Productivo Alimentario pretende colaborar con el objetivo de la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria anteriormente planteado, a través de acciones que cambien el modelo de producción para que el mismo se oriente al bienestar campesino, mediante la capitalización, la capacitación y la organización de las familias campesinas. De igual manera, este programa se plantea llevar a cabo a través de un enfoque de género:

“El subprograma tendrá un enfoque de género orientado en la propiedad por parte de las mujeres, de los medios de producción, y el trabajo familiar compartido. El abordaje de género será mediante la resolución práctica del nuevo rol de la mujer campesina y el compromiso compartido de los miembros de la familia para el cambio de comportamiento social del hombre en el hogar como escuela del nuevo comportamiento social.” (MAGFOR 2008:11).

Al año 2012, el PPA había ejecutado la entrega de un total de 103,336 bonos, lo que significa un cumplimiento del cien por ciento de sus metas planteadas como vemos en la tabla a continuación:

Tabla 4. Distribución departamental de bonos entregados por año 2007-2012

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007- 2012
Total de bonos entregados	12,217	19,554	15,724	12,290	25,058	18,493	103,336

Fuente: Larracochea, 2011.

Sin embargo, como veremos a continuación existen en el planteamiento e implementación del programa una serie de contradicciones y tensiones dentro de la concepción del propio programa así como su interacción y relación con otras políticas públicas que entre otras cosas han mermado su impacto en la transformación de las relaciones de poder a nivel productivo así como de género.

El planteamiento ideológico del Programa Hambre Cero y la interrelación con otros instrumentos de políticas públicas

Conceptual e ideológicamente, el programa Hambre Cero parte del planteamiento de que la economía nicaragüense se ha insertado de manera dependiente en la economía global. Asimismo, propone que el modelo exportador de materias primas y su lógica de producción y comercialización transnacional está en crisis dado el impacto negativo que este ha tenido en la economía campesina. De acuerdo al documento de programa, "...dicho modelo es un modelo que empobrece, depreda, y descapitaliza a los productores y productoras y al país que lo mantiene" (MAGFOR 2008:7).

A su vez, el programa plantea que las grandes corporaciones globalizadas descapitalizan a empresarios y campesinos, hombres y mujeres, y destruyen los recursos naturales:

"...hasta el punto que empezamos a comprar productos milenariamente cultivados por nuestros indígenas, como el maíz, hoy importado de los Estados Unidos. La subordinación de la producción se acompaña de la subordinación del consumo, a tal nivel que incluso un producto como el agua se empieza a privatizar y la población está pagando precios mayores que los de otros productos de primera necesidad, como la leche" (MAGFOR 2008:7).

Asimismo, el programa identifica dos consecuencias estructurales de este modelo económico que han impactado la economía campesina y nacional. Por un lado, la quiebra de empresarios nacionales y su desplazamiento por parte de empresas transnacionales. Por otro, la transformación del campesinado en: "productores mercantiles, encargados de la tarea que los empresarios nacionales ya no pueden emprender: seguir produciendo y exportando materias primas a precios internacionales por debajo de sus costos de producción" (MAGFOR 2008:7).

Estos planteamientos si bien enfatizan una realidad que viven las y los campesinos en las zonas rurales, deja implícita una suerte de "borramiento" u olvido institucional dado que el Estado de Nicaragua en los antiguos y el actual gobierno de Daniel Ortega han firmado tratados de libre comercio tales como el CAFTA-DR, el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, entre otros. Por tanto, existe una co-responsabilidad del Estado que en el planteamiento conceptual e ideológico de este programa y en la política pública como tal no está siendo asumida.

Dichos tratados legalizan la subordinación de la producción nacional a las dinámicas de la economía global por tres vías:

1. Las reglas comerciales acordadas en los tratados de libre comercio invisibilizan las dinámicas de poder desigual en la economía global al no incluir ningún tipo de límite o legislación en cuanto al uso de los subsidios agrícolas por parte de los países desarrollados. En ese sentido, de forma implícita, estos acuerdos legitiman

la continuación del uso de estos subsidios, los cuales tienen un efecto negativo en la competitividad y comercialización de los productos agrícolas de los países en desarrollo como Nicaragua y a nivel micro en la economía campesina de dichos países.

2. En ambos acuerdos, tanto Estados Unidos como la Unión Europea lograron declarar como productos “sensibles” aquellas exportaciones que coinciden con la oferta exportable de países como Nicaragua. Por ejemplo, carne, pollo, lácteos, azúcar refinada, miel, y harinas, entre otros. El que hayan sido catalogados como “sensibles” implica que el arancel⁹ en algunos casos nunca se eliminará lo que significa que no habrá libre comercio para esos productos y que por lo tanto el intercambio se hará en esos casos a nivel de cuotas de exportación (Carrión Fonseca 2012:33). Esto significa una limitación a la capacidad exportadora y competitividad de Nicaragua en productos agrícolas importantes, lo cual tiene un impacto en el bienestar socio-económico y el crecimiento de la economía nacional.
3. La creación de cuotas de exportación implica que los productos agrícolas que se exporten por esa vía pagan 0 arancel. Sin embargo, si la exportación de esos productos excede los volúmenes de las cuotas, entonces los productores nicaragüenses deben pagar el arancel correspondiente. En el marco de las relaciones comerciales internacionales y los TLCs, los países tienen listas arancelarias. Sin embargo, dichas listas no están desprovistas de relaciones desiguales de poder. En muchos casos, a medida que un producto agrícola va ganando valor y transformación (por ejemplo, en lugar de vender bananos en el mercado internacional se vende harina de banano), los aranceles en países desarrollados aumentan a 100 e incluso 300 por ciento. A este fenómeno se le llama escalonamiento arancelario, el cual aporta directamente a la subordinación económica y la inserción en los eslabones más bajos de las cadenas de valor global. Es decir, como proveedores de materias primas.

Asimismo, en el caso de CAFTA-DR, la co-responsabilidad del Estado en relación a la vulnerabilidad de la economía campesina en el marco de la globalización económica mundial es fundamental. Cuando el CAFTA-DR fue enviado a la Asamblea Nacional para su aprobación en el 2006, algunos sectores de la sociedad civil agrupados bajo la Iniciativa de Comercio, Integración y Desarrollo (CID)¹⁰ presentaron lo que se conoció como Agenda Complementaria para la implementación del CAFTA-DR. Dicha agenda, contenía una serie de propuestas de políticas públicas y herramientas de políticas complementarias que permitieran promover la competitividad de los productores nicaragüenses, y por tanto potencializar sus fortalezas, así como proteger a aquellos que no se encontraran en capacidad de competir. Es decir, esta agenda proponía acciones puntuales de fomento de la competitividad y protección a los sectores productivos más vulnerables.

Asimismo, establecía y priorizaba la protección de las y los trabajadores y el medioambiente frente a posibles irregularidades, violaciones de derechos humanos y/o daños ambientales por parte de la inversión extranjera y nacional (La Gaceta 2005). Establecía además el cobro de multas a dichos inversionistas en caso de que ocurrieran estas situaciones. Adicionalmente, preveía la protección del conocimiento tradicional, el acceso a los medicamentos genéricos, y la biodiversidad natural y genética en el marco

⁹ Se refiere al impuesto aduanero que cada producto importado debe pagar en la frontera.

¹⁰ En el marco de las negociaciones de CAFTA-DR, la Iniciativa CID estaba compuesta por Centro Humboldt, Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos de Nicaragua (UNAG), y la Federación Nacional de Cooperativas (FENACOOP), entre otros.

de la biopiratería¹¹ (La Gaceta 2005: 6556).

Sin embargo, cuando el TLC llegó a la Asamblea para su aprobación el alcance de la Agenda Complementaria fue delimitado y debilitado. En otras palabras, las sanciones por posibles violaciones a derechos laborales y ambientales fueron eliminadas así como cualquier repercusión legal de las mismas (Carrión 2009:36-38). Esto hizo que la Agenda Complementaria pasara de un plan de acción concreto a nivel de políticas públicas a convertirse en una lista de objetivos deseables, pero sin arraigo jurídico ni político en el marco de la implementación del tratado.

A su vez, el marco jurídico del programa Hambre Cero plantea una serie de tensiones y contradicciones con los TLCs y otros convenios internacionales. En el caso de la Ley 765, tal como se mencionó anteriormente, el Estado persigue, entre otras cosas: a) formular políticas y programas enfocados al fomento y promoción de la producción agro-ecológica y/o orgánica; b) promover el desarrollo de innovación de conocimiento, incorporando la investigación y validación de materiales, tecnología apropiada, y gestión de prácticas de producción agroecológica y/o orgánica en los laboratorios, centros de investigación y proyectos; y c) promover la preservación del patrimonio genético, propiciando el derecho de las y los productores al acceso, uso, intercambio, multiplicación y resguardo de los genes y germoplasmas nativos.

Estos tres objetivos se contradicen con lo acordado en CAFTA-DR y en el Acuerdo de Asociación con la UE. En el caso de CAFTA-DR, a cambio de obtener acceso al mercado de Estados Unidos, Nicaragua y el resto de Centroamérica se comprometieron a firmar dos acuerdos internacionales en el marco de la propiedad intelectual que ponen en riesgo los objetivos de la ley 765. Estos acuerdos son: el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV, por sus siglas en inglés) y el Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos. La contradicción radica en que bajo ambos instrumentos jurídicos internacionales cualquier variedad vegetal y/o material genético de los ecosistemas centroamericanos podría ser patentable dado que las definiciones de lo que constituye un “microorganismo”, en el caso del convenio de Budapest, por ejemplo, no están claramente delimitadas (Carrión 2009; 2012). En otras palabras, todo es patentable.

Por otro lado, los compromisos adquiridos en el Convenio UPOV establecen que los países firmantes otorguen un trato nacional¹² a todos los otros países miembros de dicho acuerdo. Esto podría implicar que en el futuro ya sea individuos o corporaciones involucradas en la producción agroindustrial, biotecnológica, y farmacéutica tengan la potestad de demandar derechos propiedad intelectual sobre variedades vegetales centroamericanas obteniendo derechos para su explotación (Iniciativa CID 2004:7). En el caso del Acuerdo de Asociación la UE, estos compromisos fueron ratificados. Dichos compromisos se contradicen profundamente con los objetivos planteados en la ley 765 dado que en lugar de promover el patrimonio genético del país lo vulnerabilizan.

¹¹ La biopiratería consiste en la posible usurpación de material genético para la conversión y transformación en medicamentos y otros bienes de consumo por parte de empresas transnacionales sin que el país y las comunidades de donde emana el conocimiento tradicional sobre plantas medicinales y organismos (Carrión 2009).

¹² Trato nacional se refiere a que todos los bienes importados deben tener el mismo trato que aquellos producidos localmente (OMC 2007).

El programa también plantea que el modelo económico actual ha generado un debilitamiento del mercado interno así como "...la incorporación de nuestros países a los proyectos de integración subordinada y desigual del gran capital" (MAGFOR 2008:8). La política económica de Nicaragua desde 2007 ha navegado entre dos aguas, muchas veces contradictorias. Por un lado, el país ha suscrito una serie de TLCs que plantean mayor acceso a mercado a cambio de profundos compromisos en materia de propiedad intelectual, entre otros. Asimismo, Nicaragua ha suscrito acuerdos alternativos de integración regional como el ALBA. A un nivel conceptual, el ALBA establece mecanismos de solidaridad y complementariedad entre los países miembros, lo cual podría dinamizar y beneficiar a la economía campesina. Sin embargo, la implementación de dicho acuerdo en Nicaragua plantea grandes retos en torno a la transparencia, la rendición de cuentas, y el poder transformativo que una herramienta de política pública como esta podría tener en la economía rural de Nicaragua.

En 2006, el ALBA llega a Nicaragua a través de las alcaldías municipales, los sindicatos y movimientos sociales a nivel nacional y local representados por la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), quien a su vez suscribió un acuerdo con la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA). De ese acuerdo surgió ALBANIC que consistía en una comisión mixta de ambos actores y desde la cual se plantearon una serie de convenios, proyectos, cartas de intención y acuerdos (Carrión Fonseca 2012). Dicha instancia fue además elegida como el centro para la toma de decisiones en el cual los diversos actores locales estaban representados.

Todos estos acuerdos estaban dirigidos a transformar las estructuras de poder en la producción y comercialización de las actuales cadenas de valor global a nivel nacional. Planteaban crear cadenas de valor agroindustrial alternativas en productos como los lácteos, el café, el maíz, el frijol, entre otros, las cuales iban a ser manejadas por cooperativas, agrupaciones autogestionarias de productores, así como pequeños y medianos empresarios (Carrión Fonseca 2012:45). El financiamiento y la asistencia técnica serían proporcionadas a través del ALBA bajo la coordinación de PDVSA.

A partir del 2008, sin embargo, todo esto cambió. Una vez en el poder, el gobierno de Daniel Ortega centralizó la relación con PDVSA al crear ALBANISA, una empresa mixta de carácter público privada. ALBA-CARUNA surgió como la entidad crediticia y adjudicadora de los fondos ALBA en particular para ciertos programas sociales. El Programa Hambre Cero es en parte financiado con fondos ALBA¹³. A partir de dicha centralización por parte del Estado empezaron a surgir una serie de empresas como Albalinisa, Albapuestos, Albageneración, entre otros (Carrión Fonseca 2012).

Las decisiones fueron también centralizadas y los actores municipales, las cooperativas, y movimientos autogestionarios pasaron a ser considerados como "beneficiarios" de los programas sociales del gobierno (Carrión Fonseca 2012:47). En cambio, el Estado eligió como socio estratégico para llevar a cabo este acuerdo al sector privado tradicional

¹³ Aunque no únicamente: "...Las fuentes de financiamiento del PPA están entre los elementos menos precisos de todo el Programa. La información disponible es menor en 2010 que en años anteriores, aún en el Informe de Cooperación Oficial Externa del Banco Central para ese año. De acuerdo a los Informes de Liquidación Anual del Presupuesto General de la República publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el gasto de capital de dicho Programa proviene principalmente de los Fondos de Alivio de la HIPC del Banco Mundial, del BID y del Club de París. En segundo lugar están los préstamos externos provenientes del BID y del Banco Mundial. En tercero las donaciones, entre ellas la del Gobierno de Austria" (IEEPP, 2011: 40)

nicaragüense.

Por tanto, el ALBA tal como está siendo implementado en la actualidad ha profundizado las cadenas de producción agroindustriales tradicionales en manos de los grupos económicos de poder tales como los ingenios azucareros, las plantas de procesamiento de lácteos (por ejemplo, CENTROLAC y Eskimo), los mataderos industriales, entre otros (Carrión Fonseca 2012). Estas dinámicas y decisiones ponen pues en evidencia las profundas contradicciones y los desafíos que existen a nivel del gobierno central en cuanto a los objetivos que se plantean programas como Hambre Cero en el marco de otras políticas y herramientas de políticas tales como los tratados de libre comercio e instrumentos alternativos de integración como el ALBA.

En otras palabras, la subordinación de la economía nacional y campesina a los vaivenes de la economía global son también resultado de las políticas creadas y los compromisos nacionales e internacionales adquiridos por parte del Estado de Nicaragua. Por tanto, es el propio Estado (y una sociedad civil autónoma) el que debe velar porque los instrumentos de políticas que implementa mantengan la coherencia con el cumplimiento de objetivos de un desarrollo humano que sea social, económica y ambientalmente sostenible.

En el caso del Programa Hambre Cero las tensiones y contradicciones estructurales con otras políticas y marcos jurídicos descritas ponen en riesgo y desafían su capacidad de transformación de la realidad campesina de Nicaragua.

La implementación del Programa Hambre Cero desde una perspectiva de calidad

A partir de la operacionalización de los criterios de Stein (2006) propuesta en el marco conceptual, así como de la información pública disponible sobre la implementación del programa, se realizó la clasificación de los criterios “medio, alto y bajo” que se describen a continuación en la siguiente tabla:

Tabla 5. Características asociadas con la calidad Programa Productivo Alimentario (PPA) Hambre Cero

Concepto	Estabilidad y adaptabilidad	Coherencia	Coordinación interinstitucional	Presupuesto
Características	Alto	Bajo	N/D	Alto

Fuente: Álvarez, 2015: 38-41.

Estabilidad y Adaptabilidad

En términos de Estabilidad, se rescata que el programa ha logrado tener continuidad durante ocho años. La misma fuerza política ha gobernado el país durante dos periodos presidenciales lo que ha garantizado no solo la continuidad del programa sino también su priorización como estrategia fundamental de la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria. Por otro lado, en cuanto a Adaptabilidad, durante los ocho años de implementación del programa se identifican ciertos cambios determinantes.

El primer cambio tiene que ver con la redefinición de metas. En un inicio el programa se

planteaba beneficiar a un total de 75, 000 familias y luego esta meta se elevó a 100,000 familias. Este cambio tuvo repercusiones importantes para el alcance del programa: "...En el año 2009, se aumentó la meta inicial de (75,000) a 100.000 familias, de las cuales, 20.000 corresponden a un nuevo segmento de familias con tenencia menor de 1 manzana."¹⁴ Este cambio fue además importante dada la heterogeneidad socio-económica que existe incluso dentro de los grupos sociales que experimentan situaciones de pobreza en las zonas rurales del país.

En segundo lugar, se llevó a cabo un cambio importante en cuanto a la institución ejecutora y rectora del programa. Inicialmente el programa fue implementado bajo la rectoría del MAGFOR. Sin embargo, en 2012 con la creación del Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA), este pasó a estar sujeto a su tutelaje. Este último elemento debe ser analizado con mayor profundidad en estudios más focalizados, ya que en función de la manera en que se dio este proceso, podría o no tener repercusiones negativas en la ejecución y estabilidad de la política.

En tercer lugar, en un inicio el programa contemplaba la entrega a familias beneficiadas de un bono estándar o bono típico que consistía en la entrega de una vaca preñada, una cerda cubierta, un gallo, cinco gallinas, materiales de construcción para acondicionar corrales y porqueriza, plantas y árboles. Sin embargo este fue modificado. En la actualidad, se entregan dos tipos adicionales de bonos. El bono de patio y el bono de asentamiento. Estos bonos están pensados para ser manejados en un solar pequeño. Una de las razones para este cambio ha sido el poder llegar a las familias más pobres, ya que el requisito de una manzana de tierra (mínimo espacio necesario para mantener una vaca) desaparece (Larracochea, 2011).

Coherencia

La coherencia en el marco de este estudio está ligada a la consistencia entre objetivos, metas y resultados de un programa. De igual manera, es importante que los programas y estrategias estén vinculados a una política o que vayan en la misma dirección, ya que esto permite analizar de forma más eficaz los avances y acciones, así como la coherencia con los objetivos inicialmente planteados y su implementación.

A continuación se presentan el objetivo general del programa, sus objetivos específicos y los resultados esperados para su posterior análisis.

El objetivo del programa es:

Erradicar el hambre, la desnutrición crónica, la pobreza extrema y el desempleo en 75,000 familias rurales pobres, mediante el incremento cuantitativo y cualitativo de la producción y el consumo de alimentos proteicos, favoreciendo la sustitución del consumo de leña por biogás (MAGFOR 2008:3).

Los objetivos específicos iniciales del programa fueron:

¹⁴Para mayor detalle véase:

http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=672&Itemid=228
[Consulta: 07 marzo 2015].

- Capitalizar a 75,000 familias campesinas que poseen o tienen acceso a de una a tres manzanas mediante la transferencia de bienes, el biodigestor con cocina y unidad sanitaria.
- Capacitar a esas 75,000 familias campesinas en aspectos sociales, administrativos y tecnológicos.
- Organizar a esas 75,000 familias para que asuman el manejo de sus fondos rotativos.

Los principales resultados esperados fueron:

- 75,000 familias superan la línea de pobreza y reducen significativamente su vulnerabilidad alimentaria.
- La desnutrición crónica en los niños menores 5 años de esas 75,000 familias se reduce al 5%.
- Se aumenta la producción de leche al menos en 150,000 litros diarios durante 270 días del año.
- Se incrementa el hato ganadero en 160,000 cabezas
- Se aumenta el hato porcino en un millón de lechones
- Se aumenta la producción de huevos en al menos 56 millones de unidades
- Se logra establecer 75,000 huertos, sembrar 375 mil árboles frutales y una cantidad similar de árboles forestales y energéticos.
- Se instalan y usan 75,000 biodigestores, con su inodoro y cocina
- Al menos 600,000 niños consumen una taza de leche diaria durante 270 días del año”¹⁵.

A partir de estos objetivos y resultados los estudios consultados concuerdan que “...los objetivos del PPA son positivos, viables, y complementarios entre sí. Al mismo tiempo, pueden contribuir a alcanzar el objetivo general de erradicar el hambre, la desnutrición crónica, la pobreza extrema”¹⁶. Según la información que se dispone, el Programa ha trabajado para alcanzar los 3 objetivos específicos, así como el objetivo general. El problema fundamental radica en que el documento rector o de referencia del MAGFOR donde se establecen los lineamientos del programa no recoge indicadores de proceso, ni de cumplimiento, por lo que se hace difícil su evaluación.

Otro elemento que limita la posibilidad de darle seguimiento es el hecho que no se realizó una línea de base del estado en que se encontraban aspectos tales como la nutrición, la capacitación y la organización de las familias beneficiadas. Por lo tanto, no se puede hacer una valoración clara del grado de avances y cumplimiento de metas. El estudio del IEEPP refuerza lo planteado anteriormente de la siguiente manera:

“...Señalamientos en esta dirección fueron hechos por los estudios externos previos, pero no hay evidencia de que las autoridades hayan tomado medidas para poner en práctica un sistema de monitoreo y seguimiento que incluya esos indicadores. En ninguno de los documentos consultados, ni en las diversas entrevistas realizadas se ha hecho mención a ello. Y si se hizo, dicho sistema no es de acceso público” (IEEPP, 2011:21)

Una valoración más amplia del cumplimiento de los objetivos se hará en los 4 criterios señalados de cobertura, eficiencia, equidad y calidad. Respecto al lineamiento de género, que establece la resolución práctica del nuevo rol de la mujer campesina y el compromiso compartido de los miembros de la familia para el cambio de comportamiento social del hombre en el hogar como escuela de nuevo comportamiento social, el programa no se

¹⁵MAGFOR, Programa Productivo Alimentario, Nicaragua Enero 2008, páginas 3 y 7.

¹⁶IEEPP 2011, Hambre Cero: Avances y Desafíos. P. 21.

plantea elementos claros que le permitan su operacionalización más allá de las capacitaciones (MAGFOR, 2008). Por el contrario, se encontró que el programa más bien reafirma los roles tradicionales de género como se elaborará más adelante.

Coordinación Interinstitucional

Entendemos la coordinación interinstitucional como el conjunto de acciones entre distintos actores, ya sea entre distintas instituciones del Estado como movimientos sociales, sociedad civil, o gremios y cámaras empresariales.

Existen investigaciones que señalan que la coordinación planteada como fundamental en los documentos rectores del Programa en la práctica no se llevó a cabo. El documento (IEEPP 2011:51), plantea lo siguiente:

“...la coordinación y complementariedad que se planteaba a través de la creación de Instancias de Coordinación en los ámbitos comarcal, municipal y departamental con participación de las distintas instituciones del estado y organizaciones gremiales y de sociedad civil, incluyendo ONGs, nunca fue una realidad ni pasó del diseño original del programa a la práctica. La única instancia que ha tenido participación es la de los CPC y en muy limitados casos, y de manera tangencial, las alcaldías”.

Sin embargo, este estudio no cuenta con la información necesaria para dar cuenta del análisis de esta característica asociada al programa. Por un lado, no existen documentos oficiales que informen sobre si los procesos de consulta planteados en la concepción del programa se llevaron a cabo no. Asimismo, no se encontraron investigaciones que hagan alusión al tema en cuestión.

Presupuesto

La claridad presupuestaria es un elemento fundamental para la implementación de un programa o política. Por esta razón, esta categoría analítica es fundamental dado que el presupuesto define los recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos propuestos en una política pública.

Respecto a esta característica, el programa se clasificó como “Alto” debido a que la información presupuestaria, por un lado, detalla claramente el tipo de gasto. Asimismo, esta información se actualiza anualmente a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Por otro lado, como vemos en la tabla 6 el porcentaje de ejecución presupuestaria es alto, siendo el más bajo en 2009.

Tabla 6. Bono Productivo Alimentario (BPA). Presupuestos asignados actualizados versus presupuestos ejecutados. Años 2007-2013. (En millones de córdobas)

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Presupuestos actualizados	183,6	264,4	214,6	208,3	312,2	377,9	7,5	870,9
Presupuestos devengados	173,1	210,0	109,2	130,0	263,9	357,3	7,4	622,3
Porcentaje de ejecución	94,3	79,4	50,9	62,4	84,5	94,5	98,7	71,5

Fuente: Álvarez 2015

A partir de este análisis de características asociadas a la calidad del programa, podemos afirmar en términos generales que los criterios más débiles se asocian con la coherencia.

El criterio de estabilidad y adaptabilidad, así como presupuesto tienen una clasificación “Alta”. Por último, respecto a coordinación interinstitucional no se cuenta con información. La falta de información misma es en sí un elemento de preocupación para que la gestión pública deba ser transparente. De igual manera, es importante recalcar que la baja coherencia de la política podría estar influyendo negativamente en la capacidad de logros del PPA en cuanto a sus objetivos y resultados.

Por otro lado, la baja coordinación interinstitucional podría también tener como consecuencia que la política no consolide las demandas de los diversos actores involucrados, especialmente las organizaciones de mujeres. Por último, en términos de adaptabilidad y estabilidad, es importante que todos los hallazgos y conclusiones de todas las investigaciones realizadas al PPA se incorporen y se retomen para garantizar una mejor implementación de este programa. En efecto, lo importante de este ejercicio es la posibilidad de focalizar los elementos a evaluar, reforzar y a mejorar.

8.1. Análisis de género del programa Hambre Cero

A continuación y bajo este acápite se pretende dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas anteriormente en torno al enfoque de género y al rol que juegan hombres y mujeres en el marco del programa Hambre Cero desde las categorías, enfoques y conceptos planteados en el marco conceptual de este estudio.

Dimensiones de análisis para el concepto de autonomía económica

8.1.1 Capacidad de las mujeres de generar ingresos y decidir sobre su uso

El PPA plantea sobre este tema lo siguiente:

“El Bono Productivo Alimentario (BPA), aunque dado a las familias, estará a nombre de la mujer para garantizar la sostenibilidad del mismo, al estar demostrado que la mujer cuida más de la función reproductiva de la propiedad de los medios proteicos de producción que el hombre. En este sentido, el bono es también un instrumento para el desarrollo de un enfoque de género” (MAGFOR 2008:12).

En relación a este primer criterio, observamos que el PPA atiende parcialmente esta dimensión, ya que si bien incide en la capacidad de la mujer para generar ingresos al poner a nombre de ella la propiedad de los bienes, al mismo tiempo limita su poder de agencia y libertad para decidir sobre éstos al condicionar su beneficio o usufructo para la familia y para los hijos/as. Esto podría generar tensiones entre hombres y mujeres dentro del núcleo familiar y comunitario. Asimismo, podría generar una sobrecarga de trabajo para las mujeres al no trastocar la división sexual del trabajo dentro y fuera del hogar. Adicionalmente, supedita los recursos de las mujeres a las necesidades de la familia sin priorizar las necesidades propias.

8.1.2. Posibilidad de las mujeres de participar en las decisiones referentes al ingreso generado por cada uno de los miembros del hogar respecto a quién contribuye a la “olla común”, cuánto contribuye cada persona, y cómo se utilizarán esos ingresos

En relación a este criterio, observamos que el programa no da cuenta de ello. En general se enfatiza que la mujer es la única responsable de la reproducción y contribución de

ingresos con el consecuente éxito *per se* de su implementación y sin asignar cuotas compartidas entre hombres y mujeres para alcanzar las metas propuestas del programa. En especial, aquellas vinculadas a la mejora de la economía familiar y al bienestar y cuidado de los hijos/as. Al no hacerlo, se naturaliza el rol de cuidado de las mujeres dentro del hogar y se las responsabiliza de todas aquellas dimensiones del bienestar y de la economía del cuidado -que son también responsabilidad del estado- sin que en ello medie el poder de decisión de las mujeres.

8.1.3. Capacidad de las mujeres de adquirir activos (o bienes) a nombre propio y de utilizar y disponer de estos según criterios propios

Este criterio es atendido parcialmente en el programa. El afirmar que el bien debe estar a nombre de las mujeres, es un factor positivo que contribuye a la autonomía de éstas y a la disminución del control de los hombres sobre sus vidas. No obstante, el programa no se plantea el tema de la tenencia de tierra como elemento fundamental sino como un criterio más a cumplir para ser o no beneficiaria del mismo. Por otra parte, la política no plantea ni dispone de mecanismos generales ni específicos en torno al poder de decisión que las mujeres tengan sobre esos bienes, sino que los supedita a la familia como núcleo principal, dejando en entre dicho la posibilidad de las mujeres de decidir sobre ellos.

El programa plantea también que: "...El BPA, aunque dado a las familias, estará a nombre de la mujer para garantizar la sostenibilidad del mismo" (MAGFOR 2008: 12).

En esta línea, la investigación de FIAN Internacional menciona que para el empoderamiento de las mujeres no es suficiente entregar animales y otros bienes. Además alerta de que hay que vigilar que el ser beneficiaria de este programa no signifique una carga adicional para la mujer. El informe de FIAN también subraya la importancia de que las mujeres sean propietarias de la tierra:

"...El gobierno debería retomar una política de tierras en el marco de una reforma agraria, en la cual también las mujeres deben ser incluidas ya que son propietarias de tan sólo el 10% de la tierra y destinatarias de menos del 10% de los créditos rurales" (McBain-Haas, 2008: 6).

8.1.4. Posibilidad de participar en las decisiones del hogar referentes a la adquisición de activos con los ingresos de la "olla común" y las decisiones sobre cómo se va a utilizar y disponer dichos activos

Nuevamente, el programa no aborda ésta dimensión, aunque sí define que los bienes son propiedad de las mujeres. En general, podemos observar que únicamente dos son los criterios que se cumplen de manera parcial. Por un lado, la capacidad de las mujeres de generar ingresos y, por otro, la capacidad de adquirir activos a nombre propio. No obstante, para las dimensiones que tienen que ver con el poder de decisión sobre sus bienes y el patrimonio familiar no se plantean acciones afirmativas que lo trabajen. Esto reafirma que el PPA no trastoca las estructuras de poder dentro del ámbito familiar sino que las refuerza y reproduce en detrimento de las mujeres.

Dimensiones de análisis con perspectiva de género

8.1.5. Principio de equidad construido dentro del diseño del programa

El documento de referencia utilizado para el presente análisis "Subprograma Productivo Alimentario (PPA)" realizado por el MAGFOR en 2008 no presenta un concepto de género dentro de su propuesta, aunque sí hace contante alusión a que sus acciones tienen un enfoque de género. No obstante, la perspectiva desde la que lo plantea es amplia y muchas veces confusa. Si bien el documento plantea que:

"...El subprograma tendrá un enfoque de género orientado en la propiedad por parte de las mujeres, de los medios de producción y el trabajo familiar compartido. El abordaje de género será mediante la resolución práctica del nuevo rol de la mujer campesina y el compromiso compartido de los miembros de la familia para el cambio de comportamiento social del hombre en el hogar como escuela del nuevo comportamiento social" (MAGFOR 2008:11).

Esta propuesta, sin embargo, se contradice cuando se afirma que es la mujer la encargada de su ejecución, porque ella es la que mejor administra los bienes de la familia. Tal cual observamos en esta definición, aunque se afirman la intención del trabajo compartido entre hombres y mujeres, el documento no hace alusión a la operativización de ello para lograrlo. Sino al contrario, se refuerza el rol y el poder de las mujeres en tareas vinculadas a lo productivo y reproductivo dentro del marco familiar. No obstante, esa misma conceptualización queda en entredicho dentro de la misma política dado que el discurso escrito no aborda de manera clara y efectiva el poder de decisión de las mujeres sobre los bienes y usufructos que ella maneja.

- 8.1.6. Autonomía económica de las mujeres, definido como un objetivo explícito con impactos claros y/o identificables

Ningún objetivo del programa se propone incidir en la autonomía económica de las mujeres.

- 8.1.7. Disponibilidad de recursos para la capacitación focalizada en el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres, que asegure su independencia económica y buen vivir. Es decir, su salud tanto mental como física, y una vida libre de violencia

Este tema es abordado medianamente. El documento del programa se plantea actividades y componentes de capacitación vinculadas a temas productivos y de género. En torno a los temas de género que se abordan están: la diferencia entre sexo y género, roles de género, el empoderamiento económico, la autoestima, y el poder, entre otros (MAGFOR 2008) sin ahondar en los temas y sin abordar en ningún momento la violencia hacia las mujeres, las tareas de cuidado y las responsabilidades compartidas de éstas con los hombres, así como tampoco y el poder de decidir de las mujeres.

- 8.1.8. Políticas de cuidado familiar que garanticen estrategias de arreglo para el cuidado de personas dependientes, así como políticas diferenciadas del uso del tiempo

El documento de programa no contempla ningún elemento que aborde estos temas de importancia primordial para las mujeres.

- 8.1.9. Las transformaciones de las relaciones de género como eje central de la política, incluido el involucramiento de los hombres para ayudar al

cumplimiento de los objetivos antes expuestos

Nuevamente, los planteamientos que se hacen de forma explícita en los documentos del PPA son ambiguos y contradictorios al plantear por un lado la promoción de un enfoque de género a partir de la redefinición del rol de la mujer campesina con un discurso que refuerza los roles tradicionales de género.

8.2. Participación activa del público meta en la planificación, diseño, implementación y evaluación de las políticas

El Gobierno considera el Bono Productivo Alimentario como “una propuesta de acompañamiento a la organización, integración y participación de la población rural” y quiere promover con el Programa Hambre Cero la conformación de redes comunitarias con una organización social y económica desde la familia parcelera para conformar Consejos de Desarrollo y Bienestar Comunitarios.

En este sentido, el Bono Productivo se visualiza como “un instrumento que garantizará la participación ciudadana de todos los sectores que tienen presencia en los municipios y comunidades tales como: alcaldes, comités de desarrollo local, organismos no gubernamentales civiles, sociales, religiosos y académicos, instituciones del Estado como el MAGFOR, la policía y el ejército”¹⁷. También destaca que en la Costa Caribe se actuará “...de acuerdo a los derechos autonómicos de los pueblos indígenas y comunidades étnicas” (FIAN, 2008:15- 16).

No obstante, de acuerdo al estudio del (IEEPP, 2011:51):

“...La coordinación y complementariedad que se planteaba a través de la creación de Instancias de Coordinación en los ámbitos comarcal, municipal y departamental con participación de las distintas instituciones del Estado y organizaciones gremiales y de sociedad civil, incluyendo ONGs, nunca fue una realidad ni pasó del diseño original del programa a la práctica. La única instancia que ha tenido participación es la de los CPC y en muy limitados casos, y de manera tangencial, las alcaldías”.

En general, podemos evidenciar un bajo nivel de cumplimiento del PPA en torno a las categorías de análisis desde un enfoque de género. El único elemento en donde hay una clasificación de cumplimiento “favorable” es en la disponibilidad de recursos para la capacitación, que en general se limita a cuestiones técnicas agronómicas y no necesariamente a procesos de empoderamiento real hacia la mujer.

El resto de dimensiones o bien no se contemplan en los documentos de referencia utilizados para el análisis del programa, o son ambiguos y contradictorios en sus preceptos y lineamientos. Un ejemplo de ello lo encontramos en el criterio vinculado a las transformaciones de las relaciones de género como eje central de la política y en la carencia de un enfoque de género que se manifieste en cada uno de los lineamientos para la implementación del programa.

Ello muestra una vez más, que la intencionalidad de la política no responde al fortalecimiento de la autonomía de las mujeres ni a la equidad de éstas en relación a los hombres dentro del ámbito familiar y comunitario. Por tanto, es necesario continuar

¹⁷Vease: <http://www.noticiasnicas.com/2011/01/hambre-cero-en-nicaragua.html>. [Consultado por última vez: 09 marzo 2015].

trabajando en la profundización, la investigación y el cabildeo desde la perspectiva de distintos actores con el fin de que Hambre Cero así como otros programas y políticas públicas del Estado de Nicaragua sean planteadas desde un enfoque de género que transforme las relaciones de poder entre hombres y mujeres de una manera efectiva y sostenible.

9. Conclusiones

Se reconoce que Nicaragua ha firmado y ratificado convenios y acuerdos internacionales, así como creado normativas y legislación nacional en torno a la igualdad y equidad de género. Sin embargo, en la mayoría de los casos este amplio marco jurídico no es llevado a la práctica debido principalmente a la escasa voluntad política, baja asignación presupuestaria, poca coordinación interinstitucional y apertura institucional.

Podemos afirmar que a partir de los Objetivos Del Milenio, las diferentes administraciones públicas en Nicaragua han intentado introducir medidas de “reducción de la pobreza” centrándose en la disminución de la hambruna, a partir de la política de seguridad y soberanía alimentaria. Sin embargo, los antecedentes de este programa nos brindan evidencia de que las acciones y esfuerzos dirigidos al ámbito de la seguridad y soberanía alimentaria no han sido políticas de Estado, sino de gobierno, caracterizadas por fuertes rupturas y discontinuidades a lo largo del tiempo. En muchos casos, dichas rupturas se llevaron a cabo sin contar con análisis de viabilidad que permitiesen mejorar la implementación de los programas en curso.

Asimismo, existen tensiones y contradicciones entre el planteamiento conceptual del programa y sus objetivos y otros instrumentos de políticas y marcos regulatorios internacionales. En el caso de los tratados de libre comercio como el CAFTA-DR y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, la firma de convenios internacionales tales como el UPOV y el Tratado de Budapest ponen en tensión los planteamientos fundamentales y objetivos del programa, así como algunos de los resultados esperados de la Ley 765 como es la protección y preservación del patrimonio genético a través del uso, intercambio y resguardo de los genes y germoplasmas nativos.

En términos de la implementación del Programa Hambre Cero tanto las características de presupuesto como de adaptabilidad y estabilidad se evaluaron como altas. Esto brinda oportunidades positivas al contar con asignación presupuestaria para su operativización, así como ciertos elementos de estabilidad que permiten garantizar su permanencia en el tiempo. Sin embargo, la característica de coherencia se clasificó como baja y esto en particular puede llegar a ser un elemento poco positivo dado que sus objetivos, metas, y resultados no tienen relación entre sí, lo cual podría incidir en la dispersión y no cumplimiento de los mismos.

No se logró definir la clasificación de la coordinación interinstitucional, debido a la carencia de información pública existente sobre este respecto. La existencia de información sobre determinado programa es clave para conocer la viabilidad de este y dotar de mejoras el programa o política misma. Esto es un elemento importante a tomar en cuenta por parte del Estado y de la sociedad civil en general.

Desde la perspectiva de análisis de género planteada en este estudio, el PPA o Hambre

Cero no cuenta con un enfoque que sitúe a las mujeres como sujetas de derechos, sino por el contrario las ubica como instrumentos de la política pública. A partir de este análisis, podemos afirmar que el papel que juegan las mujeres en la implementación del programa es meramente de cuidado, reproducción y administración de los bienes adjudicados en el marco del programa. Esto, en lugar de forjar un nuevo rol para la mujer campesina tal como lo plantea conceptualmente el programa, a nivel de su implementación termina reforzando la reproducción sexual del trabajo que sobrecarga a las mujeres al convertirlas en las principales responsables de su éxito y puesta en marcha. Asimismo, refuerza los roles tradicionales de género en torno al cuidado de la familia, situándolas en el ámbito privado del hogar y sin poder de decisión sobre el fruto de su trabajo en la esfera pública. Si bien el PPA plantea que el bien del que disponen debe estar a nombre de las mujeres, el programa como tal no busca incidir en procesos legales de adquisición de tierras para las mujeres rurales que contribuya a una mayor y mejor inserción de estas en el ámbito público y en la economía local.

Por tanto, es fundamental continuar trabajando desde el Estado, las organizaciones de mujeres locales y nacionales, así como la sociedad civil en general con el propósito de analizar y evaluar este y otros programas y políticas públicas en formulación y ejecución por parte de las distintas instancias públicas. Sólo así, se podrá ir construyendo políticas públicas coherentes, participativas, sostenibles, y equitativas que aporten al desarrollo humano de Nicaragua.

10. Fuentes bibliográficas citadas y consultadas

1. Álvarez, A. (2015). *Marco de Referencia para el Análisis de las Políticas Públicas que Promueven el Empoderamiento Económico de las Mujeres en Nicaragua*. Managua: FIDEG.
2. Asamblea Nacional de Nicaragua. (2010). *Ley no. 693. Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conoce y Ejerce tu derecho a la Alimentación*. Managua.
3. Carrión, G. (2009) "Trade, Regionalism and the Politics of Policy Making in Nicaragua", Markets, Business, and Regulation, Programme Paper No. 5, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Ginebra.
4. Carrión Fonseca, G. (2012). "El acuerdo de asociación con la Unión Europea y el ALBA: Dinámicas político-económicas en Nicaragua", Cuaderno de Investigación no.44, Instituto de Investigación y Desarrollo Ntlapan, Universidad Centroamericana.
5. Costas, P. (2011). *Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*. La Paz.
6. De Lauretis, T. (1996). "La tecnología del género". *Mora*, 2, 7-34.
7. De Lauteris, T. (1996). *Diferencias. Etapas de un camino a través del feminismo*, Madrid. Mimeo.
8. Gobierno de Nicaragua. (2001). *Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza*. Managua.
9. Gobierno de Nicaragua (2007). *Programa Económico Financiero 2007- 2010*. Managua.
10. Gobierno de Nicaragua (2013) "La soberanía y seguridad alimentaria de Nicaragua se fortalece con los sistemas de producción agroecológica u orgánica: Implementación de la Ley 765."
11. Fajardo, J.E. (2010). *La Evaluación Sensible al Género: Una herramienta para mejorar la calidad de la ayuda*. Madrid. Mimeo.
12. FAO (2013). *Proceso de Transversalización de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) en la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua*. Managua.
13. FIAN (2008). *El Derecho a la Alimentación y la lucha para Combatir el Hambre en Nicaragua. Un Año del Programa Hambre Cero*. Managua:FIAN
14. FUNIDES (2007). *Herramientas para Fortalecer Programas de Protección Social*. Managua: FUNIDES
15. Hurtado Ninoska, Rodríguez María, Martínez Imara, s.f, mimeo.

16. IEEPP (2011). Hambre Cero: Avances y desafíos. Tercer informe de evaluación. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Managua.
17. Iniciativa CID (2004). Desafíos y propuestas para sector ambiental, laboral y agropecuario de Nicaragua ante la firma del CAFTA, Iniciativa Mesoamericana, Comercio y Desarrollo- CID, mimeo.
18. La Gaceta (2005). Agenda Complementaria de país para el mejor aprovechamiento del CAFTA-DR. *La Gaceta Diario Oficial*, Vol. 5, No. 2, pp. 131-150.
19. Lorío, M. (2011). Avances en la Aplicación de la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria Nutricional. IEEPP. Managua.
20. Larracochea, E. (2011). *¿Ciudadanía Cero? El Hambre Cero y el empoderamiento económico de las mujeres. Los casos de Matiguás, Muy muy y Río Blanco*. Grupo Venancia. Matagalpa.
21. MAGFOR. (2008). Subprograma Productivo Alimentario (PPA). Ministerio Agropecuario y Forestal. Managua.
22. MAM. (2009). Balance sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres. Movimiento Autónomo de Mujeres. Managua. Recuperado de:
http://www.alianzaintercambios.org/files/doc/1236293964_Balance mujeres nicaragua.pdf
23. Ministerio de Economía Familiar.
http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=672&Itemid=228 [Consulta: 07 marzo 2015].
24. Molyneux, Maxine (2007). Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State? Gender and Development, Programme Paper N° 1. United Nations Reserach Institute for Social Development (UNRISD), Ginebra.
25. Objetivos de Desarrollo del Milenio. <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> [Consulta: 06 marzo 2015].
26. OIT. (2014). Diagnóstico Igualdad de género en los Institutos de Formación Profesional de América Central y República Dominicana. Organización Internacional del Trabajo. San José de Costa Rica.
27. Organización Mundial del Comercio (OMC) (2007). Understanding the WTO: Principles of the Trading System www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/fact2_e.htm [Consulta: 20 de febrero 2015].
28. Perdomo, A. (2006) La ayuda de EEUU a Nicaragua. El Programa “Libra por Libra” o el final de “Los Hijos del Maíz”, *Cultivar Local: Noticias de América Latina*. Noviembre.
29. Protocolo Facultativo de la CEDAW. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OP_CEDAW_sp.pdf[Consulta: 07

marzo 2015].

30. MAGFOR. (2008). Programa Productivo Alimentario, Managua, pp. 1-32.
31. Programa Hambre Cero (2013), mimeo.
32. UNIFEM. (2010). Agenda Económica Concertada desde las Mujeres Nicaragüenses. Managua.
33. Serrano, C. (2005). La política social de la sociedad global en América Latina. Nuevos Programas de Protección Social. CEPAL, Unidad de la Mujer, Proyecto Gobernabilidad e Igualdad de Género, Chile.
34. Stein, E. M. (2006). La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Washington, D. C.