



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y
la Agricultura

Oficina de Evaluación

Evaluación independiente de un conjunto de proyectos de la FAO en América Latina en el marco del Programa España-FAO

Informe Final

Enero 2013

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de la Evaluación (OED)

El presente informe está disponible en formato electrónico en:
<http://www.fao.org/evaluation>

Los permisos para realizar impresiones o copias digitales, parciales o de todo el contenido de este trabajo, con fines no comerciales o educativos limitados son, por este medio, otorgados de forma gratuita siempre que se haga mención y reconocimiento adecuados de la FAO como fuente y titular de los derechos de autor de la información. En el caso de indicación de titulares de los derechos distintos de la FAO, remiten-se por favor a los titulares de los derechos originales para los términos y condiciones de la re-utilización. Todo pedido para realizar copias sistemáticas y difusión electrónica, incluso a listas de distribución, derechos de traducción y re-utilización comercial deberá ser dirigido a copyright@fao.org

Para mayor información, por favor contacte a:

Director, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Roma, Italia
Email: evaluation@fao.org

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

Agradecimientos

El equipo de evaluación agradece a todas las personas y organizaciones que brindaron su apoyo para la realización de la presente evaluación. Realizar agradecimientos individuales implicaría una lista larga de personas e instituciones, la cual correría el riesgo de no ser incluyente de todas las comunidades, grupos de productores, familias, técnicos y representantes de gobierno y de los parlamentos que nos recibieron y atendieron en Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú. Con todos ellos quedamos eternamente agradecidos por la confianza, paciencia y valiosa información proporcionada. Quedamos agradecidos también con los equipos de la FAO que nos apoyaron logísticamente y quienes atendieron pacientemente las preguntas realizadas durante la misión. De igual forma, agradecemos al asociado de recursos de la FAO, AECID, que activamente contribuyó en la reflexión y análisis que se plasma en el presente informe.

Miembros del equipo de evaluación

Equipo de evaluación:

Dr. Thomas Otter, Jefe del equipo de evaluación (Alemania, residente en Bolivia)

Mtro. Martín Caldeyro, Miembro del equipo (Uruguay)

Dr. Patricio Malagamba, Miembro del equipo (Chile)

Oficina de Evaluación (OED):

Mtro. Enrique Lora, Oficial de Evaluación (México)

Tabla de Contenidos

Siglas.....	v
Resumen Ejecutivo.....	vii
1. Antecedentes de la evaluación.....	1
1.1 El propósito.....	1
1.2 El alcance.....	1
1.3 Marco analítico y metodología	2
1.4 Principales limitaciones y/o dificultades metodológicas.....	3
2. Antecedentes de los proyectos.....	3
2.1 La Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre.....	3
2.2 El Fondo España FAO y el inicio en la conformación de un Programa	4
2.3 Los proyectos evaluados.....	5
3. Análisis de la pertinencia, concepto y diseño de los proyectos.....	5
3.1 Pertinencia	5
3.2 Concepto y diseño de los proyectos	7
4. Análisis del proceso de implementación	11
4.1 Programación de actividades	11
4.2 Gestión de los recursos financieros.....	13
4.3 Apoyo técnico	16
4.4 Participación del Gobierno	17
4.5 Gestión coordinada del conjunto de proyectos.....	18
5. Análisis de los resultados.....	25
5.1 Consecución de los Productos	25
5.2 Logro de resultados	33
5.3 Impacto	43
5.4 Sostenibilidad.....	47
5.5 Cuestiones de género e inclusión social	50
5.6 Alianzas	52
6. Conclusiones y recomendaciones	55
7. Lecciones Aprendidas.....	66
Anexos	69

Siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AF	Agricultura Familiar
AGP	División de Semillas y recursos fitogenéticos de la FAO
APO	Oficiales Profesionales Asociados, por sus siglas en inglés
AT	Asistencia Técnica
ATP	Asesor Técnico Principal
BH	Responsables del presupuesto de los proyectos, por su sigla en inglés
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad y Mercado Común del Caribe
CAYSAN	Encuestas para Evaluar el Consumo de Alimentos y Seguridad Alimentaria Nutricional
CCR	Componente de Coordinación Regional de los PESAs
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CENTA	Centro nacional de tecnología agropecuaria y forestal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
CIAT	Centro de Investigación Agrícola Tropical
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
CIP	Centro Internacional de la Papa
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CODESAN	Comisión Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CODESE	Comités Departamentales o Regionales de Semillas
COMUSAN	Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
COTSAN	Coordinadora del Comité Técnico en SAN
DA	Derecho a la Alimentación
DICTA	Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria
ECA	Escuela de Campo
ECOS	Equipos Comunitarios de Salud
ET	Enfermedades Transfronterizas de los Animales
FAO	Organización de las NN.UU. para la Alimentación y la Agricultura
FEF	Fondo España-FAO
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FLASCO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOPREL	Foro de Presidentes de Asambleas Legislativas
FPH	Frentes Parlamentarios contra el Hambre
FPMIS	Sistema de Gestión de la Información del Programa de Campo
GT2025	Grupo Técnico 2025 (de la IALCSH)
IALCSH	Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre
ICEAN	Información, Comunicación y Educación en Alimentación y Nutrición
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INIAS	Institutos de Investigación Agropecuaria de los países
LEGN	Servicio del Derecho para el Desarrollo de la FAO

LTO	Oficial Técnico Responsable
LTU	Dependencias técnicas principales
M&E	Monitoreo y Evaluación
MAGA	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MINSAL	Ministerio de Salud
MML	Matriz de Marco Lógico
ODA	Observatorio del Derecho a la Alimentación
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OED	Oficina de Evaluación de la FAO
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OSD	Oficina de Apoyo a la Descentralización de la FAO
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PARLANDINO	Parlamento Andino
PARLATINO	Parlamento Latino
PC	Comité del Programa de la FAO
PDEM	Plan de Desarrollo Estratégico Municipal
PESAs	Proyectos del Programa Especial para Seguridad Alimentaria
PES	Pequeña Empresa Semillera
PNSA	Programas Nacionales de Seguridad Alimentaria
POA	Planes Operativos Anuales
PRESANCA	Reglamento Técnico Centroamericano
PSIMER	Plataforma informática del SIMER
PTF	Equipo Directivo del Proyecto
RED-PASH	Red de Productores Artesanales de Semillas de Honduras
RLC	Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
RTC	Reglamento Técnico Centroamericano
RUTA/CAC	Unidad Regional de Asistencia Técnica (del CAC)
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIMER	Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados
SLM	Oficina Sub-regional de la FAO para América Central
SNEA	Sistema Nacional de Extensión Agrícola
SNER	Sistema Nacional de Extensión Agrícola (Guatemala)
TCSF	Servicio de Apoyo Integrado a la Seguridad Alimentaria de la FAO
TCSR	Servicio de Movilización de Recursos de la FAO
TdR	Términos de Referencia
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UTSAN	Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Resumen Ejecutivo

RE1. La presente evaluación tuvo como propósito analizar el desempeño de un conjunto de proyectos financiados por España¹; su contribución al objetivo de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH); y su potencial coherencia programática. Se analizaron ocho proyectos² en el periodo 2006-2012. La misión de campo abarcó Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Chile y Panamá.

Principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones

RE2. El concepto y actuación de los proyectos analizados son pertinentes para atender algunas de las causas principales del hambre y malnutrición que, a pesar de los avances regionales, persisten como problemas vigentes y prioritarios de atender en América Latina. Los proyectos están alineados con la visión, metas mundiales y los objetivos estratégicos de la FAO, en especial con el objetivo estratégico H y A. del Marco Estratégico 2010-19³. Los diseños de los proyectos analizados son consistentes en sus cadenas de objetivos, encontrándose que un área clave de mejora es la definición de indicadores pertinentes y claros para los niveles de efectos y resultado.

RE3. En su ejecución, se implementaron mecanismos adecuados para la programación de actividades de los proyectos, los que se reforzaron por medio del Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados (SIMER) desde 2009. Los proyectos llevaron a cabo una gestión eficiente de los recursos financieros, avanzando en el ejercicio de forma adecuada y realizando revisiones al presupuesto acordes con los requerimientos de su implementación. De igual forma, los proyectos evaluados obtuvieron apoyo técnico de distintas divisiones de la FAO y de Oficiales Profesionales Asociados (APOs) financiados por España. Resalta el apoyo brindado por los servicios del Derecho para el Desarrollo (LEGN) y de Apoyo Integrado a la Seguridad Alimentaria (TCSF) desde la sede de la FAO. También destaca el apoyo de tres Oficiales Técnicos en RLC y SLM⁴ de Seguridad Alimentaria y Producción y Protección Vegetal; la labor del Coordinador Regional de los PESAs⁵ en Centro América y el apoyo del Fondo España-FAO (FEF) desde RLC.

RE4. El desempeño general de los proyectos fue bueno logrando obtenerse cambios esperados a niveles de resultado y efecto orientados a la atención de causas de los problemas de hambre y desnutrición; y por lo tanto, conducentes hacia la SAN en los países donde se interviene.

RE5. De forma específica, el proyecto de apoyo a la IALCSH contribuyó significativamente con el posicionamiento de los asuntos del hambre y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en las agendas de política pública de los países miembros. El proyecto también contribuyó en la incorporación del enfoque del Derecho a la

¹ Implementados en el marco del Programa España-FAO en proceso de construcción.

² Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe, tres Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESAs) en Centro América, dos proyectos de Semillas (Centro América y Zona Andina), y Fortalecimiento de dinámicas locales en Guatemala. También se consideró la evaluación realizada por un equipo independiente al proyecto regional de control de la fiebre aftosa. Ver Cuadro 1 y Anexo 6

³ Los proyectos también son pertinentes respecto de las prioridades regionales y de las funciones básicas de la FAO: a, c, d, e, f, g y h. Ver Anexo 7

⁴ Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC) y Oficina Sub Regional para América Central (SLM)

⁵ Proyectos del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria implementados en Centro América.

Alimentación (DA) en la legislación de varios países de la región. Resalta la flexibilidad y efectividad de su modelo de actuación en dos dimensiones: legislativa y con diversas instancias gubernamentales; que le permitieron aprovechar las expresiones de voluntad política de los países miembros y la colaboración instancias gubernamentales multisectoriales⁶, trascendiendo la esfera de contrapartes que usualmente tiene la FAO.

RE6. Como resultado de lo anterior el proyecto de apoyo a la IALCSH es conducente a lograr como principal impacto el fortalecimiento institucional de los países a un nivel normativo y del establecimiento de un entorno favorable. Las legislaciones de SAN existentes a la fecha en América Latina⁷ constituyen un acervo normativo que institucionaliza mecanismos para garantizar el DA. Este acervo es también conducente a la generación de un entorno favorable para la instrumentación de políticas SAN.

RE7. El principal desafío que aún tiene el proyecto de apoyo a la IALCSH es lograr con plenitud su resultado esperado⁸. Para que el acervo normativo sobre SAN con enfoque de DA logrado sea traducido en acciones concretas de política pública, con real incidencia sobre las personas que padecen hambre, es necesario desarrollar/fortalecer capacidades de gestión y ejecución en las organizaciones de los países miembros con mandato de instrumentar dicho acervo normativo. La experiencia en Ecuador de apoyo a Estrategia Acción Nutrición brinda elementos que se pueden considerar para estos propósitos. En concreto, para lograr el desafío previamente planteado, el proyecto debe enfocarse en fortalecer capacidades de implementación como por ejemplo:

- i. coordinación de múltiples actores en los distintos ámbitos de atención de las causas subyacentes al problema del hambre;
- ii. focalización de las intervenciones en aquellos habitantes que padecen hambre;
- iii. monitoreo continuo del estado de quienes padecen hambre; y/o
- iv. de aquellos que sufren hambre para exigir el cumplimiento y ejercicio de su DA

Recomendación 1: Al proyecto de apoyo a la IALCSH (GCP/160) y FAO RLC sobre el enfoque requerido para un pleno logro del resultado esperado de fortalecimiento de capacidades

Enfocar el último año del proyecto en el desarrollo de las capacidades de implementación de políticas SAN (Coordinación multisectorial, focalización y monitoreo) a nivel de las organizaciones gubernamentales con responsabilidad de instrumentar el marco normativo de SAN; y en el desarrollo de capacidades de asociación y conocimiento de organizaciones de la sociedad civil que facilite su participación en la toma de decisiones y rendición de cuentas del DA.

Extender una segunda fase del proyecto, a fin de otorgar el tiempo requerido para acompañar los procesos de fortalecimiento de capacidades previamente mencionados.

RE8. El acervo normativo fortalecido por el proyecto brinda sostenibilidad a sus resultados al institucionalizar el enfoque del DA en la legislación de los países. A nivel regional resalta la importancia del GT2025 para fortalecer las perspectivas de sostenibilidad de la IALCSH. La hechura de políticas SAN en los países de América Latina, aún cuando es

⁶ Por ejemplo Ministerios o Secretarías de salud, protección social y seguridad alimentaria

⁷ Argentina (2003), Guatemala (2005), Ecuador (2006 y 2009), Brasil (2006), Venezuela (2008), Nicaragua (2009), Honduras (2011) y México (en consideración desde 2009)

⁸ El desarrollo de capacidades de parlamentos, gobiernos y de la sociedad civil para el desarrollo de políticas e instituciones de SAN (Ver Marco Lógico del proyecto de apoyo a la IALCSH)

incipiente, brinda perspectivas de sostener los resultados alcanzados en cuanto a fortalecimiento institucional; las cuales se ven afectadas por la falta de capacidades de implementación previamente mencionadas. Al interior de la FAO existe un creciente interés de otros asociados de recursos en apoyar la IALCSH y se han institucionalizado elementos del proyecto en el Nuevo Marco Estratégico de la FAO 2014-19.

RE9. Aún así, la sostenibilidad del modelo de actuación del proyecto en dos ámbitos dependerá de la institucionalización de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre nacionales al interior de los congresos, así como de un mejor entendimiento y apropiación de la IALCSH por parte de los países y sus puntos focales. Si bien la IALCSH es de los países, aún se percibe y se entiende como una iniciativa de la FAO. Un buen entendimiento y fortalecimiento del rol de los puntos focales, coadyuvaría con la eficacia del rol informativo y de abogacía que deben desempeñar, y al mismo tiempo en la apropiación de la IALCSH.

Recomendación 2: Al proyecto de apoyo a la IALCSH (GCP/160) y FAO RLC sobre el trabajo con los puntos focales

Se recomienda que el proyecto esclarezca, con las contrapartes gubernamentales en los países miembros de la IALCSH, la naturaleza del trabajo de los Puntos Focales nacionales, a través de la definición precisa del rol y nivel de interacción requerido para ejercer su potencial rol informativo y de abogacía. En este contexto se recomienda reforzar el trabajo con los puntos focales ya designados, a fin de elevar su nivel de entendimiento de la IALCSH en especial en aquellos países donde no exista aún un representante de la FAO designado.

RE10. Los beneficiarios de los PESAs manifiestan una mejoría en sus condiciones de vida por medio de las buenas prácticas implementadas a nivel territorial, la mayor producción y generación de ingresos monetarios. Existen mejoras de infraestructura de sus viviendas que reducen el riesgo de contagio de enfermedades en el ambiente. Posterior a la mejora de la calidad de agua las madres observan claramente menores frecuencias de diarrea en sus hijos y un acelerado aumento de peso apoyado por un incrementado acceso a servicios públicos. Los cambios descritos no solamente son consecuencia de la provisión de bienes y servicios, sino también de la generación de capacidades y aprendizaje en los propios hogares.

RE11. Después de 12 años de actuación, la asignación pendiente es la medición de los cambios generados puesto que los indicadores utilizados para el monitoreo están enfocados predominantemente a la medición de cantidades de actividades y productos, y se quedo trunca una experiencia de medición de cambios en la situación nutricional de los beneficiarios. Ante la conclusión de los proyectos, sería conveniente establecer la medida en que se generaron los cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios y profundizar en el entendimiento de cómo esos cambios fueron generados por las intervenciones PESA.

Recomendación 3: A FAO SLM y RLC por medio de la unidad de programa de campo y los FAO R en su condición de BH de los PESA nacionales sobre una evaluación de impactos de los PESAs

Se recomienda realizar una medición del impacto de los PESAs en los países de Centro América, con énfasis en los efectos sobre las condiciones de vida de los hogares.

Para el diseño de dicha evaluación se sugiere:

- i) focalizar sobre los cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios, especificando qué ámbito de estos cambios se medirá
- ii) ante la ausencia de una línea base, aprovechar las distintas fases del proyecto para construir grupos de comparación por medio de un diseño tipo pipeline.

iii) utilizar métodos mixtos; complementando con información cualitativa la recabada mediante el instrumento CAYSAN. Esta última debe ser recuperada, complementada y se debe valorar dar continuidad a su aplicación en una segunda medición.

RE12. Se considera que el cambio de enfoque de la III Fase (2008) de los PESAs fue un acierto que permitió la incidencia en políticas públicas de apoyo a la Agricultura Familiar (AF) y en el fortalecimiento institucional. Aún así, la inestabilidad política e institucional de Centro América incide negativamente sobre la sostenibilidad en el desarrollo de las capacidades generadas.

RE13. Se reconoce la viabilidad del modelo de extensión integral para la Agricultura Familiar propuesto por los PESAs. La expresión de ello son los esfuerzos de adopción e institucionalización de los Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras que la evaluación elogia. Aún así, se hace notar que existe una sobre estimación de su alcance que podría poner en riesgo la sostenibilidad y/o efectiva institucionalización.

Recomendación 4: A las Representaciones de la FAO en El Salvador, Guatemala y Honduras sobre el reforzamiento de la iniciativas nacionales para su efectiva institucionalización

Se recomienda que las representaciones de FAO de los países señalados continúen y refuercen el apoyo técnico brindado a las contrapartes gubernamentales en El Salvador, Guatemala y Honduras focalizando en coadyuvar a que éstas logren un adecuado dimensionamiento de las metas, intervenciones e integralidad de las buenas prácticas de los planes, proyectos de agricultura familiar y servicios de extensión nacionales que se están implementando en dichos países con base en la experiencia de los PESAs.

RE14. Ante la conclusión de los PESAs en los países de Centro América, posible disolución de sus equipos técnicos, y ausencia de un Oficial Técnico con responsabilidad en SAN en el equipo multidisciplinario de SLM existe el riesgo de que el conocimiento y experiencias generadas se pierdan.

Recomendación 5: A FAO SLM y RLC sobre una plena adopción de la experiencia PESA en los equipos multidisciplinarios de la FAO

Se recomienda tomar las siguientes medidas:

- i) Asignar responsabilidades al puesto de Oficial de Políticas creado recientemente en SLM para brindar el apoyo técnico en materia de políticas de SAN con base en el escalamiento de la experiencia de los PESAs Nacionales y de su modelo de extensión para el apoyo de la AF y las buenas prácticas SAN.
- ii) Fortalecer la gestión del conocimiento generado por los PESAs, concluyendo los productos de sistematización de la experiencia y de los procesos de incidencia en materia de política y condiciones de vida de los hogares.
- iii) Asumir plenamente en SLM la responsabilidad de administrar diseminar la página web de los PESAs Centro América y de todos los productos normativos desarrollados en esta.

RE15. Uno de los principales aportes de los PESAs es la generación de soluciones viables de atención la agricultura familiar para su implementación en diferentes contextos. Al integrarse al PEF, los PESAs permitieron enriquecer y entender con mayor claridad algunos caminos viables para llevar las ideas de la IALCSH a la práctica, brindado soporte y visibilidad al conjunto de proyectos del PEF en Centro América. A pesar de la integralidad de

los componentes de los PESAs, una mejor coordinación en la implementación de sus buenas prácticas en tiempo y espacio, permitiría potenciar la capacidad de generar resultados.

Recomendación 6: A FAO SLM y RLC por medio de la unidad de programa de campo sobre los aspectos a considerar en proyectos de apoyo a la Agricultura Familiar similares a los PESAs

Para futuros proyectos similares al PESA orientados al desarrollo de modelos de extensión para la Agricultura Familiar, y vinculados a buenas prácticas SAN, se recomienda definir oportunamente una estrategia de implementación en la que se establezcan claramente las fases de aplicación complementaria de las buenas prácticas SAN en aspectos productivos, de educación, salud y nutrición, a fin de garantizar las potenciales sinergias de su aplicación.

RE16. Los proyectos de Semillas Andina y Centro América tuvieron un buen desempeño para la fase de ejecución en la que se encuentran. Se fortalecieron organizaciones de agricultores familiares y se articularon los diferentes elementos para establecer, validar y poner en funcionamiento un modelo de producción y comercialización de semilla de calidad. El sistema implementado está probando ser económica y operacionalmente viable, potenciando el emprendimiento en la agricultura familiar. Los datos disponibles muestran una mayor disponibilidad de semilla de entre 30% y 50% que, por su mejor calidad y rendimiento, podría causar aumentos significativos en la producción destinada al consumo y venta. Aunque la información disponible no es suficiente para llegar a conclusiones más precisas, existen indicios de que en el futuro se observaría una mejoría del ingreso de los productores. También resaltan cambios relevantes en el comportamiento de los beneficiarios de los proyectos como el manejo económicamente eficiente y sostenible de las pequeñas empresas y/o asociaciones de producción de semillas (PES), así como la adopción y aplicación de conceptos de la calidad en la producción y fiscalización. Por ello, pareciera ser posible llevar el modelo de atención a una mayor escala con crecimiento moderado.

RE17. Un factor clave para lograr sostenibilidad de los resultados mencionados es la institucionalización y apropiación del modelo por parte de las instancias públicas responsables. A pesar de los avances, en varios países, el proceso de apropiación es todavía lento y demora en traspasar los límites del interés a nivel de territorio o municipio hacia niveles superiores. Tampoco existe claridad en los países sobre qué instancia continuará con la función de apoyo a la AF que desempeñó la FAO mediante los proyectos. En general, los gobiernos de la región reconocen la validez de la intervención pero aún no la adoptan como política integral de la AF que asegure la sostenibilidad del acceso de la semilla. Al mismo tiempo, existen aspectos de la operación de las PES que de reforzarse permitirían potenciar su perspectiva de sostenibilidad.

Recomendación 7: A los proyectos de Semillas (GCP/ 182 y GCP/183), FAO-RLC y FAO-SLM sobre el énfasis de la última fase de ejecución

Se recomienda que en el tiempo restante de ejecución de los proyectos se de prioridad a las siguientes medidas: i) apoyar la formulación de políticas integrales de apoyo a la AF⁹; ii) fortalecer las perspectivas de sostenibilidad de las asociaciones formadas, sugiriéndose fomentar la transparencia de la gestión operativa, la ampliación de los servicios que brindan a

⁹ Políticas orientadas a garantizar el acceso a la semilla de calidad tales como el fomento a la producción, el crédito, seguros ante desastres climáticos, asistencia técnica, extensión y capacitación, certificación de calidad, almacenamiento y comercialización.

sus asociados y el fortalecimiento de los vínculos formales con los mercados de semillas; y iii) medir los cambios en beneficiarios y el intercambio de experiencias entre proyectos en cuanto el comportamiento empresarial en las asociaciones, productividad y reducción de costos de producción.

RE18. Los proyectos de Semillas lograron establecer sistemas de investigación, producción, promoción y de apoyo que facilitan el acceso a semillas de calidad para pequeños productores de la agricultura familiar. Para el continuo avance de los proyectos de semillas será importante la generación de capacidades para la identificación de nuevos materiales genéticos mejorados para cultivo bajo múltiples agro sistemas y prácticas, así como resistentes a efectos derivados del cambio climático. En esta función, es deseable una mayor participación de investigadores nacionales que, trabajando directamente con los productores, continúen el progreso en la selección de genotipos de características cada vez mejores o que respondan a demandas ambientales o de mercado más específicas.

Recomendación 8: A FAO RLC, SLM y los proyectos Semillas (GCP/ 182 y GCP/183)

Se recomienda reforzar el trabajo de fortalecimiento de las capacidades de organismos regionales de investigación agrícola para la identificación, por medio de evaluaciones participativas, de nuevos materiales genéticos mejorados que se adapten simultáneamente a los efectos del cambio climático y sean utilizables en esquemas de producción de AF con bajos recursos (resistentes a enfermedades y plagas prevalecientes) pero que al mismo tiempo sean comercialmente viables.

RE19. Con todo lo anterior, el conjunto los proyectos ha contribuido con el objetivo de la IALCSH. Los gobiernos de los países miembros de la FAO en América Latina han demostrado creciente conciencia y voluntad de atender la problemática del hambre, pero requieren esclarecer y definir una estrategia clara de instrumentación del marco estratégico que brinda la IALCSH (definiendo objetivos y metas realistas). La FAO mediante el rol de apoyo a la Secretaría Técnica de la IALCSH puede coadyuvar y tener incidencia.

Recomendación 9: Al proyecto de apoyo a la IALCSH (GCP/160) y RLC

Se recomienda que el proyecto GCP/160 lidere y apoye activamente a que se realice, en el seno del grupo de trabajo 2025, un ejercicio de instrumentación de metas y objetivos subordinados al objetivo general de la IALCSH de los países. El proyecto puede fomentar y facilitar el trabajo de los representantes de países miembros para instrumentar el objetivo general de la IALCSH en objetivos y metas más concretas, al estilo de generar una hoja de ruta para su implementación que posteriormente sirva de referente para otras iniciativas nacionales de atención de las causas fundamentales de los problemas del hambre.

RE20. Los resultados del conjunto de proyectos plasman las condiciones necesarias pero no las suficientes para lograr concreción de acciones en los países para la lucha contra el hambre que permita una mayor contribución hacia al logro del objetivo de la IALCSH. Una de éstas condiciones, sino la principal, es la concreción de la voluntad política en acciones concretas implementadas por los países. Existen pocos ejemplos de gobiernos que por su cuenta, sin el apoyo de FAO, adoptan y/o replican sugerencias para la formular e implementar políticas SAN; precisamente como consecuencia de una débil capacidad de implementación. Por ello, el énfasis que pusieron los proyectos en el desarrollo de capacidades fue muy acertado, pero hubiese sido deseable que desde un inicio hubiesen definido una estrategia que establezca la secuencia esperada del proceso de formación de capacidades y que ésta partiera de un

análisis/diagnóstico de las necesidades de desarrollo de capacidades. Lo anterior es aún más relevante cuando se cambia de enfoque entre fases o se emprenden esfuerzos de articulación, como fue el caso de los proyectos, en los que se pudo haber establecido una estrategia de complementación entre las modalidades de atención para el desarrollo de capacidades.

Recomendación 10: A Unidad responsable del Manejo del Programa de Campo (Ex TCDM actualmente en OSD)

Se recomienda a OSD que las políticas y procedimientos corporativos como el Manual del Nuevo ciclo de proyectos resalten y amplíen la exigencia de efectuar una adecuada valoración de las necesidades de desarrollo de capacidades (y las modalidades de asistencia técnica requeridas) que abarquen no solo a los proyectos nuevos sino también a:

- i) proyectos que extiendan su implementación (cambio de fase); ii) proyectos que durante su implementación cambien de enfoque y/o dimensión de atención del desarrollo de capacidades en su diseño; y/o iii) proyectos que se busque articular con la intención de conformar un programa.

RE21. Se encontraron mejoras a los diseños de los proyectos con indicadores y objetivos que plasman el género en su narrativa y reporte de información desagregada por sexo. Existe un esfuerzo por desarrollar e instrumentar herramientas de género en el caso de algunos PESAs. Sin embargo, los proyectos analizados no lograron definir e implementar una línea uniforme para abordar asuntos de género e inclusión de pueblos indígenas en su implementación. La coordinación del PEF es consciente de estos hechos y propició la incorporación de un producto en el proyecto de apoyo a la IALCSH que pretende facilitar la inclusión de los temas de género en la actuación del resto de los proyectos del PEF. Se hace notar que este aspecto debió haberse reconocido en etapas iniciales de los proyectos, a fin de hacer un pleno aprovechamiento y potenciamiento de sus resultados en favor de la IALCSH.

Recomendación 11: A RLC en cuanto el enfoque de género en los proyectos del PEF

Se recomienda aprovechar el subproducto 2.3 del proyecto GCP/160 para incorporar los elementos básicos del enfoque de género¹⁰ a los proyectos de campo del PEF aún en ejecución, a fin de mejorar su implementación, en beneficio de potenciar la contribución a la IALCSH. Esencialmente se trata de incorporar un análisis social, la elaboración de una hoja de ruta e indicadores de género, la integración efectiva de la perspectiva de hombres y mujeres participantes durante la ejecución, y la adecuación de los productos a los roles y circunstancias de género locales.

RE22. En otros aspectos, los resultados logrados por los proyectos que conforman el PEF muestran el potencial que tiene su articulación para coadyuvar con el objetivo de la IALCSH de los países; aún y cuando el PEF carece de un diseño formal.

RE23. Desde su creación en 2006, el FEF apoyó la implementación de los proyectos con el desarrollo de instrumentos de gestión y con la perspectiva de construir un Programa España-FAO (PEF). Existió un abierto apoyo de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) y la Dirección de FAO-RLC para buscar mayor articulación y coherencia entre los proyectos financiados por España. El FEF apoyó la identificación y formulación de proyectos, facilitando consultas y priorizaciones entre RLC, AECID y

¹⁰ Ver Evaluación de la función y la labor de la FAO en relación con el género y el desarrollo

TCSR¹¹ desde 2008. También brindó apoyo a los esfuerzos de coordinación entre las partes responsables de los proyectos para su articulación; a la gestión con base en resultados de los proyectos; y desarrolló valiosas herramientas de sistematización de las experiencias.

RE24. A pesar que los proyectos fueron diseñados de forma independiente lograron complementariedades aprovechando el eje conductor que brinda la IALCSH. Resaltan los logros en Centro América donde los PESAs brindaron soporte y visibilidad al conjunto de proyectos del Programa España-FAO a partir de las sinergias con los proyectos de Semillas para el Desarrollo y de Apoyo a la IALCSH. El proyecto GCP/169¹² en Sudamérica desempeñó un rol similar y sirvió como incubadora para el desarrollo de herramientas de gestión y experiencias de articulación territorial.

RE25. Con base en lo anterior, la evaluación concluye que sí es necesaria la estructuración programática de los proyectos que conforman al PEF puesto que ello permitiría potenciar los resultados que pueden lograr de forma individual. Para consolidar la aspiración de conformar un programa, los esfuerzos de coordinación y acompañamiento a la gestión conjunta de los proyectos deben continuar y reforzarse, principalmente, con el esclarecimiento de los ejes temáticos que dan forma al programa, el establecimiento de indicadores y metas conjuntas, y la definición de criterios claros para la selección de proyectos que aporten de forma consistente a la IALCSH.

Recomendación 12: A RLC por medio de su Unidad del Programa de Campo y la coordinación del Fondo España-FAO sobre la estructura programática

Para fortalecer la estructura programática de los proyectos se recomienda:

- a) Establecer las líneas temáticas que darían congruencia a la conformación del Programa España-FAO, tomando como base las sugeridas en el Anexo 20, analizando y definiendo cuál es su real contribución en los temas de gobernanza, aspectos productivos y sociales relacionados a las causas del problema del hambre que se pretenden abordar.
- b) Realizar un análisis que permita definir claramente:
 - En qué países y/o regiones de América Latina es prioritario focalizar los esfuerzos de nuevos proyectos que se diseñen en el marco del incipiente programa.
 - El nivel y modalidades de asistencia técnica requeridas para el fortalecimiento de las capacidades de los países
 - Identificación de potenciales socios y el logro de alianzas estratégicas, que permitan atender aquellas áreas en que FAO no tiene ventaja comparativa
- c) Establecer metas conjuntas entre los proyectos que actualmente se encuentran en operación, a fin de concretar el concepto de sinergias esperadas. Otros proyectos que se incorporen deben definir metas conjuntas en la medida en que se identifique que éstos tienen potencial de complementación con los proyectos que actualmente están en operación.

RE26. Ante el contexto de escasez de recursos y de implementación de principios de gestión por resultados, fortalecer la estructura y coherencia del incipiente programa requerirá instrumentar criterios claros y concretos que puedan ser utilizados para seleccionar o desechar propuestas de nuevos proyectos; a fin de que éstos sean pertinentes y consistentes con los ejes que se defina prioritarios dentro de la estructura del PEF. En el párrafo 245 se brindan algunas sugerencias de posibles criterios.

¹¹ Servicio de apoyo a la movilización de recursos de la sede de la FAO (TCSR)

¹² Programa Regional para reforzar los impactos de las políticas públicas en la erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil

Recomendación 13: FAO: Coordinación del Fondo España-FAO, RLC y TCSR

Se recomienda instrumentar criterios claros de selección y priorización de proyectos que garanticen consistencia y congruencia al interior del Programa España-FAO.

RE27. En el marco del apoyo a una gestión basada en resultados del conjunto de proyectos del PEF se desarrolló el SIMER y una plataforma informática que lo instrumenta (PSIMER). El establecimiento del SIMER constituye una experiencia valiosa que respondió a la necesidad de llenar vacíos existentes en cuanto al uso de estándares y herramientas de monitoreo de productos y resultados. La implementación del SIMER se realizó siguiendo buenas prácticas y aportó significativamente a una cultura de planeación y seguimiento de los proyectos. A la luz del desarrollo de una herramienta corporativa única¹³ que permite un seguimiento de resultados de los proyectos de la FAO a nivel mundial, la herramienta PSIMER reduce su pertinencia. De igual forma, dicho desarrollo plantea la necesidad de armonizar los procesos de planificación y monitoreo para evitar la duplicación de esfuerzos; y al mismo tiempo el reto de continuar fortaleciendo las capacidades internas de gestión con base en resultados. Para ello será relevante recuperar las lecciones de la experiencia de implementación del SIMER y otras herramientas de gestión desarrolladas por el PEF. En dicho sentido, se valora como adecuada y pertinente la coordinación lograda entre RLC y la sede durante 2012 para aprovechar la experiencia del SIMER en el marco de las capacitaciones para la Programación Efectiva por País.

Recomendación 14: A FAO-RLC Unidad del Programa de Campo, SLM, Proyectos evaluados y OSD, sobre el monitoreo de los proyectos

Ante el reciente desarrollo de los módulos QA y presupuesto por resultados en el marco del FPMIS, se recomienda:

- a) Trasladar la experiencia e información del monitoreo desarrollados en el marco del SIMER a los sistemas corporativos de la FAO (FPMIS); a fin de coadyuvar con el esfuerzo de fortalecimiento de la unidad y coherencia del programa de campo de la FAO a nivel mundial.
- b) Continuar con la intención de emprender esfuerzos de fortalecimiento de las capacidades internas en materia de gestión con base en resultados de los proyectos. Con base en las capacidades ya formadas, se debe hacer un esfuerzo y énfasis en fortalecer aquellas capacidades internas para la correcta definición de indicadores y para el monitoreo. El propósito es superar el énfasis en la programación y en la medición de productos y actividades y en la contabilización de unidades en desmedro de la medición de los verdaderos resultados (cambios de comportamiento y condiciones de vida de los beneficiarios de los proyectos).
- c) Aprovechar la experiencia denominada identificación de valores y gestión de conocimiento desarrollada por el FEF, vinculándola al monitoreo para fortalecer el concepto de medición de los cambios en comportamiento como los verdaderos resultados de los proyectos.

¹³ Módulo QA del FPMIS basado en un marco lógico y las secciones correspondientes a la programación del plan de trabajo de actividades y del seguimiento del ejercicio financiero por medio del FPMIS

1. Antecedentes de la evaluación¹⁴

1.1 El propósito

1. La presente evaluación se realizó en respuesta al interés expresado en 2011 por parte de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) y distintas partes interesadas de FAO,¹⁵ de llevar a cabo una evaluación con una visión programática y temática de un conjunto de proyectos implementados por la FAO en América Latina y financiados por España en el periodo 2006-2012, en torno al objetivo de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en la región.

2. La evaluación se realizó con tres propósitos:

- a. Valorar el desempeño de los proyectos seleccionados, formular recomendaciones e identificar las lecciones aprendidas para la futura implementación de éstos u otros proyectos de la FAO con temáticas similares;
- b. Analizar la contribución y vinculación del conjunto de proyectos al objetivo de SAN que comparten en el marco de la IALCSH, mediante el análisis del apoyo que éstos han brindado a los países miembros de la FAO en la región latinoamericana para instrumentar políticas y desarrollar institucionalidad pública en materia de seguridad alimentaria y nutricional (SAN).
- c. Analizar la potencial coherencia programática que se tiene al interior del conjunto de proyectos y formular recomendaciones que permitan mejorarla, mediante el análisis de la articulación, complementariedad y sinergias logradas en los temas y espacios geográficos que éstos abarcaron.

1.2 El alcance

3. La evaluación se diseñó con un carácter operativo y otro estratégico. El primero relacionado con la rendición de cuentas respecto del desempeño de los proyectos y el último con el aprendizaje organizacional que se deriva de la implementación y gestión coordinada de un conjunto de proyectos en el marco de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH) de los países miembros de la FAO.

4. Las partes interesadas de los proyectos financiados por España en América Latina comparten la visión y la intención de construir un programa integrado alrededor del objetivo compartido con la IALCSH¹⁶, reducir el hambre. En este sentido en su ámbito estratégico la evaluación se concentró en valorar la contribución de los proyectos al objetivo de SAN de la IALCSH. No obstante lo anterior, solamente algunos de los proyectos se enmarcaron desde un inicio en torno al objetivo de la IALCSH.

¹⁴ Una descripción más detallada de los antecedentes de la evaluación se encuentra en el Anexo 1.TdR de la Evaluación

¹⁵ Fondo España-FAO en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLC), oficiales de la FAO en RLC y en la Oficina Sub-regional de la FAO para América Central (SLM), Representantes de la FAO en los países, TCSR y TCSF

¹⁶ La IALCSH de los países tiene el objetivo de *Contribuir a erradicar el hambre y garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de todos los habitantes de los países de América Latina y el Caribe.*

5. Del total de proyectos financiados por España, la evaluación abarcó los que se muestran en el Cuadro 1 de la sección 2.3

6. La evaluación analizó el desempeño de los proyectos en el periodo 2006-2012, en el que la mayoría iniciaron y concluyen su implementación. La misión de campo de la evaluación abarcó siete países de América Latina donde el conjunto de proyectos concentró su implementación y operación: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú. Adicionalmente, la misión de evaluación visitó Chile (RLC) y Panamá (SLM), donde están localizadas las coordinaciones de los proyectos.

1.3 Marco analítico y metodología

7. La evaluación hizo uso de los siguientes tres marcos analíticos:

- a. Los TdR (Ver Anexo 1) y las preguntas de evaluación que éstos incluyen.
- b. La matriz de evaluación que incluye una desagregación de las preguntas de los TdR en sub-preguntas, indicadores, fuentes de información, e instrumentos de evaluación. (Ver Anexo 2).
- c. Las Matrices de Marco Lógico (MML) de los proyectos (Ver Anexo 3) como un tercer marco analítico que sirvió, en específico, para la valoración del desempeño individual de los proyectos. Específicamente utilizaron las versiones de las MML obtenidas durante la misión de campo en Septiembre de 2012¹⁷.

8. Los marcos analíticos utilizados en la evaluación permitieron brindar coherencia y precisar la complejidad inherente a la misma, al permitir realizar una valoración incluyente de los siguientes elementos:

- Representatividad de los ejes temáticos en que se agruparon los proyectos.
- Análisis de los distintos niveles de actuación, a saber: entorno favorable, normativo, políticas públicas, organizaciones, distintos órdenes de gobiernos, comunidades, familias y productores/as.
- Diferencias, semejanzas y coincidencias en cuanto a la implementación de los proyectos.
- La complementariedad con otros proyectos a partir de la consideración de los hallazgos de evaluaciones pasadas o de otros proyectos del Fondo España-FAO.

9. En términos de la metodología, la evaluación se realizó en estricto apego a las Normas y Estándares de UNEG¹⁸ y a los criterios de evaluación internacionalmente aceptados¹⁹. La triangulación de información constituyó el pilar fundamental para validar y analizar la evidencia que permitió sustentar los hallazgos y formular conclusiones y recomendaciones.

10. Con base en los métodos identificados en la matriz de evaluación, el equipo desarrolló y utilizó los métodos e instrumentos que se presentan en el Anexo 4.

¹⁷ OED obtuvo por medio del PSIMER dos versiones previas de las MML en distintos momentos del tiempo (Abril 2012 y Junio 2012). Por otra parte la misión de evaluación obtuvo otras versiones durante la visita a la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLC) en Septiembre de 2012.

¹⁸ Grupo de Evaluación de Naciones Unidas <http://www.uneval.org/normsandstandards>

¹⁹ Pertinencia, Efectividad, Eficiencia, Impacto y Sostenibilidad.

OECD-DAC http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html

1.4 Principales limitaciones y/o dificultades metodológicas

11. Las principales dificultades que el equipo de evaluación enfrentó durante la valoración se derivaron de la complejidad inherente del conjunto de proyectos que fueron sujeto de evaluación:

- a. El conjunto de proyectos es un grupo bastante heterogéneo de intervenciones de desarrollo con distintos niveles de incidencia (ámbitos normativos, políticas públicas, organizaciones y comunidades). A ello se añadieron las distintas modalidades de asistencia técnica que éstos implementaron, por ejemplo: abogacía, acompañamiento técnico, asesoría, capacitaciones, escuelas de campo, etc.
- b. Existe una dificultad que surge al intentar valorar los efectos que se derivan de la implementación de proyectos de apoyo a iniciativas políticas. Los efectos que se pueden identificar de la abogacía, así como de la facilitación de procesos de definición de agenda y formación de políticas públicas, dependen, además del apoyo de las intervenciones realizadas por la FAO, de la voluntad política y el actuar de diversos actores en una esfera en la que los proyectos no tienen incidencia. La concreción de los efectos a nivel de impacto, dependen en gran parte de la conjunción de varios factores externos, y por lo cual es difícil establecer una atribución de los efectos al actuar específico de la FAO, mediante sus proyectos.
- c. Las distintas etapas de implementación de los proyectos evaluados. No obstante estos comparten el objetivo de la IALCSH, únicamente los proyectos de Semillas²⁰ fueron elaborados posteriormente a la adopción de ésta como marco estratégico y con el explícito encargo de apoyar la SAN de la región en el contexto de la escalada de precios que existió en 2009. Por ello es difícil establecer el comienzo de un programa y un punto de comparación temporal.
- d. A pesar de que los proyectos comparten una aspiración programática y un contexto temático común, al inicio del periodo de evaluación (2006) no se contaba con los elementos mínimos necesarios para el diseño²¹ de un programa que permitiera valorar su consistencia y pertinencia.

12. Una dificultad adicional fue una muy baja tasa de respuesta a una encuesta aplicada por esta evaluación, dirigida a personal técnico de instituciones públicas y de integrantes de Frentes Parlamentarios, acerca de la utilidad del apoyo técnico de FAO y del grado de uso que cada persona capacitada este dando a las nuevas capacidades adquiridas. La baja tasa de retorno a dicha encuesta no permitió considerar los resultados en la valoración.

2. Antecedentes de los proyectos

2.1 La Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre

13. En 2005, los países miembros de la FAO en América Latina lanzaron la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH), como un compromiso para contribuir a

²⁰ GCP/RLA/182/SPA y GCP/RLA/183/SPA

²¹ Teoría de cambio, cadena de objetivos, indicadores y metas.

crear las condiciones políticas e institucionales que permitirán erradicar el hambre de forma permanente para el año 2025.²²

14. El objetivo y la meta de la IALCSH de los países, respectivamente, son:
 - a. “contribuir a erradicar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de todos los habitantes de los países de América Latina y el Caribe, promoviendo el Derecho a la Alimentación y reforzando la meta de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta el 2015 y más allá si fuera necesario”; y
 - b. “reducir la incidencia de la desnutrición crónica infantil por debajo del 2,5%, en todos los países de la región al año 2025”.²³

2.2 El Fondo España FAO y el inicio en la conformación de un Programa

15. En 2006, se crea el Fondo España-FAO con el objetivo de financiar y asistir en la identificación, el diseño y la ejecución de proyectos y actividades que se llevan a cabo en la RLC en las áreas de Seguridad Alimentaria, Agricultura Familiar, Enfermedades Transfronterizas y Emergencias, además de otras áreas de interés conjunto de la FAO, el Ministerio de Asuntos Exteriores de España y la Cooperación Española.

16. Este Fondo apoya a las iniciativas relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), en coherencia con los objetivos del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 (III PD) en cuanto a sus prioridades de lucha contra la pobreza y desarrollo rural y lucha contra el hambre.

17. En 2009, el Fondo España-FAO adoptó a la IALCSH como su marco estratégico. Con ello, se esperaba que el conjunto de proyectos que lo conforman generaran complementariedades y sinergias entre sí, y propiciaran una congruencia programática, dando paso así al inicio de la conformación del Programa España-FAO. Con el establecimiento de la IALCSH como marco estratégico del naciente Programa España-FAO se buscaba lograr una mayor efectividad y visibilidad de los procesos de cooperación técnica de la FAO, en torno a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en la región latinoamericana; y por lo tanto apoyar al objetivo de la IALCSH. El proyecto GCP/RLA/160/SPA se transformó en el eje del mencionado marco estratégico.

18. El Programa España-FAO no fue concebido desde su inicio como un Programa; por ello, éste carece de un documento formal que describa los elementos mínimos de su diseño (objetivos, metas y estrategia de implementación). Su concepción surge de la necesidad de otorgar coherencia a las iniciativas financiadas por España que se originaban en la región latinoamericana en torno a la SAN y a la IALCSH; de ahí que la conformación del mencionado Programa tomó forma a partir de las temáticas compartidas, cobertura complementaria y sinergias del conjunto de proyectos que lo conforman. Su conformación se encuentra en proceso de consolidación a partir de la cooperación y coordinación entre los equipos directivos de los proyectos y los responsables del programa de campo de la FAO en RLC.

²² En Anexo 6 se presentan los antecedentes de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre

²³ <http://www.rlc.fao.org/es/ialcsh/la-iniciativa/objetivos/>

19. En 2011, el Programa España-FAO²⁴ estaba conformado por 16 proyectos, regionales y de ejecución nacional (Ver Anexo 5). Este portafolio representa una inversión de 69.6 millones de dólares americanos entre 2006 y 2012. Casi todos los países de la región están involucrados, principalmente a través del proyecto de apoyo a la IALCSH (GCP/RLA/160/SPA). Los proyectos fueron agrupados por RLC en tres ejes temáticos, en función de sus objetivos, así como de las sinergias y complementariedades generadas en un mismo espacio geográfico²⁵.

2.3 Los proyectos evaluados²⁶

20. La evaluación abarcó los siguientes proyectos:

Cuadro 1. *Proyectos que abarcó la evaluación*²⁷

Eje temático	Proyecto (Código y nombre abreviado)		Presupuesto 2006-2012 en USD
Seguridad alimentaria y Nutricional (SAN)	GCP /RLA/160/SPA	Apoyo a la IALCSH	7,576,076
	GCP /RLA/136/SPA	PESAs Centro América (Componente de Coordinación regional)	2,539,654
	GCP /ELS/007/SPA	PESA El Salvador	3,528,822
	GCP /HON/022/SPA	PESA Honduras	4,142,202
	GCSP/GUA/009/SPA	PESA Guatemala	4,341,576
Agricultura Familiar AF	GCP /GUA/012/SPA	Fortalecimiento de dinámicas locales	4,407,772
	GCP /RLA/182/SPA	Semillas para el Desarrollo Centro América	11,934,935
	GCP /RLA/183/SPA	Semillas Zona Andina	5,177,516

Fuente: OED con información de FPMIS

21. La descripción detallada de los antecedentes y del arreglo institucional de los proyectos evaluados se presenta en Anexo 6.

3. Análisis de la pertinencia, concepto y diseño de los proyectos

3.1 Pertinencia

22. El cuadro 2 muestra los principales hallazgos de la valoración de la pertinencia de los proyectos. Inicialmente identifica la pertinencia respecto de los temas y problemas vigentes en la región de América Latina. Adicionalmente, el cuadro presenta la pertinencia respecto de las prioridades regionales y de los países miembros, al igual que los objetivos estratégicos de la FAO con los cuales los proyectos están alineados. Finalmente, el cuadro muestra la pertinencia de los proyectos con respecto de los marcos generales para el logro de

²⁴ <http://www.rlc.fao.org/fondo/>

²⁵ Algunos de los ejes temáticos concuerdan con las prioridades regionales establecidas en la XXXI Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

²⁶ Para contar con mayor detalle sobre los antecedentes de cada proyecto se recomienda revisar el Anexo 6

²⁷ El Proyecto Fiebre Aftosa (GCP/RLA/178/SPA), que está contemplado en el eje temático Enfermedades Transfronteriza (ET), fue evaluado por un equipo diferente conjuntamente con el proyecto con el mismo nombre financiado por la Cooperación Italiana (GTFS/RLA/172/ITA). La presente evaluación consideró e insumió los hallazgos y conclusiones de esta evaluación para responder a las preguntas del ámbito estratégico.

la seguridad alimentaria y nutrición. Un análisis detallado de los aspectos de pertinencia se presenta en el Anexo 7.

Cuadro 2. *Análisis de la pertinencia de los proyectos*

Criterio de valoración	Proyecto de Apoyo a la IALCSH	Proyectos Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESAs)	Proyectos Semilla
Pertinencia temática	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia por apoyar la atención de la inseguridad alimentaria. • enfoque de apoyo a iniciativas políticas; formación de agenda pública y abogacía, generación de capacidades a nivel normativo y organizacional; e introducción del derecho a la alimentación en la institucionalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención de las dimensiones de acceso y disponibilidad de alimentos inherentes a los problemas de sub y desnutrición • pertinentes para el desarrollo de la agricultura familiar, generando información, conocimiento, probando y facilitando la adopción de buenas prácticas • Enfoque de fortalecimiento institucional para atender la insuficiente visibilidad del asunto del hambre en las agendas de política 	<ul style="list-style-type: none"> • Ante la magnitud del problema del hambre y por proponer una forma de producción de semilla de calidad logrando un incremento de la producción de granos básicos. • Atención de la carencia de fuentes y acceso de la AF a semillas de calidad de cultivos tradicionales
Atención de causas del hambre	Causas asociadas a la gobernanza	Causas económicas, productivas, sociales y ambientales del hambre	Causas económicas, productivas, y ambientales
Prioridades establecidas por Conferencias regionales para América Latina y el Caribe (2006-12) ²⁸	Estrategia y línea prioritaria de Seguridad Alimentaria	i) agricultura familiar; ii) desarrollo rural territorial; iii) gestión integral del agua; iv) sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos; v) desarrollo sostenible de la actividad pecuaria, con énfasis en la pequeña producción; vi) vinculación de los pequeños productores al mercado	fortalecimiento de la extensión rural, la capacitación y la transferencia técnica a los pequeños productores, y su directa pertinencia con respecto a la urgencia definida para mejorar el acceso y uso de semillas de calidad producidas localmente
Marco estratégico 2010-2019 ²⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Obj. Estratégico H³⁰ • Funciones básicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Obj Estratégicos A, E, F, G, H y K. 	<ul style="list-style-type: none"> • Obj Estratégicos A y H • funciones básicas de

²⁸ 29° Conferencia (Caracas, 2006), 30° Conferencia (Brasilia, 2008); 31° Conferencia (Ciudad de Panamá, 2010), y 32° Conferencia Regional.

²⁹ ídem

Criterio de valoración	Proyecto de Apoyo a la IALCSH	Proyectos Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESAs)	Proyectos Semilla
	de la FAO d) y e)	• funciones básicas de FAO b), c), d), e) y h)	FAO c) y e)
MPP de los países visitados	<ul style="list-style-type: none"> • Perú: SAN y Lucha contra la Pobreza; Formulación de Políticas Sectoriales y Desarrollo Rural; Medio Ambiente y Gestión de Riesgos ante el cambio climático y el Desarrollo Sostenible. • Ecuador: Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria, Sanidad Agropecuaria, Ambiente y Pesca; en particular la parte forestal, Pesca y Acuicultura, y Emergencia. • Colombia: Seguridad Alimentaria y buenas prácticas agrícola; Agricultura urbana; Recuperación de cuencas hidrográficas; Emergencias y rehabilitación • Guatemala: SAN, AF, Emergencias, Cambio climático. • El Salvador: AF, Agro cadenas, Plan de Agricultura Familiar (PAF), PESA y el Proyecto Del Huerto Escolar a la Alimentación Escolar. • Honduras: PESA, AF, acceso a la tierra, semillas, agro cadenas, educación nutricional, agricultura urbana. • Costa Rica: Desarrollo Rural y Agrícola incluyendo SAN; Recursos Naturales; Comercio Agrícola. 		
ODM	ODM 1 Erradicar pobreza y el hambre y la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre hasta 2015		
Pertinencia respecto de los marcos generales para el logro de la seguridad alimentaria y la nutrición	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo al desarrollo de marcos legales para cumplir el DA es pertinente con los Compromisos de la Cumbre Mundial sobre Alimentación adoptada en el seno del CFS • Pertinencia respecto de las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación.³¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Principios de Roma para una seguridad alimentaria y sostenible delineados por el CFS en el Marco Estratégico para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición 	<ul style="list-style-type: none"> • Aportan actividades en línea con el Principio 3 para una seguridad alimentaria mundial sostenible, en relación al segundo ámbito del planteamiento de doble componente para reducir el hambre

Fuente: equipo de evaluación

3.2 Concepto y diseño de los proyectos

23. Los proyectos analizados son consistentes en su diseño al contemplar elementos necesarios que permiten lograr una cadena de resultados esperados conducentes hacia sus objetivos.

³⁰ El proyecto cobró mayor pertinencia respecto del Objetivo 1 y la Estrategia Regional R1 que se denomina Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025 en el nuevo Marco estratégico de la FAO y Plan de Medio Término 2014-17. <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/me999e.pdf>

³¹ <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/ME498s.pdf>

24. En el caso del proyecto de apoyo a la IALCSH, el diseño es consistente pues refleja de manera adecuada el trabajo de abogacía política y fortalecimiento normativo que se requiere realizar para apoyar acciones de los países miembros de lucha contra el hambre, y que ello tenga incidencia en las causas de dicho problema en el ámbito de la gobernanza. Aún así, existen debilidades en la definición adecuada de productos que permitan la consecución del objetivo de fortalecimiento de capacidades. El diseño fue flexible lo que se atribuye a la característica inherente a un proyecto de apoyo de iniciativas políticas que requería aprovechar las ventanas de oportunidad que se originaban a partir de la voluntad política de los países de implementar acciones de lucha contra el hambre.

25. Los PESAs enfocaron su diseño, de forma adecuada y consistente en torno al efecto de contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población más vulnerable en los países de su intervención. Para ello, el diseño contempló dos niveles de actuación: nacional y territorial, aunque también se consideró un componente enfocado al actuar regional. A nivel nacional, el diseño de los PESAs muestra énfasis en el fortalecimiento de capacidades, en la dimensión del entorno favorable. A nivel territorial, el diseño de los PESAs demuestra integralidad, al promover la disponibilidad y acceso a los alimentos, a partir de la implementación de buenas prácticas, diversificación de dieta, mejora de la nutrición y condiciones de salud (calidad de vivienda y agua potable, saneamiento) en los hogares de poblaciones vulnerables.

26. En su concepto los proyectos Semillas combinan soluciones para problemas productivos de la Agricultura Familiar con la vinculación con servicios públicos (investigación, inspección, etc.) que son necesarios para asegurar la calidad de semilla a través del tiempo. Además los proyectos fomentan la asociación entre productores, asegurando así al mismo tiempo escalas mínimas de producción que a la vez facilitan mayor acceso al mercado. La combinación de estos cuatro elementos de forma y en dimensiones pertinentes brindan consistencia al diseño, lo cual hace que estos proyectos sean conducentes a lograr el incremento sostenible de la producción de semillas de calidad y el acceso de la AF a éstas.

27. En todos los proyectos se realizaron modificaciones sustantivas en la formulación de objetivos y la definición de indicadores, en el marco de su incorporación al SIMER³². En todos los casos dichas modificaciones se realizaron con la validación de los Oficiales Técnicos Responsables y en común acuerdo con el asociado de recursos de la FAO, por medio de TCSR. En algunos casos dichas modificaciones otorgaron mayor claridad y realismo al diseño, como se analizará a continuación.

28. En el caso del proyecto de apoyo a la IALCSH, dichas modificaciones se realizaron en 2011 precisaron los objetivos del proyecto respecto de los que originalmente se habían planteado; reflejando así la real contribución del proyecto a los elementos de la gobernanza requeridos para apoyar el objetivo de la IALCSH de los países como por ejemplo los compromisos requeridos de los estados miembros y la necesidad de establecer un marco normativo adecuado que hacen sólido su diseño. A nivel de objetivo específico o resultado en la MML del 2011, el proyecto también plasmó de mejor forma el objetivo, pasando de uno

³² Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados

poco realista en su diseño inicial³³ a uno que establece claramente su aporte al fortalecimiento institucional y de capacidades necesarias para lograr el efecto deseado.

29. A nivel de productos, el proyecto de apoyo a la IALCSH demuestra su flexibilidad. Sin embargo, ello también le resta calidad al diseño. Los cuatro sub productos establecidos en el marco del producto “apoyo político institucional a los países”³⁴ son necesarios, más no suficientes, para lograr plenamente el objetivo establecido a nivel de resultado. Los productos contemplados en el diseño probaron ser suficientes para el fortalecimiento de parlamentos y de marcos normativos con el enfoque de derecho a la alimentación pero parecen no ser del todo suficientes para poder generar las capacidades necesarias para que los gobiernos logren la implementación de políticas de SAN (Ver sección 5.2) Tampoco se identifican claramente cuáles serían las capacidades más importantes que deben ser desarrolladas o fortalecidas en instituciones públicas.

30. Una fortaleza del diseño del proyecto de apoyo a la IALCSH es la inclusión del concepto de derecho de la alimentación y el enfoque de género en sus objetivos; éste último requiere instrumentarse con mayor profundidad (ver sección 5.5). La inclusión de productos para incorporar el enfoque de género a los demás proyectos del Programa España-FAO³⁵ podría ser demasiado ambiciosos para ser logrados por el proyecto. Aún así, su inclusión abre una ventana de oportunidad para mejorar la calidad del diseño de otros proyectos.

31. En el caso de los PESAs nacionales la evaluación identificó que los proyectos tuvieron modificaciones en sus MML en 2010 que fueron necesarias y benéficas para facilitar la planeación de los proyectos³⁶. Las actividades, productos, efectos y resultados contemplados se consideran suficientes para contribuir a mejorar los medios de vida de la población vulnerable y al fortalecimiento de capacidades de formulación de políticas y planes estratégicos, contribuyendo así al objetivo general de mejorar la SAN de los países. El diseño de los PESAs tiene un área de mejora en cuanto a la articulación entre los productos, a fin de que se propicie la integralidad del enfoque inherente a los mismos y logren una real contribución a nivel de resultado. Por otra parte, a pesar de que algunos PESAs, como el de Honduras y Guatemala, realizaron incorporaciones al diseño en cuanto a objetivos e indicadores de género, este enfoque aún no está del todo integrado en los productos de forma adecuada en todos los PESA nacionales.

³³ Suscribir la IALCSH por parte de todos los países de la Región, para reducir progresivamente la cifra de personas crónicamente desnutridas (hasta situarla por debajo del 3 por ciento en el 2025), mediante compromisos de Estado (Gobierno, Congreso, Sociedad Civil, Sector Privado) para desarrollar la Institucionalidad de la Seguridad Alimentaria (Políticas, Leyes, Derecho a la Alimentación, Estrategias) y la implementación de un Plan de Acción de Seguridad Alimentaria, con la asignación de fondos presupuestarios acordes con la magnitud del problema en cada país

³⁴ Países fortalecidos para el desarrollo de políticas, programas y marcos normativos en SAN y protección social que garantizan el derecho a la alimentación

- Frentes Parlamentarios contra el Hambre (FPH) conformados, fortalecidos y articulados con Gobiernos y Sociedad Civil para el desarrollo de procesos participativos de construcción legislativa

- Instituciones y políticas públicas apoyadas para el fortalecimiento de la Agricultura Familiar (AF)

- Medios de información y comunicación para la SAN y el DA, desarrollados y puestos a disposición de los países de la región

³⁵ Productos 2.3 Proyecto de Apoyo a la IALCSH y Programa de Campo España-FAO con enfoque de género incorporado

³⁶ Las modificaciones del PESA Honduras tuvieron un alcance mayor, al intentar adaptar el diseño y formato de planificación en el marco del proyecto financiado por AECID con el del proyecto de la Cooperación Canadiense

32. El Componente Regional de los PESAs (CCR) también tiene un Marco Lógico que le brinda coherencia a su actuar. El diseño del CCR incorporó los aspectos recomendados en la Evaluación realizada en 2005³⁷ al poner énfasis en la incidencia en un ámbito sub regional y en el marco del fortalecimiento institucional. Los productos del CCR son necesarios para lograr el objetivo de fortalecimiento institucional, existiendo un área de mejora en el esclarecimiento de los productos 2 y 4, referidos al desarrollo de capacidades y al trabajo con Instituciones regionales. En estos dos productos se requiere precisar qué capacidades se pretendían formar, para facilitar el posterior establecimiento de modalidades de asistencia técnica adecuadas.

33. En el caso de los proyectos de Semillas (Semillas Centro América y Zona Andina), el resultado y efecto son adecuadamente identificados brindándole claridad a la lógica de objetivos en su diseño. Ambos proyectos comparten la aspiración de contribuir a incrementar el acceso de alimentos mediante mayor producción e ingresos derivados de las ganancias en productividad que obtienen los pequeños productores de la Agricultura Familiar como consecuencia del acceso a semilla de calidad³⁸. A nivel de resultado esperado, de forma clara y adecuada, se establece y/o fortalece sistemas de producción y comercialización de semillas, que aseguren la disponibilidad y acceso de los pequeños agricultores a un insumo productivo de calidad.

34. Ambos proyectos de Semillas definieron como productos a componentes/proyectos nacionales subordinados al objetivo general. En el caso del proyecto de Semillas Centro América, cada proyecto subordinado adecuó sus productos a las realidades nacionales y al mismo tiempo contempló algunos productos estándar que son necesarios para cuidar la contribución al objetivo del proyecto, como por ejemplo: el fortalecimiento/desarrollo de capacidades, consolidación de la organización y equipamiento de las pequeñas empresas de semillas, el fortalecimiento del marco legal. En el caso del proyecto en Sudamérica, la definición de productos fue más homogénea y se incorporó un producto de reducción de la vulnerabilidad de la disponibilidad de semilla ante desastres naturales y otras emergencias. Los diseños a nivel nacional fueron claros y realistas en la definición de productos. Asimismo, se hace notar que únicamente el componente nacional en Honduras contempla en su diseño un producto en el que se incluye el enfoque de género.

35. Todos los proyectos valorados incorporaron un componente de gestión y monitoreo, lo que se considera apropiado pues brindó solidez al diseño al hacer visible productos que usualmente no se contemplan y a los cuales hay que asignar recursos y esfuerzos para la consecución de los resultados. En el caso del proyecto de apoyo a la IALCSH, dicho componente de gestión y monitoreo³⁹ es más ambicioso que el resultado del proyecto en sí mismo, lo cual aparentemente se debe al desarrollo de productos para el conjunto de proyecto del Programa España-FAO que anteriormente se desarrollaban en el marco del proyecto 169. En particular, el sub producto de monitoreo se utiliza en todos los proyectos para llevar a

³⁷ FAO (2005) Evaluación de los PESAs. Evaluación Conjunta Agencia Española de Cooperación Internacional, FAO y Gobiernos de Guatemala, Honduras y Nicaragua

³⁸ A pesar de esta semejanza en cuanto a la cadena de resultados, ambos proyectos tienen una diferencia sustantiva en cuanto a los cultivos y el ámbito de incidencia geográfico. Asimismo en cada zona de intervención se puso énfasis en semillas de cultivos tradicionales propias del lugar en cultivos como maíz y frijol en Centro América) y tubérculos y granos básicos en la zona Andina.

³⁹ 2.2 Programa de Campo articulado y apoyando de forma eficiente a la IALCSH y sus prioridades, que facilita la movilización de recursos y la implementación eficaz de iniciativas gestionadas por FAO en la región

cabo dicha función de seguimiento, y retroalimenta con información sobre el avance de los proyectos al SIMER⁴⁰.

36. Se encontró que un área clave de mejora en el diseño de los proyectos valorados es la definición de indicadores pertinentes y claros para los niveles de efectos y resultado (Ver Cuadro 2 y Anexo 8). En este asunto se tienen resultados inadecuados, a pesar de los continuos esfuerzos realizados de forma general para ajustar las MML y de forma puntual en los PESA que intentaron desde 2006 mejorar la definición y homogenizar indicadores para medir impactos con pocos resultados⁴¹. Lo anterior refleja la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades en los equipos de proyectos en materia de gestión con base en resultados.

Cuadro 3. *Valoración de la pertinencia y claridad de los indicadores*⁴²

Grupo de proyectos	Tipo de Indicadores			
	Efecto		Resultado	
	Pertinencia	Claridad	Pertinencia	Claridad
Apoyo IALCSH	4.0	3.0	3.5	4.0
PESAs	3.1	3.5	3.0	2.8
Semillas Andina	3.7	2.8	2.2	1.8
Semillas Centro América	3.6	2.6	3.8	2.6
Total	3.5	2.9	3.3	2.5

Fuente: Elaboración propia

4. Análisis del proceso de implementación

4.1 Programación de actividades

37. Se constató la existencia de mecanismos adecuados para la programación de actividades de los proyectos. Desde 2009, en el marco del SIMER, los proyectos realizaron Planes Operativos Anuales (POAs)⁴³ en los que se detallaron actividades para cada producto y se asignaron recursos (Ver Cuadro 4)⁴⁴. Previo a la implementación del SIMER los proyectos utilizaron los mecanismos usuales para la definición de los planes de trabajo de los cuales se dejó constancia en los informes de seguimiento semestral de los proyectos.

Cuadro 4. *POAs realizados en el marco del SIMER*

Proyectos	POAs
Apoyo IALCSH	2011-12
PESAs	2010-12

⁴⁰ Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados (SIMER) cuya contribución al conjunto de proyectos se valora en la sección 4.5.2.

⁴¹ PESA (2008) Sistematización preliminar del proceso de trabajo. Indicadores de impacto armonizados entre los PESA Centroamérica

⁴² Para mayor detalle ver Anexo 8 Nota conceptual y valoración de indicadores. La escala de calificación va de 1=muy pobre a 6 =excelente

⁴³ Los POA contienen detalles de actividades, tareas, responsables, costos y monitoreo de implementación de actividades. Los proyectos muestran diferentes niveles de detalle y claridad en estos aspectos.

⁴⁴ El análisis del apoyo a la gestión conjunta de los proyectos se analizará a detalle en la sección 4.5.2

Proyectos	POAs
El Salvador	2011-12
Guatemala	2009-12
Honduras	2011-12
Semillas Andina	2010-12
Semillas Centro América	2010-12

Fuente: PSIMER

38. La programación de actividades se realizó de forma participativa e incluyente de las diversas partes interesadas en los proyectos valorados.

39. En el caso del proyecto de apoyo a la IACLSH la programación de actividades se realizó en el marco de las reuniones del GT2025 y también en respuesta a las solicitudes de asistencia técnica de los países y principales socios de la IALCSH. En este marco se realizaba una programación flexible y con el tiempo se han ido consolidando líneas de acción y temas específicos que se plasmaron posteriormente en el diseño modificado en 2011. Las actividades también se han venido programando y orientando en acuerdo con los grupos de interés respectivos, como por ejemplo: parlamentarios, académicos del Observatorio de Derecho a la Alimentación (ODA), actores gubernamentales en temas de agricultura, nutrición, y protección social.

40. En el caso de los PESAs, la programación de actividades se realiza a nivel de cada país en acuerdo con las partes interesadas pertinentes. Para ello los representantes de la FAO consultan a las principales contrapartes como por ejemplo Ministerios de Agricultura y otras instancias rectoras de la SAN en cada país, municipios, y organizaciones de productores. Para la programación de actividades se consulta también con el CCR, en su rol coordinador. Es de destacar el esfuerzo realizado por el PESA en Guatemala, para ampliar este mecanismo como una herramienta de programación y seguimiento a nivel territorial, lográndose establecer 14 planes territoriales (1 a nivel departamental y 13 a nivel municipal, en el marco de los COMUSAN). En el caso del PESA Honduras, se hace énfasis en la programación de actividades de acuerdo a la problemática identificada en comunidades participantes.

41. En el caso de los proyectos de Semillas en 2010 se llevó a cabo la programación inicial de actividades por medio de un taller inicial en el que participaron puntos focales de países donde iba a operar los proyectos. Asimismo participaron los representantes de FAO. Posteriormente los coordinadores nacionales fueron informados y se obtuvo retroalimentación que permitió concluir los primeros POA de los proyectos. En la programación de actividades los proyectos también prestaron especial atención a las necesidades y capacidades de las PES.

42. Un factor especialmente destacable en el caso de los proyectos Semillas es la planeación realizada en el marco de las Comisiones o Comités de Semilla (Oficina o Sistema Nacional de Semillas, Consejo Nacional de Producción, etc.), con representantes de diferentes instituciones nacionales relacionadas al rubro, encargados de orientar y decidir sobre los programas que se elaboran anualmente y revisan periódicamente. En ellos se incluyen y deciden acciones para producción y acondicionamiento de la semilla de etapas avanzadas, volúmenes a distribuir, compras de semilla, servicios a las PES. En ese proceso se incluyen actualmente las actividades y necesidades de los proyectos 182 y 183.

4.2 Gestión de los recursos financieros

43. Los proyectos llevaron a cabo una gestión eficiente de los recursos financieros, avanzando en el ejercicio de forma adecuada y realizando revisiones al presupuesto acordes con los requerimientos de su implementación. Como consecuencia de un manejo eficiente de los recursos y el establecimiento de previsiones presupuestales, la implementación de actividades no se vio afectada por algunos retrasos en los desembolsos tanto de los Gobiernos como del asociado de recursos de la FAO, AECID. Algunos directores de los proyectos mencionaron que existió una mejora en la planificación financiera por el uso de la PSIMER al permitir vincular las actividades y los recursos financieros requeridos a su seguimiento, aunque existen problemas en la obtención de la información que no permiten lograr un adecuado seguimiento sin hacer uso de mecanismos ad hoc (Ver sección 4.5.2).

44. A la fecha de cierre de la evaluación el Programa España-FAO en su conjunto recibió un 96.2% de los recursos comprometidos. El único proyecto con asignaciones pendientes es el proyecto de Semillas en Centro América con el 22.8% del presupuesto comprometido pendiente. En el caso del proyecto de apoyo a la IALCSH las asignaciones se realizaron de forma progresiva entre 2006 y 2011. En el caso del proyecto de Semillas en la Zona Andina, las asignaciones fueron realizadas en su totalidad en 2009, por lo que cuenta con todos los recursos para su adecuada ejecución.

45. En el caso de los proyectos de Semillas, la evaluación no fue informada de que el desembolso de recursos que está pendiente estuviera retrasando la operación de los proyectos, y este desembolso pendiente podría explicarse por el lento ejercicio durante la puesta en marcha de los proyectos.

46. En el caso de los PESAs, durante la visita de campo a los países la evaluación fue informada de retrasos en las asignaciones correspondientes a 2012. El reporte del Fondo España-FAO (Ver Anexo 9) reporta cero asignaciones realizadas en 2012 y en el informe de avance semestral correspondiente al primer semestre de 2012 del CCR se afirma que la ejecución de actividades se realizó con remanentes de años pasados. A la fecha de cierre del presente informe, todas las asignaciones pendientes habrían sido realizadas. Los recursos puestos a disposición para los PESAs fueron ejecutados en su totalidad a junio 2012, con excepción de El Salvador (96%). Para poder seguir operando en Guatemala, Honduras y en PESAs regional se utilizaron reservas o recursos obtenidos de otras fuentes que serían repuestos una vez que se concrete el desembolso de los fondos AECID programados para el 2012. En el último informe semestral se establece que dicha situación habría conducido a “modificar presupuestos anuales y barajar diferentes alternativas para la sostenibilidad de las líneas principales de los proyectos llevándose a cabo estrategias conservadoras durante el semestre en cuanto a las inversiones y adquisición de compromisos para semestres posteriores”.

47. Los PESAs contaban con importantes contrapartidas nacionales las cuales fueron cumplidas parcialmente, afectando de esta manera la ejecución de estos proyectos. Por ejemplo, el Gobierno de Guatemala se comprometió a aportar casi el 50 % del presupuesto, lo que no fue concretado a partir del 2008, por lo que PESA en dicho país tuvo que disminuir el volumen de su accionar.

48. Los proyectos evaluados alcanzaron el 81.9%⁴⁵ del ejercicio de los recursos presupuestados, lo cual es un buen nivel de ejecución financiera dado el grado de avance en el que se encontraban sus actividades durante la evaluación.

49. En el caso del proyecto de apoyo a la IALCSH el ejercicio del presupuesto alcanzó a 78%, lo cual es adecuado según el grado de cumplimiento de actividades y productos observados y el tiempo de conclusión prevista del proyecto en Diciembre de 2012. En el caso de los proyectos PESAs el nivel de ejecución presupuestaria es de 97.5%, con casi la totalidad de recursos ejecutados en el caso de los PESAs en Honduras y El Salvador en los que existe una ejecución del 99.9% y 99.2% respectivamente. En el caso de los proyectos de Semillas, el ejercicio presupuestal es variable. El proyecto de Semillas en Centro América se alcanzó un 69.7% de avance en el ejercicio financiero, después de haberse ajustado los presupuestos del primer año y puesto en marcha un plan de compra coordinado desde el nivel sub regional que permitió corregir el retraso y lograr un avance adecuado a la fecha. No obstante lo anterior, la evaluación nota que en principio el proyecto sufrió retrasos que implicaron extender, sin costo alguno, la fecha de conclusión del proyecto a Diciembre de 2013. En el caso del proyecto de Semillas en la Zona Andina la ejecución presupuestaria, de acuerdo a información de Oracle, alcanza a 44.8%, lo que pareciera deberse a una lenta de la puesta en marcha del proyecto. Sin embargo, también se hace notar una contradicción y sobre estimación en la información reportada sobre la ejecución presupuestaria en los informes de avance semestrales, en los que se reporta 98% y 133% de avance en los dos últimos informes, con lo cual se deduciría un avance en la ejecución financiera total de alrededor de tres cuartas partes del presupuesto. Adicionalmente, dicha información tampoco corresponde con lo reportado en el monitoreo mensual al ejercicio del gasto realizado en SIMER.

50. Los proyectos realizaron revisiones presupuestarias adecuadas para el cumplimiento de sus actividades. En el caso del proyecto de apoyo a la IALCSH las principales modificaciones se realizaron en los rubros consultores (reduciendo presupuesto pre-asignado para contratos) y capacitación y viajes (reduciendo presupuesto pre-asignado para adquisiciones). Los volúmenes reasignados se ubican entre 25% y 28%. Estas reasignaciones dejan constancia de importante cambios en las actividades ocurridos en los primeros dos años de actividades, en consecuencia de la flexibilidad del proyecto y respondiendo a demandas de parte de los países. El 2009 muestra un cambio en este sentido, los reasignaciones presupuestarias, ya que los rubros que probaron tener mayor importancia en años anteriores (consultores, capacitaciones, viajes) fueron incrementados de forma importante ya al inicio del año. En el 2011 hubo reasignaciones presupuestarias para cubrir los costos de una nueva actividad, el asesoramiento legal (antes de los “baby projects”). Sin embargo, estas reasignaciones no comprometieron el total de gastos. Incluso los niveles de ejecución fueron inferiores a lo esperado de manera que se extendió el periodo asignado para la realización de estos gastos hasta el 31 de marzo de 2011.

51. En el caso de los PESAs todos los años a partir del 2006 existen revisiones presupuestarias. Primordialmente se incrementan las asignaciones del rubros consultores y en menor medida contratos locales, capacitaciones y costos operativos. Estas modificaciones se deben en parte a los cambios realizados al inicio de proyectos, ajustes para adecuar los presupuestos a los POA y modificaciones causadas por la recepción y/o atrasos de los desembolsos de AECID.

⁴⁵ Información consultada en FPMIS hasta al cierre de la evaluación 26-11-12

52. En el caso del proyecto de Semillas en Centro América existieron tres adecuaciones; dos en 2010 y una 2011. Ninguna significó un incremento en el presupuesto. La revisión inicial se realizó para incluir el puesto del ATP y de un asistente administrativo del proyecto. Las mayores adecuaciones fueron la segunda y tercera. En ambas se ajustaron los presupuestos trasladando recursos que se contemplaba ejecutar en los primeros dos años hacia al tercero debido a retrasos iniciales en las adquisiciones de equipos. Esto se explica principalmente por la necesidad de realizar un estudio de mercado para determinar los volúmenes y calidades de semillas previamente a la adquisición de los equipos y por atrasos en los procesos de organización y consolidación de los grupos de productores de semillas. En el caso del proyecto de Semillas en la zona Andina, las adecuaciones presupuestarias se realizaron en 2010 para incorporar un puesto de asistente administrativo y en 2011, modificando las líneas de capacitación y consultores principalmente.

53. La evaluación tuvo dificultad para poder analizar la ejecución presupuestaria por producto y componente. Ello se debe a que recién a partir del presente año los sistemas corporativos de la FAO, por medio de FPMIS, podrán efectuar un monitoreo incorporando la información de ejecución financiera y vinculándola a los componentes de los proyectos. A pesar de ello, con base en información proporcionada por el Fondo España-FAO y/o las oficinas nacionales que ejecutan los proyectos, se pudo hacer una estimación aproximada que muestra la asignación de recursos financieros de acuerdo a los productos contemplados en los POA de los proyectos (Ver Anexo 9).⁴⁶

54. En el caso del proyecto de apoyo a la IALCSH, la mayor parte de los recursos se asignaron al componente 1 denominado “Apoyo político-institucional a los países de la región en SAN y Derecho a la Alimentación (DA)” al cual se asignaron en los POA un 76% de los recursos. En particular el producto 1 tiene el 40% del presupuesto asignado, en el que se contemplan actividades de promoción de derecho a la alimentación, la coordinación de actividades con la IALCSH, Estudios de gasto público en SAN, el apoyo a la conformación del Observatorio del Derecho de la Alimentación, y la organización de seminarios de transferencias condicionadas. Las actividades relacionadas con los Frentes Parlamentarios Contra el Hambre (FPH) y con el subproducto de apoyo a instituciones y políticas públicas para el fortalecimiento de la agricultura familiar se lleva un 15% y 14% de los recursos.

55. En el caso de los proyectos PESAs, con datos aportados por las oficinas nacionales de FAO, la evaluación estimó la distribución por tipo de componentes. Dicha información muestra que en Honduras y El Salvador se orientaron mayores recursos a productos en relación a disponibilidad y acceso a los alimentos; 54% y 64% respectivamente. Guatemala es el caso inverso, con 52% asignado a productos orientados al fortalecimiento institucional. En todo caso los diferentes pesos relativos de financiamiento reflejan diferentes prioridades de intervención en los países. En el caso del CCR, un 48% se orientó a los productos 1 y 5, referidos a la gestión mejorada de los PESAs nacionales y al trabajo con instancias regionales.

56. En el caso del proyecto de Semillas en la Zona Andina, los recursos se asignaron de forma relativamente proporcional entre los componentes nacionales y el componente regional, obteniendo cada uno entre 21% y 28%. Al interior de los componentes nacionales

⁴⁶ La información obtenida del Fondo España-FAO por medio del SIMER se refiere únicamente a aquella que está disponible desde el año en que los proyectos comenzaron a reportar y subir sus POA al PSIMER.

los recursos se asignaron principalmente al producto de conformación de las empresas productoras, obteniendo 26%, 30% y 43% de los recursos de los componentes de Perú, Ecuador y Bolivia respectivamente. En el componente regional un 40% se orientó al producto de fortalecimiento institucional. Por su parte, en el caso del proyecto de Semillas en Centro América la mayor parte de los recursos de los componentes nacionales se orientaron también a las actividades de constitución y capacitación de las organizaciones productoras de semillas y a la adquisición de los equipos para el fortalecimiento de éstas o de los INIAs.

4.3 Apoyo técnico

57. Los proyectos evaluados obtuvieron apoyo técnico de distintas divisiones y equipos técnicos de la FAO, tanto en la sede como en las oficinas regional y sub regional en América Latina, así como por parte del asociado de recursos por medio de APOs.

58. Los proyectos recibieron el apoyo del Servicio del Derecho para el Desarrollo (LEGN) de la sede de la FAO. Este apoyo técnico se realizó en el marco de los proyectos de apoyo a la IALCSH, del proyecto 169 y de los PESAs en Centro América por medio de su CCR. Desde 2011, dos Oficiales Juristas vienen trabajando en Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Ecuador y Perú, desarrollando Baby Projects por medio de los cuales se apoya, desde 2012, las iniciativas de desarrollo/fortalecimiento normativo y de acompañamiento a los FPH, bajo el enfoque de derecho de la alimentación. También a través del proyecto 160, LEGN otorgó apoyo técnico en contenido y técnica normativa y legislativa a instancias gubernamentales, regionales y otros proyectos de FAO. Desde LEGN también se apoyó a los proyectos de semillas para acompañar procesos de desarrollo y/o fortalecimiento de los marcos normativos nacionales requeridos para la sostenibilidad de programas de semillas y el reconocimiento legal de la calidad de las semillas que se producen para la agricultura familiar. LEGN ha trabajado en temáticas complementarias en el marco del fondo de cooperación Brasil-FAO en materia de desarrollo normativo para la alimentación escolar. Todo este apoyo técnico no solo es valorado a nivel de los proyectos sino también por parte de las contrapartes nacionales. La evaluación reconoce el apoyo brindado por este servicio de la FAO que se valora de una excelente calidad técnica que es conducente a la concreción e inclusión a nivel normativo del derecho a la alimentación y el reconocimiento formal del concepto de calidad de las semillas producidas por la agricultura familiar.

59. De igual forma, desde la sede de la FAO, ambos proyectos de Semillas han recibido apoyo técnico de un Oficial de Agricultura de la División de Semillas y Recursos Genéticos (AGP) y de consultores expertos en materia de acondicionamiento de semillas. Destaca, además del acompañamiento de la implementación de ambos proyectos, la organización y colaboración en el desarrollo de dos seminarios, uno de inicio del proyecto GCP/183 en 2011 y otro sobre políticas de semillas en 2012.

60. Desde su concepción, los PESAs se han beneficiado del apoyo técnico de un Oficial Principal de Seguridad Alimentaria, y desde 2011, de una Oficial de Seguridad Alimentaria; ambos del Servicio de Apoyo Integrado a la Seguridad Alimentaria (TCSF). Además de colaborar en la supervisión técnica estos oficiales condujeron misiones de apoyo técnico que fueron valoradas como de calidad y oportunas. En TCSF un APO apoyó en la preparación de Programas Nacionales para la Seguridad Alimentaria (PNSA) y los avances en el proceso de institucionalización. También, desde el departamento de Nutrición de la FAO, se apoyó a los proyectos PESA en los temas de educación nutricional. A nivel nacional la evaluación encontró en que los PESAs se beneficiaron de la colaboración de dos APOs en Guatemala y

El Salvador que apoyaron a nivel nacional y también al CCR en materia de Planificación, Seguimiento, Evaluación y Sistematización.

61. Desde las oficinas regionales, el proyecto de la IALCSH se ha beneficiado del apoyo de oficiales técnicos. En particular el Oficial de Seguridad Alimentaria en RLC se viene desempeñando como responsable del proyecto desde el presente año. En el caso de los proyectos PESA existió un apoyo desde RLC en materia de la armonización de indicadores. Por su parte desde SLM, el Oficial de Producción y Protección Vegetal para América Latina, apoyó al Proyecto Semillas para el Desarrollo en Centro América y desde RLC una Oficial Regional se desempeñó como LTO del proyecto de Semillas Andinas. En ambos casos los ATP localizados en SLM y RLC también desempeñan una constante supervisión técnica a los componentes nacionales de los proyectos de Semillas.

62. Desde SLM el proyecto de apoyo a la IALCSH se benefició del apoyo de una APO que colabora con el acompañamiento a los Frentes Parlamentarios contra el Hambre (FPH) y la producción normativa derivada de la experiencia del proyecto. Estas actividades son paralelamente apoyadas por el CCR de los PESAs. Al respecto, la evaluación reconoce y tiene evidencia de que el trabajo del Coordinador Regional de los PESAs en Centro América trascendió la esfera de la coordinación de los proyectos y realizó, adecuadamente, las actividades de un Oficial de Seguridad Alimentaria ausente en la composición del equipo multidisciplinario de la FAO en SLM.

63. Desde la unidad de campo de FAO RLC los proyectos recibieron apoyo administrativo en su condición de Responsable del Presupuesto. Desde el Fondo España-FAO (FEF), se llevaron a cabo capacitaciones en materia de monitoreo para los proyectos valorados y sus equipos en campo, que contribuyeron en mejoras en el marco de la programación y el monitoreo del avance físico y financiero de los proyectos. Desde el equipo del FEF se apoyó la gestión de los proyectos, aspecto que se valora en extenso en la sección 4.5. En cuanto al apoyo técnico se resalta el apoyo a la participación de los proyectos de apoyo a la IALCSH y Semillas en la consulta regional sobre políticas públicas de semillas.

4.4 Participación del Gobierno

64. Por definición la IALCSH es de los países y, naturalmente, los gobiernos son la principal contraparte del proyecto. Los gobiernos visitados nombraron puntos focales para la cooperación con la IALCSH, quienes son los interlocutores con el proyecto de apoyo a dicha iniciativa⁴⁷. Se encontró en los países visitados, que los puntos focales cuentan con poca información respecto de la IALCSH y su diferencia con el proyecto de la FAO de apoyo a ésta. Se encontró poca claridad en los puntos focales respecto de su rol, lo cual explica en cierta forma el bajo grado de apropiación que existe de la IALCSH en los países. Asimismo, no obstante su participación efectiva en eventos organizados por el proyecto de apoyo a la IALCSH, se observó que el nivel directivo de los puntos focales tampoco es del todo adecuado para tener incidencia en la definición de política.

65. En el caso de los proyectos PESAs la participación gubernamental se da por medio de las aportaciones de recursos que han sido variables (Ver cuadro 5). Algunos son recursos

⁴⁷ Estos se sitúan en diversas instancias de gobierno desde Ministerios de agricultura, salud, secretarías de SAN hasta oficinas técnicas de presidencia o vicepresidencia de los países.

directos a los PESAs y otros financian servicios de extensión en los que se insertan los equipos técnicos formados por PESAs. Se hace notar que:

- Honduras es el único país que realiza aportes directos a FAO-PESA para la instrumentación del proyecto, contribuyendo una contrapartida importante de USD 1,162,372.
- Guatemala, se comprometió a realizar aportes anuales directos a PESA-FAO que fueron interrumpidos desde 2008 por problemas administrativos internos. En el año 2011 el Gobierno comenzó a implementar el Servicio de Extensión, dotando a la Subdirección de Extensión Rural con USD 5,490,431 para su funcionamiento.
- El Salvador comenzó con aportes directos al PESA; luego comenzó a financiar el servicio de extensión del CENTA. El gobierno de El Salvador aporta al PESA a través de recursos humanos y otros insumos, como extensionistas del CENTA directamente asignados al proyecto.

Cuadro 5. *Contrapartidas gubernamental a los PESAs (en USD)*

Proyecto	2008	2009	2010	2011	2012	Total asignado a PESAs
GCP /ELS/007/SPA		1,065,348	1,562,466	*(1,086,488)		2,627,814
GCSP /GUA/009/SPA	443,381			*(5,490,431)		443,381
GCP /HON/022/SPA		227,240	253,169	315,328	366,635	1,162,372

Fuente: elaborado con base en Informes semestrales proyectos PESAs / (*) Asignado a proyectos de Ministerios

66. En el transcurso del 2012 los gobiernos de Guatemala y El Salvador han comenzado a ejecutar directamente sus políticas de Agricultura Familiar. Lograr esa apropiación era parte central de los objetivos de los PESAs. FAO y los gobiernos se encuentran en un proceso de aprendizaje mutuo en esa relación. En el caso de Honduras, FAO sigue implementando las actividades del PESA en forma directa, observándose un alto nivel de involucramiento de distintas instancias de gobierno a nivel municipal por medio de los COMUSAN.

67. En el caso de los proyectos Semillas, la participación de los gobiernos es por medio de sus respectivos Institutos de Investigación Agropecuaria (INIAS). Se observó que falta articulación entre los diferentes órdenes de gobierno (central, regionales) y el nivel territorial. Hay excepciones, como la fuerte voluntad política de apoyo impulsada por la Presidencia de Ecuador, el fortalecimiento de actividades de extensión y asistencia técnica recientemente instaurada en Guatemala y en planes de aprobación en Perú. Es destacable el creciente apoyo que están recibiendo los proyectos a nivel territorial, donde los municipios están aportando personal técnico y complementando acciones.

4.5 Gestión coordinada del conjunto de proyectos

68. Desde su creación en 2006, y con mayor visibilidad desde 2009, el Fondo España-FAO (FEF) apoyó a los proyectos con el desarrollo de instrumentos de apoyo a la gestión, bajo la perspectiva de apoyar la articulación y la construcción del Programa España FAO. La experiencia del proyecto 169, que implementó la estrategia de intervenciones integrales de SAN en un territorio, brindo elementos que sugerían mayor efectividad si se lograba una acción articulada entre proyectos regionales. De forma coincidente AECID y de la Dirección Regional de RLC acordaron trabajar en lograr coherencia de los proyectos financiados por España. En este contexto, se identificó que los esfuerzos del FEF estuvieron desde su inicio orientados a fortalecer no sólo la actuación individual de los proyectos, sino también al

desarrollo de herramientas de gestión que crearon un ambiente propicio para facilitar su coordinación conjunta y la estructuración de una plataforma de gestión encaminada a la conformación de un Programa⁴⁸.

69. Los esfuerzos de apoyo a la gestión y fortalecimiento de los proyectos por parte del FEF, se institucionalizaron parcialmente mediante el establecimiento de un Oficial técnico a cargo del Fondo en 2008⁴⁹, que a pesar que no tiene un mandato específico colaboró en su coordinación. Los elementos y herramientas de apoyo a la gestión que se desarrollaron por parte del FEF se agrupan en las siguientes categorías: i) identificación de proyectos; ii) gestión con base en resultados; iii) sistematización de experiencias, y iv) apoyo a la articulación de proyectos individuales. El proyecto GCP/RLA/169/SPA del mismo Fondo España-FAO fue la “incubadora” de varios de los instrumentos y herramientas desarrollados en las anteriores categorías. Se reconoce el esfuerzo realizado por el FEF y también hace notar que, a pesar de los importantes logros alcanzados en el apoyo a la gestión, no todas las partes involucradas con los proyectos que lo conforman comprenden a cabalidad dicha iniciativas o la implementación de herramientas de gestión. A continuación se desarrolla el análisis de las cuatro categorías de apoyo a la gestión identificadas.

4.5.1 Apoyo a la identificación y formulación de proyectos

70. Una primera línea de contribución a la gestión de proyectos por parte del Fondo España-FAO fue la identificación y formulación de proyectos. Desde 2008, a partir de la conformación de una coordinación del Fondo España-FAO, se coadyuvó de forma visible en el diseño de los siguientes proyectos:

- a. GCP/RLA/169/SPA “Fortalecimiento de políticas públicas para reducir la desnutrición crónica infantil
- b. GCP/RLA/178/SPA “Fortalecimiento de políticas y estrategias para la prevención, control y erradicación de la Fiebre Aftosa en Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela”.
- c. GCP/RLA/182/SPA Semillas Centroamérica
- d. GCP/RLA/183/SPA Semillas Andino

71. El apoyo a la formulación de proyectos fue impulsado por el Oficial Técnico (OT) del FEF⁵⁰. TCSR y la Coordinación del Proyecto GCP/RLA/160/SPA también apoyaron y contribuyeron activamente en este proceso en el contexto de la formulación del POA del FEF, proveyendo insumos técnicos y coadyuvando con criterios para brindar coherencia técnica a los proyectos previamente mencionados.

72. El valor agregado de la coordinación del FEF fue el de facilitar consultas y priorizaciones entre RLC y la Comisión Mixta conformada por AECID y TCSR que brindaron insumos para la toma de decisiones desde el POA 2008. Este mecanismo contó con el apoyo abierto del Subdirector Regional en turno, consolidando desde 2009 al proceso de

⁴⁸ FAO (2009) Estrategia Regional en Seguridad Alimentaria y Nutricional – Elementos para la programación y operación del Fondo Fiduciario España-FAO “América Latina y el Caribe” y III Plan Director de la Cooperación Española 2009-12.

⁴⁹ Puesto de proyectos que se financió en ese momento mediante el proyecto GCP/RLA/168/SPA y posteriormente a partir de 2009 mediante el proyecto GCP/RLA/169/SPA.E

⁵⁰ Financiado por medio del Proyecto GCP/RLA/168/SPA Oficial Técnico del Fondo ESPAÑA – FAO - “América Latina y el Caribe”, implementado entre mayo de 2008 y Febrero de 2010.

elaboración de los POA como un espacio consultivo en donde RLC tenía un rol activo de negociación y facilitación de identificación de nuevos proyectos orientados a conformar un conjunto más articulado⁵¹. El ejercicio, pareciera haberse desacelerado a partir de 2011 por efectos de la crisis financiera que está afectando al asociado de recursos de la FAO.

73. Es importante resaltar que los esfuerzos y los resultados antes descritos, en el contexto de la formulación de los POA del Fondo España-FAO, son loables y deben continuar, si es que el objetivo es el fortalecimiento de una estructura programática en apoyo a la IALCSH de los países. Por ello también se hace notar que la definición de criterios concretos de selección y formulación de proyectos es una tarea pendiente y área de mejora que exige una atención inmediata. En dicho sentido, se debe tomar en cuenta que si bien el objetivo último es la alineación y consistencia con el objetivo de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre que tiene la IALCSH de los países, dicho objetivo no es suficiente como un criterio de priorización.

4.5.2 Gestión con base en resultados⁵²

74. Una segunda línea de desarrollo de herramientas de apoyo a la gestión realizada por el FEF se orientó a la gestión por resultados. En 2009, el FEF desarrolló el Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados (SIMER) y una plataforma informática que lo instrumenta (PSIMER), ambos en el marco del proyecto GCP/RLA/169/SPA⁵³. El establecimiento del SIMER constituye, en opinión de la evaluación, una experiencia encomiable que, a pesar que fue construida a partir de la iniciativa de un proyecto, se desarrolló con una visión de expansión y provisión de servicios a otros proyectos del FEF.

75. El desarrollo e implementación del SIMER respondió, en el momento de su concepción, a la necesidad de llenar vacíos existentes en la FAO en términos del establecimiento y uso de estándares y herramientas para el monitoreo de los productos y resultados de los proyectos de campo; así como de la falta de una instancia encargada de agregar la información resultante de dicho monitoreo. Lo anterior, resulta un aspecto esencial al pensar en el seguimiento de una acción estructurada, tal como fue asumido por el FEF al utilizar el SIMER como herramienta de gestión para el apoyo a la gestión conjunta de varios proyectos.

76. La evaluación reconoce además que el establecimiento del SIMER contribuyó a fortalecer al interior de la FAO en América Latina, y en particular en las partes interesadas con el programa de campo, una cultura de planeación de los proyectos con base en Marco Lógico y los Planes Operativos Anuales (POA). Como resultado de lo anterior, a la fecha, el SIMER agrupa las MML y los POA de los 16 proyectos que conforman el Programa España-FAO (PEF) y otros del programa de campo de la FAO en Colombia, Guatemala, El Salvador y Perú.

77. En este proceso de instauración de procesos de planeación y programación propiciados por la implementación del SIMER, se debe reconocer también el cuidado que se

⁵¹ En 2010 RLC y el Fondo España-FAO recibieron 48 ideas de proyectos.

⁵² Ver Anexo 10 para mayor detalle

⁵³ FAO (2009) Estrategia Regional en Seguridad Alimentaria y Nutricional – Elementos para la programación y operación del Fondo Fiduciario España-FAO “América Latina y el Caribe” y Beduzchi, L y Martínez A. (2011) Evaluación del programa GCP/RLA/169/SPA

tuvo de mantener flexibilidad y un mínimo de rigurosidad en la aplicación de la MML. Si bien se reconoce este esfuerzo, también son evidentes las falencias que existen en el diseño de los proyectos previamente mencionadas (Ver sección 3.2).

78. La evaluación también reconoce que la implementación del SIMER se realizó siguiendo buenas prácticas de programación por resultados⁵⁴. Por ejemplo:

- a. validación de cambios a las MML por parte de los Oficiales técnicos;
- b. incorporación de componentes de apoyo a la gestión en el diseño de los proyectos;
- c. definición de indicadores y metas para seguimiento del avance; e
- d. intentos de armonización de indicadores en proyectos con componentes nacionales (PESAs y Semillas, con mayores logros en el segundo grupo de proyectos).

79. Si bien la gradual implementación del SIMER abrió una ventana de oportunidad para apoyar la programación y gestión conjunta de los proyectos; la evaluación también hace notar que el no haber identificado y planteado indicadores y metas compartidas entre proyectos potencialmente complementarios fue una oportunidad perdida para la consolidación del programa. Este espacio y ejercicio pudo haberse utilizado para facilitar y fortalecer desde el diseño la complementariedad y articulación entre proyectos, lo cual es una de las aspiraciones expresadas por el FEF a fin de fortalecer la conjunción programática de los mismos.

80. La evaluación también reconoce que la implementación del SIMER aportó significativamente a una cultura de seguimiento de los indicadores planteados en las MML. También se establecieron indicadores del ejercicio financiero que contribuyeron a mejorar su planeación y seguimiento. Sin embargo no se terminó por resolver dos de los problemas de gestión que el equipo del SIMER identificó⁵⁵, debido a la falta de integración entre los sistemas corporativos de la FAO (FPMIS y Oracle) que no permitió retroalimentar información de la ejecución financiera. Por ello, algunos proyectos generaron mecanismos ad hoc en planillas Excel para hacer un seguimiento preciso y pertinente⁵⁶ de la ejecución financiera.

81. La aplicación y uso del SIMER y PSIMER llegó a nivel de las oficinas de país de FAO en América Latina y en los equipos de los proyectos del PEF, gracias a la capacitación realizada que abarcó a 200 técnicos en las oficinas de la FAO mediante 2 cursos a distancia y 10 talleres presenciales⁵⁷. Sin embargo, el uso y apropiación del SIMER al interior de este grupo de partes interesadas, no es uniforme.

82. El grado de uso del SIMER entre las OTC de AECID es variable⁵⁸. A nivel de los gobiernos, el SIMER y/o la información de seguimiento que éste proveyó no fueron utilizados de forma recurrente, pero existen casos destacables de adopción del SIMER como referencia para el desarrollo de sistemas de seguimiento en El Salvador y en Ecuador. Esta

⁵⁴ También fueron detectadas en la evaluación del proyecto GCP/RLA/169 Beduschi y Martinez Piqueras (2011) pág. 28 a 30

⁵⁵ 1) Los proyectos no contemplan mecanismos de M&E y cuando lo hacen, son ad-hoc para el proyecto y se acaban con él y 2) Estos mecanismos o sistemas son de carácter manual y se basan en el tráfico indiscriminado de planillas Excel. Presentación sobre el SIMER y PSIMER <http://www.rlcimer.org/PresentacionSIMER.pdf>

⁵⁶ Ver evaluación independiente de GCP /RLA/178/SPA Perry, Romero y Lora (Noviembre, 2012)

⁵⁷ Presentación realizada por Luis Lobo sobre el Programa España-FAO Septiembre 2012

⁵⁸ Estado de situación OTC –SIMER. Fondo España-FAO

utilidad del SIMER podría ser aprovechada por proyectos como el GCP/160 para apoyar y acompañar el desarrollo de capacidades en materia de monitoreo de políticas SAN.

83. Al analizar la efectividad del SIMER como instrumento de monitoreo de los proyectos del Programa España-FAO se valoró la calidad de la información contenida y la retroalimentación a la toma de decisiones. Respecto de la información se obtuvo que un 34% de los indicadores de resultado y efecto no eran adecuados al nivel y una calificación entre pobre e inadecuado en cuanto a su pertinencia y claridad (Ver detalles en anexos 7 y 10). En cuanto a la retroalimentación a la toma de decisiones se identificó un énfasis en la contabilización de productos que podría afectar la utilidad de la información y la real capacidad de retroalimentar la gestión continua de los proyectos.

84. Con todo lo anterior, la experiencia de implementación del SIMER brindó principalmente eficiencia al facilitar la programación recurrente y el seguimiento operativo de los proyectos al nivel de los productos, actividades y financiero. No obstante lo anterior, a la luz de los recientes eventos de fortalecimiento del manejo de proyectos al interior de la FAO mediante el desarrollo del nuevo ciclo de proyectos y las herramientas⁵⁹ asociadas a esta política corporativa que permiten el seguimiento de resultados de los proyectos a nivel mundial, la herramienta PSIMER reduce su pertinencia. Sin embargo, el fortalecimiento de capacidades en materia de gestión con base en resultados en los equipos de país sigue siendo necesario y debe continuar, y la experiencia del SIMER brinda lecciones aprendidas que se han contemplado en el marco de la implementación de capacitaciones que RLC y OSD implementarán conjuntamente en el marco del programa de aprendizaje sobre la Programación Efectiva por País.

4.5.3 Sistematización de experiencias (valor y gestión de conocimiento)

85. Una tercera herramienta de gestión de los proyectos impulsada desde el FEF es la sistematización de experiencias con incidencia en los procesos de política pública, también conocido como “identificación de valores y gestión de conocimientos”. Esta herramienta se compone de una estrategia de comunicación combinada con el uso de metodologías de sistematización de experiencias de forma participativa con los beneficiarios y el uso de plataformas informáticas de acceso libre con bajo costo.

86. Con base en esta experiencia, el Programa España-FAO ha desarrollado tres tipos de productos de gestión del conocimiento; a saber: documentos técnicos, fichas de sistematización y material audiovisual. La evaluación fue informada de que esta experiencia estaba a punto de ser lanzada y al momento de la conclusión del presente informe se puede constatar su inclusión en el sitio web del Programa España-FAO⁶⁰. Estos instrumentos complementan a la plataforma de intercambio de experiencias y difusión de información no pública del PEF, la comunidad virtual y de comunicación externa y pública (página web FEP y boletín, existente desde noviembre 2008). Se constata así el énfasis puesto en organizar de forma sistemática lo realizado y logrado por el PEF con la intención de hacer visibles los resultados de los proyectos alrededor de la IALCSH.

⁵⁹ Módulo QA del FPMIS basado en un marco lógico y las secciones correspondientes a la programación del plan de trabajo de actividades y del seguimiento del ejercicio financiero por medio del FPMIS

⁶⁰ <http://www.rlc.fao.org/es/programaespanafao/lineas-de-trabajo/gestion-del-conocimiento-y-comunicacion-para-el-desarrollo/>

87. La evaluación destaca que las fichas de sistematización⁶¹ tienen un potencial que no se ha materializado aún por la etapa naciente en la que se encuentra la experiencia y que permitiría en el futuro apoyar significativamente y fortalecer una gestión conjunta de los proyectos. Se resaltan las siguientes virtudes de dicha herramienta:

- a. Facilita la comprensión de la incidencia de los proyectos en políticas públicas
- b. Permite visualizar territorialmente las experiencias que están acompañadas de materiales audiovisuales, facilitando la comprensión del valor derivado de éstas.
- c. La recopilación y validación de las experiencias se realiza de forma participativa e inclusiva de los beneficiarios, lo cual es muy bien valorado. Este último punto imprime dos desafíos para el Programa España-FAO. El primero se relaciona con mantener el carácter participativo en la transmisión de la experiencia, garantizando que la voz que se le da al beneficiario no se pierda al tratar de homogenizar la experiencia al lenguaje técnico de la FAO en las secciones de capacidades instaladas, beneficios y lecciones aprendidas. El segundo se relaciona con la necesidad de sistematizar experiencias exitosas y fallidas, a fin de contribuir con la gestión de los proyectos y también con los mecanismos de cooperación sur-sur.
- d. Tiene un alto potencial para mostrar los cambios en comportamientos y/o condiciones de vida de los beneficiarios, que no es del todo comprendido por parte de sus desarrolladores. Se considera que se debe aprovechar todo el potencial que tiene la herramienta para fortalecer el monitoreo y comunicación de los verdaderos resultados de los proyectos y la contribución a la IALCSH.

4.5.4 Articulación y complementariedad entre proyectos

88. Se aprovechó correctamente a la IALCSH como marco estratégico facilitar la coordinación de acciones con el resto de proyectos, progresando en la aspiración de conformar un programa. A pesar de que los proyectos se diseñaron e implementaron independientes unos de otros, existió un continuo esfuerzo de coordinación entre sus equipos que se vio facilitado por los espacios de diálogo abiertos por el FEF, y por los esfuerzos individuales realizados entre los ATP y BH. Un aspecto que contribuyó significativamente a la coordinación y esfuerzos de articulación fue la coincidencia de BH entre proyectos que, con excepción de los PESAs nacionales, fueron: RLC y SLM.

89. Aunque formalmente todavía no existe un Programa España-FAO (PEF) con un diseño y una teoría de cambio definidos, las actividades implementadas bajo el marco estratégico de la IALCSH implícitamente indican una búsqueda de complementariedad. Un área de mejora que permitiría concretar e institucionalizar estos esfuerzos de coordinación es el establecimiento de indicadores y metas conjuntas entre los proyectos.

90. Se considera necesario resaltar que los PESAs en Centro América, que existían con anterioridad al Programa España-FAO y que no forman parte del FEF, desempeñaron un rol relevante para facilitar la coordinación entre proyectos, confiriendo además visibilidad a estos y al Programa de Campo de la FAO en su conjunto. Esta situación supo aprovecharse para apoyar acciones complementarias al proyecto de apoyo a la IALCSH en materia de apoyo al marco normativo y estratégico de SAN en los países de Centro América. De igual forma, el proyecto GCP/RLA/169 desempeño un rol similar propiciando espacios de diálogo entre los proyectos que se implementaron en Sudamérica, bajo la aspiración de apoyar a la IALCSH, y

⁶¹ <http://www.rlc.fao.org/es/programaespanafao/sistematizacion/>

generando experiencias de articulación en Ecuador a nivel territorial de políticas multisectoriales.

91. Adicionalmente a lo anterior, se identificaron complementariedades y sinergias en 3 niveles, como se describe a continuación:

- a) Al interior del Programa España-FAO:
 - i. La colaboración entre el proyecto de apoyo a la IALCSH y los PESAs es encomiable. Se identificaron acciones que se complementan para el desarrollo de políticas y estrategias a nivel nacional con el Ministerio de Agricultura y Organismo rector de la SAN de los países, como en el caso de El Salvador donde existió coincidencia de objetivos de incidencia en materia de políticas que se complementaron una vez que el proyecto 160 comenzó su implementación. Un caso excepcional lo constituye Costa Rica, en donde los PESAs no tienen actuación, pero donde su visibilidad en el apoyo a la SAN de la región y el concepto flexible del proyecto 160 y la movilización del FAO R ante la solicitud de asistencia técnica, permitieron colaborar y acompañar el proceso de elaboración de un Plan Nacional de Alimentación que fue muy bien valorado y asumido a nivel presidencial. También se resalta la colaboración para establecer FPH con el PARLACEN y en países de Centro América.
 - ii. Entre los proyectos de apoyo a la IALCSH y el GCP/169, existió una complementariedad temática compartiendo objetivos de fortalecimiento institucional y de apoyo a la Secretaría técnica de la IALCSH. En Ecuador y Perú la gestión nacional del 160 fue realizada por el equipo del 169 de manera que en estos dos países la complementariedad no es solamente temática sino también operativa y estratégica, logrando resultados relevantes de apoyo a la gestión articulada de políticas públicas inter ministeriales.
 - iii. Los PESAs, y el Programa Semillas se complementaron de forma natural. El apoyo con buenas prácticas para el desarrollo sostenible de la agricultura familiar y el apoyo a la producción de semillas son mutuamente complementarios. Se observó que en muchos países los PESAs necesitan para su propia operación semillas de calidad de maíz y frijol; El Proyecto semillas las produce y tiene a quien comercializarlas. Además los Gobiernos (Ministerios de Agricultura) asesorados por PESAs también compran semillas al Proyecto Semillas.
 - iv. Entre las alianzas desarrolladas en torno a la producción y disponibilidad de semilla de buena calidad es interesante destacar la relación con el Proyecto Corredor Seco en El Salvador, que permitirá disponer en un corto plazo de infraestructuras de almacenamiento para Bancos Comunales de Semilla, ampliando las posibilidades de acceso en el tiempo a productores de una zona normalmente afectada por estreses ambientales.
 - v. Entre los proyectos de Semillas se identificó que existen recientes esfuerzos de colaboración en el intercambio de buenas prácticas y experiencias aprendidas.
 - vi. El Proyecto ATINAR II, en el que se apoya la comercialización y vínculos con cadenas, tiene beneficiarios comunes con el PESA Guatemala.⁶²
 - vii. Mediante los PESAs se complementa el objetivo del 160 a nivel territorial y municipal, coadyuvando con la introducción de los conceptos de DA y su institucionalización en planes municipales.

⁶² El proyecto ATINAR solamente se ejecutó en Guatemala. El análisis de los hallazgos del proyecto ATINAR se presenta en el Anexo 17.

- b) Proyectos de la Representación en cada país: Los PESAs brindaron el apoyo logístico y metodológico para implementar programas de emergencias y/o desarrollo, como por ejemplo el Food Facility financiado por la Unión Europea en Guatemala y Honduras. Este tipo de coordinación a nivel país, depende de la cohesión programática desarrollada por cada Representación FAO. Por ejemplo, Guatemala ha elaborado un Marco de Prioridades y ha integrado todos los proyectos al PSIMER, lo cual ha contribuido a una mejora de la sinergia/complementación, entre proyectos, los cuales no habían sido diseñados para desarrollar dichas complementariedades.
- c) Hacia fuera del Programa España-FAO existe una complementariedad con los Programas de Agricultura Familiar, incrementando las dinámicas locales de zonas vulnerables y pobres con compras a pequeños productores (160 + Brasil). El componente legal del proyecto 160 se complementa en materia de alimentación escolar con el GCP/RLA/180/BRA y, en menor medida, con el proyecto de Agro cadenas.⁶³

92. La evaluación concuerda con la necesidad e importancia de los esfuerzos de articulación de actividades complementarias descritas previamente, precisamente por su importante potencial para generar economías de escala. El primer efecto de economías de escala es una mejora de la eficiencia de la implementación de actividades (por ejemplo costo-eficiencia, reducidos costos de aprendizaje, reducidos costos de oportunidad, reducidos costos para proveer asistencia técnica altamente especializada – como por ejemplo en el caso de la asesoría legal para DA, leyes SAN y reglamentos de Semilla vía RLC y desde Roma) donde el reto para la gerencia de los proyectos consiste en traducir la incrementada eficiencia en una mayor efectividad en la obtención de los resultados esperados. Se encontró amplia evidencia convincente de que se está logrando una mayor eficiencia, pero falta conceptualizar y medir cómo y hasta qué punto una mayor eficiencia se transforma en mejores resultados.

5. Análisis de los resultados

5.1 Consecución de los Productos

93. A continuación se sintetiza el trabajo de los proyectos en cuanto a sus principales líneas de actuación y resaltando los productos clave.

5.1.1 Proyecto de Apoyo a la IALCSH

94. Se analizaron las siguientes líneas internas de trabajo del proyecto en el marco de su primer producto Apoyo político-institucional a los países de la región en SAN y DA.

Desarrollo institucional y políticas

95. El Proyecto de Apoyo a la IALCSH ofrece apoyo a los países miembros de la FAO en América Latina y el Caribe y organismos regionales como CARICOM y PARLATINO en la orientación de políticas y el desarrollo de institucionalidad pública en materia de SAN con un enfoque de DA y en la elaboración de planes de acción nacionales. Algunos ejemplos de lo anterior son el apoyo brindado al Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) mediante la

⁶³ Financiado por la cooperación Italiana.

reciente presentación del Proyecto de Ley Marco Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional, como marco legal que propicie que países de la región, que aún no cuentan con una legislación en SAN, puedan adoptarlo como un modelo que propicie el reconocimiento del DA. En la subregión del Caribe, destaca el apoyo al desarrollo del Plan de Acción de la Política Regional de SAN de CARICOM que promueve sinergias entre países abordando temas comunes de desarrollo institucional y de políticas para mejorar el clima regional de inversiones y facilitar alianzas estratégicas, incluyendo acciones nacionales para mejorar el acceso a la alimentación de las familias más vulnerables.

96. El proyecto de apoyo a la IALCSH tuvo una gran variedad de actividades en las líneas de trabajo descritas a continuación. Durante las visitas a los países se observó que muchos de los contenidos temáticos elaborados a nivel regional (RLC y SLM) aún no llegan a ser adoptados o implementados para la instrumentación de políticas sectoriales SAN.

Programas de Transferencias Condicionadas - Conocimiento sobre mecanismos de protección social

97. Desde 2006, el Proyecto de Apoyo a la IALCSH, junto a otras agencias de ONU como el PMA, PNUD, CEPAL y la FAO, ha realizado seis seminarios internacionales sobre programas de transferencias condicionadas (PTC) con enfoque de derechos, facilitando el intercambio de experiencias de diversos expertos en el tema⁶⁴. Se ha generado un espacio de intercambio de experiencias y discusión entre ministros del área social, directivos de alto nivel y expertos de la academia y el sistema internacional sobre aspectos relativos a los PTC, los sistemas de protección social y la seguridad alimentaria. La evaluación considera que éste es un producto muy relevante, pues ha permitido generar conocimiento que reafirma el modelo de doble componente que los países pueden implementar para abordar el problema del hambre de forma holística.

Derecho a la Alimentación

98. El derecho a la alimentación constituye un pilar fundamental del Proyecto de Apoyo a la IALCSH. El proyecto promueve la incorporación y el cumplimiento de este derecho humano en la institucionalidad de los países mediante el desarrollo y/o fortalecimiento de marcos normativos⁶⁵. Se ha llevado a cabo labores de comunicación y abogacía con parlamentarios, por medio de los FPH, sobre la importancia de reconocer el DA a un nivel de constitución nacional de los países. A partir de 2010 las Procuradurías de Derechos Humanos de varios países asumieron la tarea de la elaboración de informes nacionales sobre DA con el proyecto de apoyo a la IALCSH; actividad que previamente se realizaba con ONGs y OSCs.

99. También se apoyan el diseño de planes estratégicos y otras acciones realizadas por gobiernos, parlamentarios, academia y sociedad civil, bajo el mismo enfoque. Este esfuerzo ha contado con respaldo internacional en distintas cumbres y eventos de alto nivel político y también con el reconocimiento del Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, con quien se mantiene un contacto directo.

⁶⁴ Ver memorias en Anexo 13

⁶⁵ En este trabajo se ha tenido el apoyo de LEGN

100. Desde 2012, junto con el proyecto GCP/GLO/297/SPA se apoya una maestría y un diplomado en SAN de PRESANCA. A ello se agregan campañas de sensibilización y difusión de publicaciones temáticas en relación al tema de derecho a la alimentación.

101. En 2011 se instituyó un Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina (ODA), que actualmente cuenta con la participación de 20 universidades de nueve países de la región, con el cual se han cofinanciado 11 investigaciones e impartido diplomados en el tema. Se considera positiva la creación de una red de expertos, cuya instauración en universidades puede tener un doble efecto en el desarrollo de capacidades.

Frentes Parlamentarios Contra el Hambre

102. Reconociendo que los parlamentarios constituyen actores críticos para posicionar la SAN en las agendas políticas y legislativas de los países y de la región, así como para avanzar en el desarrollo de marcos normativos e institucionales para la realización del derecho a la alimentación, se apoyó la creación en 2009 del Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) de América Latina y Caribe. Al mismo tiempo, se ha trabajado en la conformación de frentes parlamentarios nacionales, los que a septiembre de 2012 suman trece en la región⁶⁶. Se ha trabajado en la constitución de FPH a nivel supranacional con Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y Caribe (FOPREL), Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), y el Parlamento del Mercosur (PARLASUR).

103. Con el objeto de promover el diálogo, la discusión y la reflexión, se organizan espacios nacionales, donde distintos actores que son promovidos desde los FPH nacionales buscan incidir en el fortalecimiento institucional y normativo de la seguridad alimentaria y nutricional. A nivel regional se organizan foros anuales que articulan a las distintas fuerzas políticas, con la participación de la sociedad civil y otros actores desde un enfoque inclusivo.

Agricultura Familiar (AF)

104. A partir de 2010 se ha incorporado el tema de AF en la agenda de trabajo del Proyecto. Ello responde a la demanda expresada por los países para profundizar el conocimiento y mejorar el abordaje del tema, sumada a la prioridad que el tema adquirió en RLC y SLM que se traduce en la elaboración de un marco estratégico de cooperación en AF para la región. Se han realizado dos talleres de expertos en materia de políticas de agricultura familiar⁶⁷, en los cuales se han expuesto reflexiones y productos relevantes para aterrizar conceptos y enfoques relacionados con la AF. Se reconoce el aporte del proyecto al desarrollo de productos normativos de calidad y se considera que existe el desafío de que éstos nutran otros a nivel global, y que el conocimiento y experiencias generados puedan utilizarse para el objetivo que tiene el proyecto de asistencia técnica a los países; en especial ante la puesta en marcha de planes estratégicos y proyectos de AF como los de El Salvador, Honduras y Guatemala.

Educación Alimentaria y Nutricional

⁶⁶ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay

⁶⁷ <http://www.rlc.fao.org/es/proyecto/iniciativa/agenda/taller-de-politicas-sobre-agricultura-familiar-en-centroamerica/>

105. A partir de la solicitud de los países miembros de FAO en el año 2010, se incorporó una línea de trabajo sobre educación alimentaria y nutricional. En un trabajo conjunto con el Grupo de Educación Nutricional y Sensibilización del Consumidor de la División de Nutrición y Protección del Consumidor de FAO, se realizaron 17 informes nacionales y regionales sobre buenas prácticas en información, comunicación y educación en alimentación y nutrición (ICEAN), y un análisis de la formación en ICEAN de nutricionistas y otros profesionales de salud, educación y agricultura, cuyos resultados sirvieron de base para celebrar en El Salvador, en diciembre de 2011⁶⁸, la Reunión Regional de Información, Comunicación y Educación para Promover la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Apoyo a la Secretaría Técnica de la IALCSH

106. El proyecto de apoyo a la IALCSH asumió el rol de apoyo a las labores de RLC como Secretaría técnica de la IALCSH. Desde 2006 se han realizado las sesiones del Grupo de trabajo 2025 de forma anual⁶⁹ (con excepción de 2009) y dos reuniones de alto nivel, en las que se reporta los avances del proyecto, de acciones relacionadas con la IALCSH en los países y se acuerdan programas de trabajo del proyecto y del Grupo de trabajo 2025. El proyecto llevó a cabo de forma adecuada sus labores de apoyo al grupo de trabajo 2025 (informando y proponiendo temas de discusión en el marco del grupo de trabajo) y se considera que éste es un espacio que podría aprovecharse en el futuro con el objetivo de generar una mayor apropiación de la IALCSH junto con los países miembros.

5.1.2 PESAs

107. Para fines de la evaluación se agregaron los productos de los PESAs en tres grupos temáticos que se describen a continuación:

Apoyo a políticas

108. En esta línea de trabajo, los PESAs nacionales han apoyado el desarrollo de políticas orientadas a la Agricultura Familiar. De manera específica se observa que:

- a. el PESA Guatemala apoyó y proveyó insumos técnicos al Ministerio de Agricultura (MAGA) para el diseño del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2015) y también participó en el diseño del naciente Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER).
- b. En El Salvador, se encontró un activo y valorado apoyo al proceso de elaboración de una política nacional y un marco jurídico de SAN. En este contexto el proyecto PESA Nacional fue complementado por el CCR y también por el apoyo técnico de LEGN y del proyecto de apoyo a la IALCSH. En junio 2011, la FAO presentó a la Coordinadora del Comité Técnico en SAN (COTSAN) de El Salvador el borrador final del Anteproyecto de Ley SAN. Adicionalmente, a solicitud del Ministerio de Agricultura de dicho país, se colaboró con insumos técnicos para la elaboración del Plan de Agricultura Familiar (PAF),⁷⁰ cuyos ejes fundamentales son la familia y la experiencia de campo del PESA.

⁶⁸ <http://www.fao.org/ag/humannutrition/32983-0eb8d0f552b5c67ab6373c2fdecca3541.pdf>

⁶⁹ En Guatemala, Guatemala (2006); Bogotá, Colombia (2007); Buenos Aires, Argentina (2008); Quito, Ecuador (2010); Lima, Perú (2011) y Georgetown, Guyana (2012)

⁷⁰ Inicialmente la iniciativa del Gobierno fue llamada Estrategia Presidencial de Apoyo a la Agricultura Familiar y posteriormente se decidió modificar el nombre a Plan de Agricultura Familiar PAF.

- c. En Honduras, el PESA apoyó a la Secretaría de la Presidencia (UTSAN) para la socialización y actualización de la Política y Plan de SAN; se propuso un Decreto de institucionalización del DA que se encuentra aprobado; y se logró incluir buenas prácticas de SAN en las actividades de ministerios de educación y salud en el currículo de 15 escuelas de primaria y la formación de maestros y promotores comunitarios de salud. Dicho trabajo pareciera tener continuidad bajo el proyecto PESA financiado por Canadá.

Desarrollo de capacidades institucionales, gestión de información y sensibilización en materia de SAN

109. Los proyectos PESAs trabajaron principalmente en la promoción, sensibilización y capacitación de equipos técnicos de distintos órdenes de gobierno; y asistencia técnica para la conformación de sistemas de información en SAN. De manera específica se observó lo siguiente:

- a. En Guatemala, a nivel nacional con SESAN se promocionó el uso e introducción de herramientas y metodologías para la clasificación de casos y la medición del estado seguridad alimentaria, que son valiosas para la formulación de políticas y monitoreo del estado de la SAN⁷¹. Aún con la consecución de este producto, la evaluación encontró que el grado de aceptación e implementación por parte de las instituciones nacionales es aún limitado. Sin embargo la SESAN se muestra muy abierta a los aportes puntuales locales del PESA a las COMUSAN y CODESAN que son instituciones de representación local de las políticas SAN en el territorio. Pero aun no ha comprometido financiamiento para escalar esta buena experiencia del PESA. Adicionalmente, el PESA ha colaborado con capacitación (estratégica, técnica y metodológica) a extensionistas del SNEA-MAGA. PESA en metodologías e instrumentos de extensión; por ejemplo buenas prácticas de Milpa y patio-hogar.
- b. En El Salvador se tiene una doble estrategia de promoción e institucionalización del enfoque SAN (a nivel del gobierno central y gobiernos locales, mancomunidades y organizaciones comunitarios y de sociedad civil⁷²). En consecuencia muchas de sus las acciones del PESA en sensibilización y capacitación se concentran en habilidades de comunicación de la problemática SAN⁷³.
- c. En Honduras, a nivel nacional, PESA contribuye con AT a la UTSAN para crear un sistema de información sobre SAN⁷⁴. Se apoya a las instituciones públicas DICTA y SAG en la implementación de un monitoreo de precios de granos básicos al productor y fenología y evaluación de daños a cultivos. Adicionalmente, se instaló Observatorio en Municipio de San Isidro, Choluteca y otro Mancomunidad de Municipios Leñas de la Sierra, junto a PRESANCA. A nivel municipal se promovió

⁷¹ Clasificación Integrada de Fases Seguridad Alimentaria (CIF), inclusión de un modulo de datos nutricionales (ELCSA) en encuestas de hogares (incluido en ENCOVI 2011); análisis de brechas en provisión de Servicios Institucionales para coordinar la operatividad Hambre Cero (GITSAN); Reportes SAN: Pronósticos trimestrales SAN (varios); Categorización comunidades vulnerables a INSAN (2009); Reporte mensual monitoreo SAN en Guatemala (2009); Reporte comunidades con mayor número de casos desnutrición aguda

⁷² Por ejemplo, FOROSAN, CONASAN, MAG, MINSAL y MINED, Gobiernos Locales

⁷³ 67 equipos técnicos gubernamentales capacitados en habilidades de comunicación SAN; 56 periodistas sensibilizados en temática SAN; 190 Familias Demostradoras capacitadas en habilidades en comunicación SAN

⁷⁴ Análisis semestrales que implementa la UTSAN para monitorear (alerta temprana) la aparición de situaciones de emergencia (Corredor Seco y Olancho).

exitosamente la inserción de acciones SAN en los Planes de Desarrollo Estratégico Municipal (PDEM) y en los planes de las mancomunidades de municipios.

Buenas prácticas de producción y comercialización agropecuarias, desarrollo de capacidades productivas, organizativas y nutricionales a nivel de familias vulnerables

110. El enfoque promovido por PESA a nivel de las familias es integral y se relaciona con acciones productivas, pero también de desarrollo de capacidades con los hogares vulnerables. La integralidad del enfoque radica en el fomento a la disponibilidad, acceso, consumo y utilización de los alimentos por parte de los hogares vulnerables y al mismo tiempo a mejoras en sus condiciones de vida: por ejemplo condiciones de salud (calidad de vivienda y agua potable) en los hogares. En todos los PESAs nacionales visitados se aplica buenas prácticas relacionadas con el Patio Hogar, Milpa, Diversificación de ingresos, y Organización comunitaria. Las estrategias de intervención son contextualizadas a las realidades/capacidades de los diferentes países, por ejemplo en El Salvador el modelo de familias demostradoras e irradiadas; en Honduras, el modelo de llegar al beneficiario final a través de otras organizaciones (ONGs, OSCs, otros); en Guatemala trabajando mediante los COMUSAN.

111. Una valoración realizada por Fundación ETEA (2012)⁷⁵ pone en duda la capacidad de replicación y los resultados de algunas de las buenas prácticas aplicadas en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. La presente evaluación observó que las buenas prácticas generadas por los PESAs son técnicamente válidas para mejorar las condiciones de vida de las familias en que se intervienen. El reto es, además de sistematizarlas y medirlas adecuadamente como bien expresó Fundación ETEA, mejorar la definición y adecuación al tipo de población al que están destinadas. La evaluación observó posibles dificultades de replicación de los modelos de intervención hacia otros productores/hogares que aquellos en los que se aplica la buena práctica para pilotearla. Diferentes necesidades y medios de vida, requieren intervenciones diferenciales dentro de la misma buena práctica⁷⁶.

112. En Guatemala se cubrieron 5,438 familias con buenas prácticas (31 % hombres y 69% mujeres) excediendo la meta de 5,000 familias. Éstas se ubican en 108 comunidades en los municipios de atención directa (San Agustín, Acasaguastlán, Huité, Camotán, Jalapa, Conguaco y Casillas). Se han establecido 350 CEA/ECA (campesino a campesino) como sitios de aprendizajes y transferencia de buenas prácticas de SAN. Cada CEA posee un promedio de 16 familias participantes. Se desarrollan principalmente capacitaciones en cultivo de maíz, frijol, huertas de patio, cría de gallinas. Se han instrumentado huertos a nivel familiar, que son usualmente manejados predominantemente por mujeres. Hay problemas de disponibilidad de semilla post proyecto, lo que hace que algunas huertas queden reducidas a Guiskil y palta. Existen algunos huertos próximos a letrinas o desechos de animales con posible exposición a contaminación microbiológica de las verduras. Se han formado promotores directamente o por medio de COMUSAN que después han replicado buenas prácticas de mejoramiento de la vivienda. Es muy limitada la aceptación de las actividades vinculadas al mejoramiento de la calidad de agua para consumo.

⁷⁵ Fundación ETEA (2012) Sistematización de cuatro buenas prácticas implementadas por los Programas PESA en Centroamérica: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua

⁷⁶ Ver ejemplos sistematizados en Anexo 14

113. En El Salvador, se cubrieron 2,868 familias de forma directa (aprox. 50 % hombres y 50% mujeres), que es 88% de la meta (3,240 familias) que se ubican en 48 comunidades de 5 municipios de atención directa. Se llevaron a cabo capacitaciones para 3,000 productores en la diversificación de sistemas de producción familiar⁷⁷ y manejo de plagas y enfermedades de hortalizas y frutales. Se obtuvo una adecuada ejecución en los aspectos productivos, mejorando la capacidad de almacenamiento de los bancos solidarios de semillas/reserva de maíz con silos metálicos⁷⁸. Junto con el proyecto de Semillas se establecieron cinco bancos de semillas de frijol con participación de 152 familias beneficiarias del PESA. Se apoyó el establecimiento de 18 huertos escolares y se capacitaron a grupos de mujeres en el procesamiento de productos agrícolas. En relación a productos de salud y nutrición existe un buen grado de avance en aquellos del mejoramiento de vivienda⁷⁹, con excepción de los filtros de agua artesanales. Se realizaron talleres hogareños con 464 familias con adecuado grado de aceptación de los hábitos de higiene impartidos. De forma articulada al Ministerio de Salud (MINSAL) de la Región Oriental, nivel departamental y operativo local, se han realizado las capacitaciones de los Equipos Comunitarios de Salud (ECOS) en Vigilancia Nutricional y Monitoreo del peso de niños y niñas menores de cinco años y la Vigilancia Nutricional y Monitoreo del incremento de peso materno de las embarazadas. El PESA ha contribuido el equipo básico para la toma de medidas antropométricas. Se han ejecutado capacitaciones en temas de Comunicación para el Desarrollo y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), DA y PAF a productores demostradores, periodistas/comunicadores. Se implementó la Red de Comunicadores en SAN en Oriente.

114. En Honduras, se realizaron 154 talleres de transferencia de buenas prácticas (agro pastoril, manejo de suelos, etc.). Se ha capacitado para lograr la diversificación de alimentos a través de nuevos cultivos con materiales vegetativos locales. Se hicieron junto a Zamorano, CIAT, DICTA las valoraciones de variedades de frijol de alto valor nutricional fortificado con zinc y hierro y 2 estudios con líneas de maíz y frijol tolerantes a sequía. A nivel de educación nutricional con familias participantes se realizaron 117 talleres, incluyendo mejoramiento de dieta y buenas prácticas alimentarias.

Comunicación para el desarrollo

115. Con el apoyo técnico del CRR los PESAs están implementando la Estrategia de Comunicación para el Desarrollo para la sensibilización e institucionalización SAN. En esta línea de trabajo, en el producto denominado Hambre de Saber, Saber de Hambre⁸⁰ se han identificado y consensado los mensajes claves de los PESA en Centroamérica sobre la abundante experiencia generada en los 12 años del PESA. El proceso de análisis documental y consulta con actores clave ha permitido disponer de insumos que aportan a productos de comunicación de calidad y una reflexión interna de FAO para nuevos proyectos y difusión al público. También se han identificado las prioridades de trabajo en SAN en la región para el periodo 2013-2015.

⁷⁷ Introducción de árboles frutales y hortalizas; micro propagadores (mini invernaderos) para generación de plántulas de tomate y chile; acceso a proteína por medio de la introducción de módulos de aves de corral (huevo y carne) y manejo de incubadoras artificiales, a nivel familiar y en algunos casos cría de peces.

⁷⁸ 250 silos metálicos (18 qq) para maíz y 152 silos para frijol (4 qq)

⁷⁹ Capacitaciones y dotación de materiales de construcción para sistemas de aguas grises; construcción de 270 estufas tipo Tezulutlan; distribución de tanques y filtros de agua para consumo humano, para mejorar su calidad, a los efectos de disminuir las enfermedades gastrointestinales.

⁸⁰ http://www.pesacentroamerica.org/pesa_ca/hssh.php

5.1.3 Proyectos de Semillas Centro América y Zona Andina⁸¹

Variedades y prácticas adecuadas para la Agricultura Familiar

116. Para asegurar el buen desempeño y aceptación de la semilla mejorada entre los pequeños productores, los proyectos han utilizado acertadamente variedades, ya sea nativas o criollas, recuperadas en centros especializados o que provienen de selecciones de genotipos de probada adaptación, realizadas por los institutos de investigaciones nacionales, a través de ensayos de campo que incluyen, recientemente, evaluaciones participativas con productores.

117. En la subregión Andina, el Proyecto Semillas Andinas está trabajando con variedades locales mejoradas de papa, maíz amiláceo, frijol y quinua en Perú y Ecuador. En Centro América, el Proyecto de Semillas para el Desarrollo ha impulsado la producción de semilla local certificada o autorizada de maíz y frijol. Organismos de investigación internacionales, como el CIMMYT, CIAT, CIP, ICARDA, y de educación avanzada como El Zamorano y Universidades de Perú, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, etc., han brindado apoyo importante en cuanto a la rehabilitación de plantas de semillas, conservación, uso y mejoramiento de los materiales fitogenéticos utilizados por los proyectos. En Anexo 15 se presenta un análisis detallado por país de las variedades con las que se está trabajando.

118. Las variedades seleccionadas localmente muestran en general mejor adaptación que los híbridos importados, así como mayores niveles de resistencia a enfermedades, agregando a ello un principal elemento en agricultura familiar, como es la calidad para autoconsumo. Asimismo, las semillas locales tienen un costo más accesible al pequeño agricultor y son, tolerantes a las condiciones climáticas y enfermedades prevalentes en las zonas visitadas.

119. No hay todavía variedades disponibles que hayan sido identificadas por características de adaptación a condiciones de cultivo en zonas superiores a los 1,500m, con la suficiente precocidad. En esta línea de actividad es posible esperar incrementos aún más importantes en la productividad y estabilidad de la producción (menos sujeta a efectos ambientales adversos), y por lo tanto una aún mayor incidencia en la producción de alimentos e ingresos del sistema.

Asociación de productores y desarrollo comunitario

120. Los proyectos muestran diferentes grados de desarrollo respecto a la formación de asociaciones de productores de semilla y en el desarrollo de pequeñas empresas que producen, distribuyen y comercializan la semilla mejorada o certificada producida por sus semilleros asociados. Los proyectos de semilla evaluados recibieron algún legado de experiencia de proyectos anteriores, tanto en la región Andina como en Centroamérica, que facilitaron acelerar el inicio y desarrollo de capacidades en los diferentes frentes que la actividad semillera normalmente demanda. En Honduras, por ejemplo, la RED-PASH, red de pequeñas empresas de semillas aportó al 182 con núcleos de productores capacitados y equipos para el procesamiento de semillas del proyecto precedente. En El Salvador, un proyecto anterior distribuyó importantes volúmenes de semilla de frijol y maíz en zonas de pequeños productores, con buenos resultados en cuanto a rendimientos. En ambos proyectos, Semillas Andinas y Semillas para el Desarrollo, la necesaria formalización de las

⁸¹ En Anexo 12 se presentan resultados sistematizados por país

organizaciones de productores de semillas o de las PES (inscripción en registros públicos, personalidad jurídica y registros respectivos) se está llevando a cabo sin mayores contratiempos. En Semillas Andinas, el número de organizaciones de productores de semillas establecidas supera en los tres países las metas estimadas.

5.2 Logro de resultados

5.2.1 Proyecto de apoyo a la IALCSH

Posicionamiento del asunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional en las agendas de políticas públicas de la Región

121. Uno de los principales resultados del proyecto de apoyo a la IALCSH ha sido el influenciar positivamente la percepción de los países miembros de la FAO de la región sobre la vigencia e importancia del combate del hambre y la SAN. La actuación del proyecto reforzó los planteamientos de voluntad política de los países miembros e influenció de forma positiva en el posicionamiento del problema del hambre para que éste se insertara en las agendas de política pública, coadyuvando así a un adecuado dimensionamiento de la importancia de dicho tema.

122. Se reconoce como acertada y positiva la actuación del proyecto en dos ámbitos: i) legislativo por medio de los FPH y ii) con instancias de gobierno como los Ministerios/Secretarías de Gobierno tanto sectoriales (Educación, Salud), transversales responsables de SAN o de protección social. Esta actuación resultó efectiva para lograr posicionar el tema en las agendas públicas, y fue además adecuada la decisión de interactuar en ámbitos y con actores con los que FAO no tenía experiencia de colaboración.

123. En consecuencia comienzan a materializarse, a nivel de varios países visitados, planes y estrategias nacionales de SAN. Algunos ejemplos son el Plan Hambre Cero iniciado en el 2012 en Guatemala; la reconstrucción de un apoyo institucional para AF en El Salvador (ambos 2012); el Plan Nacional para el Buen Vivir del Gobierno en Ecuador (desde el 2009), cuyo objetivo de soberanía alimentaria se busca alcanzar por medio del modelo de los programas regionales de Semillas (182 y 183) de la FAO; y el Plan Nacional de Alimentos en Costa Rica (2008).

124. Existe un mayor progreso en la materialización de políticas y estrategias en países de Centro América relacionada con la visibilidad y trabajo complementario que hicieron los PESAs en cuanto a concientización y divulgación de la importancia del tema SAN. En Colombia y Perú, en contraste, existe un menor progreso ante la falta de nombramientos de Representantes de FAO que permitiera un nivel adecuado de interlocución para la concientización y abogacía. En Ecuador una mayor apertura y voluntad del Gobierno para atender la problemática del hambre facilitó el actuar del proyecto en este tema. En el anterior contexto de la zona Andina, hubiese sido deseable un reforzamiento de la presencia e incidencia desde el equipo del proyecto en RLC. Asimismo, se hace notar que el logro de resultados en el ámbito de actuación político del proyecto está necesariamente relacionado con los representantes de FAO cuya presencia y pro-actividad influye positiva o negativamente en la calidad y nivel de interlocución con actores clave del proceso de toma de decisiones de política pública.

125. Si bien la evaluación reconoce la efectividad del modelo de actuación en dos ámbitos, también hace notar que existen diversos factores que explican este resultado observado y que exceden su actuación. Por ejemplo, la participación de los países miembros en el CFS, en el que se signaron las Directrices Voluntarias para apoyar la realización progresiva del DA en 2005, el actuar de la FAO con mandato en la atención del tema del hambre a nivel mundial, y la coyuntura de una escalada de precios de los alimentos en 2008 que reanimó el interés de los países en los temas relacionados.

Avance en legislaciones de SAN con enfoque de Derecho a la Alimentación (DA)

126. Un segundo resultado en el que ha contribuido el trabajo de asesoría del proyecto de apoyo a la IALCSH es el establecimiento/reforzamiento de un marco normativo con legislación en materia de SAN con enfoque de DA. A la fecha en ocho países de la región⁸² se han planteado iniciativas de legislación en SAN y en seis el reconocimiento del DA en las constituciones nacionales⁸³. Con ello, América Latina es reconocida como una región que se encuentra a la vanguardia en el reconocimiento del DA⁸⁴. Solamente algunos FPH nacionales tuvieron incidencia directa en este resultado, como es el caso del FPH de Ecuador, por su posterior al planteamiento de las leyes SAN. No obstante, se reconoce que el crecimiento de iniciativas de ley SAN sí se vio favorecido por la interconexión entre parlamentarios por medio del FPH de América Latina y el Caribe.

Fortalecimiento de Gobiernos, parlamentos y sociedad civil para el desarrollo de legislación, políticas públicas e instituciones de SAN para garantizar el derecho a la alimentación

127. Reconociendo que este constituye el principal resultado esperado del proyecto de apoyo a la IALCSH (según su propio Marco Lógico) la evaluación considera que éste aún no ha sido del todo alcanzado, constituyendo su concreción y medición el principal desafío para el proyecto.

128. El proyecto ha avanzado pero aún no ha logrado el desarrollo de capacidades esperadas en los parlamentos. Existen aún debilidades en los parlamentarios integrantes de los FPH nacionales en cuanto a la comprensión de los conceptos básicos de lo que es la IALCSH de los países y de los temas de SAN. Durante las visitas se constataron casos excepcionales de integrantes de los FPH empoderados y consientes de que SAN es un tema importante. Sin embargo, muchos de los integrantes entrevistados cuentan con pocos elementos para poder incidir más allá de la propuesta de una legislación que se desarrolla en el marco del trabajo con el proyecto. En este sentido se debe continuar trabajando en el fortalecimiento de este grupo de actores que es sin duda muy influyente y cuyo ámbito de acción ha demostrado efectividad para el posicionamiento del asunto en las agendas de política. Este es un ámbito de acción complejo, en el que el carácter intergubernamental de la Organización limita las posibilidades reales de asistencia técnica directa a los FPH puesto que es muy sensible el trabajo directo con distintos partidos políticos. En dicho sentido, la evaluación reconoce y valora el actuar incluyente que adoptó el proyecto para asegurar continuidad del FPH, así como la asistencia técnica indirecta brindada a partir del trabajo con

⁸² Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela.

⁸³ Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua

⁸⁴ Ver De Schutter (2012) Implementing the Right to food at the national level in Latin American and the Caribbean, Special Rapporteur on the right to food, OHCHR.

las contrapartes gubernamentales para el fortalecimiento normativo y su posterior propuesta a los FPH.

129. A nivel de gobiernos y sociedad civil, la asignatura pendiente en cuanto al desarrollo de capacidades es mayor y es donde se encuentra el principal desafío. La evaluación reconoce que se ha logrado el trabajo de incidencia y formación de políticas y planes estratégicos que es parte del fortalecimiento de capacidades organizativas. Sin embargo, éstas son insuficientes a fin de que el acervo normativo, los planes y estrategias desarrollados se concreten en acciones con real incidencia sobre los que padecen hambre. Para ello existen ciertas capacidades que aún deben ser fortalecidas y/o desarrolladas por los gobiernos y actores de la sociedad civil. Lo anterior no quiere decir que el proyecto haya fracasado en su propósito, simplemente que ha transitado por el proceso usual del desarrollo de capacidades, fomentando el entorno favorable y después ocalizando al nivel de las organizaciones y de los individuos. Al haber planeado este objetivo, hubiese sido deseable que el proyecto realice un análisis/valoración de las necesidades y las capacidades existentes para ver en cuáles podría tener mayor incidencia y también dimensionado los procesos y sus fases.

130. El proyecto logró propiciar el establecimiento de un entorno favorable por medio del desarrollo normativo, ahora la siguiente fase del proceso la constituye el desarrollo de capacidades de las organizaciones con mandato de instrumentar las leyes y políticas/estrategias en acciones concretas y una efectiva implementación de las mismas en beneficio de la población que sufre hambre. Para ello existe sin duda la necesidad de enfocar la actuación del proyecto en el desarrollo de capacidades de instrumentación, como por ejemplo:

- a. las capacidades de coordinación de los múltiples actores que trabajan en los distintos ámbitos de atención de las causas subyacentes del problema del hambre en los países y quienes tienen potestad de instrumentar las políticas. Al respecto FAO tiene una ventaja comparativa que puede hacer uso para convocar a la mesa de discusión a todos estos actores en un ambiente neutral y con elementos técnicos de apoyo.
- b. las capacidades de focalización⁸⁵ de los habitantes que padecen hambre, para lo cual la FAO ya tiene experiencia, metodologías y conocimiento para el desarrollo de tipologías que pueden transferirse en forma de asistencia técnica a los gobiernos para instrumentar la focalización⁸⁶.
- c. De monitorear continuamente el estado de los que padecen hambre. Al respecto la misma PSIMER podría adaptarse y re-conceptualizarse para apoyar esta tarea, y ser transferida para el uso de los países.
- d. La capacidad de exigir la aplicación de la legislación existente con el enfoque de DA y la rendición de cuentas. En este último las alianzas serán vitales para lograr trabajar con los actores pertinentes como los procuradores de justicia y ombudsman.

131. En este emprendimiento, el proyecto de apoyo a la IALCSH podría beneficiarse de la experiencia y lecciones aprendidas extraídas de la acción conjunta con proyecto GCP/169 en Ecuador en el marco del apoyo a la ejecución de la estrategia Acción Nutrición. El modelo de apoyo a la articulación y focalización territorial, así como el sistema de monitoreo del

⁸⁵ Implica la identificación, cuantificación y caracterización.

⁸⁶ Ver Kostas y Zezza (2003) Conceptual Framework for National Agricultural, Rural Development and Food Security Strategies and Policies; AO (2011) Progress and lessons learned through implementation; y FAO-SAGARPA (2011) Vol 2. Estratificación de las Unidades Económicas Rurales de México, en Diagnóstico del sector rural y pesquero de México.

estado de los que padecen desnutrición brindan herramientas que podrían aprovecharse. Asimismo, el aún incipiente nivel de aplicación del monitoreo de dicha estrategia brinda lecciones aprendidas sobre la necesidad de focalizar en desarrollar capacidades y herramientas de gestión por resultados, articulación territorial de instancias multisectoriales⁸⁷.

132. En el caso del fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil ocurre una situación similar. A pesar de los avances en la inclusión de organizaciones de la sociedad civil en el trabajo del proyecto, se hace notar es aún necesario acompañar procesos para que en los países se creen espacios de participación y mecanismos de diálogo, de toma de decisiones sobre políticas de SAN y de rendición de cuentas sobre las políticas SAN junto con la sociedad civil. La neutralidad de la FAO puede facilitar la puesta en marcha de dichos procesos.

133. Para lograr todos estos resultados, el proyecto puede y debe reflexionar en expandir su asistencia técnica mas allá de la capacitación y/o desarrollo normativo como hasta ahora ha hecho en gran parte de sus líneas de trabajo. Las modalidades de asistencia técnica requeridas para lograr este resultado implican el trabajo de acompañamiento de procesos, con la misma habilidad que se tuvo para aprovechar la voluntad política, pero en este caso para la transferencia del conocimiento y de metodologías que permitan el desarrollo de las capacidades antes mencionadas.

5.2.2 PESAs

134. El gran logro del PESA en Guatemala a nivel nacional, es su contribución junto al MAGA en el diseño e implementación del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2015). El PAFFEC debe instrumentar por medio del MAGA, la ampliación de la cobertura nacional de extensión y promotores comunitarios en 334 municipios, a través del Sistema Nacional de Extensión Agrícola (SNEA). El PESA es el precursor de experiencias en esta temática y está contribuyendo en el diseño y fortalecimiento del SNEA, con estrategias, metodologías y capacitación a nuevos extensionistas. Su estrategia de salida del financiamiento AECID y el logro/reconocimiento final del PESA pasa por lograr que el Gobierno Nacional contribuya con los fondos suficientes para que éste acompañe el proceso de fortalecimiento del SNEA con metodologías y buenas prácticas.

135. En El Salvador FAO ha contribuido al proceso de elaboración de una Política Nacional y el Marco jurídico SAN, a solicitud del Gobierno Nacional. Con tal fin la Oficina Jurídica de FAO Roma, la Unidad del Derecho a la Alimentación, la IALCSH, y otros, junto al PESA han prestado apoyo técnico para la elaboración de una Política y una Ley SAN. En octubre del 2009 se crea por Decreto Ejecutivo el Consejo Nacional en SAN (CONASAN), organismo coordinador de la SAN, pero sin fondos propios. En 2011 FAO apoyó la elaboración de un borrador para un anteproyecto de Ley SAN promovido por el CONASAN, proceso en el que se ha trabajado con otras agencias de NU que hasta la fecha de la presente evaluación aún no había concluido. En Noviembre 2010, el Ministro de Agricultura de El Salvador solicitó a la FAO el apoyo formal en el diseño de la Estrategia Presidencial de Apoyo a la Agricultura Familiar. El PESA sirvió de modelo con experiencias validadas, para

⁸⁷ Ver Evaluación del proyecto GCP/RLA/169 y Sistematización de la experiencia realizada por el FEF <http://www.rlc.fao.org/es/programaespanafao/plataforma-experiencias-territoriales/monitoreo-politicas-programas-publicos-ecuador/>

la reciente formulación del Plan de Agricultura Familiar (PAF). Su componente SAN es implementado por el gobierno pero con apoyo técnico de FAO-PESA.

136. En Honduras FAO ha contribuido a elaborar la Política SAN 2006 y en el apoyo a la formulación de Ley y Estrategia de SAN 2010. El PESA contribuye con la Secretaría de la Presidencia (UTSAN) para la socialización y actualización de la Política y Plan SAN, con las instituciones públicas y privadas. PESA Honduras logró institucionalizar la educación SAN a través de su inclusión oficial en el currículo de educación básica y media y apoyó la apertura del primer programa de licenciatura en nutrición (2012), una carrera universitaria previamente inexistente en el país. El PESA Honduras no comparte la experiencia de reconocimiento de parte de los gobiernos, tal como es el caso en El Salvador y Guatemala, pero logró el compromiso de la cooperación canadiense para establecer un programa PESA-Canadá que asiste a aproximadamente 14.000 familias siguiendo el modelo de intervención del PESA España.

137. A nivel municipal los PESAs han desarrollado en los tres países una metodología que se ajusta en forma adecuada en los organismos municipales y territoriales. Asimismo, están contribuyendo en la generación e instrumentación de metodologías para aplicar la institucionalidad de las Leyes SAN, a nivel territorial.

- a. En Guatemala la metodología incluye la elaboración participativa de un plan de acción institucional conjunto (MAGA, SESAN, Municipalidad, Centro de Salud, Ministerio Social, ONG, etc.), pero también lleva implícito la motivación y generación de liderazgos locales, capacitación de promotores, lo cual implica el logro de un cambio fundamental. De una actitud de espera pasiva en oficinas y/o centros de salud se pasó a una oferta activa de los servicios. Los funcionarios de los Ministerios de Salud y Agricultura ahora se trasladan en forma conjunta a los territorios en búsqueda de las poblaciones vulnerables con intervenciones planificadas y articuladas.
- b. El PESA Salvador ha desarrollado la modalidad de intervenciones a través de microrregiones (agrupación de tres municipios) con un plan estratégico con enfoque SAN. Las municipalidades apoyan el trabajo de asistencia técnica en AF con personal propio de los municipios. Las capacidades de coordinación e intervención generadas en las microrregiones permitió el acceso a proyectos adicionales de cooperación (Unión Europea y FIDA).
- c. El enfoque del PESA a nivel municipal también funciona en Honduras, posee credibilidad y los Municipios invierten en ello. Ejemplo de ello es la experiencia del Comité de Desarrollo Municipal Ampliado del Municipio de Yorito, que han elaborado un plan de desarrollo municipal cuya implementación está financiado por el propio Municipio.⁸⁸ Se observan avances en fortalecimiento o innovación institucional puntual con la creación de Institutos Técnicos Comunitarios para la formación de extensionistas locales.

138. Con apoyo del CCR y en cooperación con los proyectos nacionales a nivel nacional se han generado 21 políticas, estrategias, Planes, Leyes, Decretos reglamentarios, vinculadas a las siguientes áreas SAN, SSAN, alimentación escolar, desarrollo rural integral, sistemas de

⁸⁸ Solo la menor parte de los recursos para la implementación provienen de ingresos propios del Municipio. Aún si muchas actividades son cofinanciados por múltiples donantes, es el Municipio que gestiona estas donaciones, cuales recibe precisamente dadas sus ya probadas capacidades de implementación y los primeros indicios convincentes de logros alcanzados.

extensión en el periodo 2008-2011. Se distribuyen de la siguiente manera: 9 en Guatemala, 4 en El Salvador, 2 en Honduras y 6 en Nicaragua. A nivel Regional centroamericano se han aprobado varias políticas y estrategias relacionadas a la SAN y Desarrollo Rural: PACA, ERAS, ECADERT, PROFRUTAS y está en proceso la estrategia SAN regional.

139. El principal resultado de la implementación de los PESAs⁸⁹ a nivel de sus beneficiarios es el mejoramiento de sus condiciones de vida, en zonas rurales marginadas y con índices de pobreza. Por medio de la implementación de buenas prácticas agropecuarias, de educación nutricional y salud se logra tener mayor disponibilidad de alimentos e ingresos; al mismo tiempo se mejoran condiciones de vivienda que reducen el riesgo de contagio con enfermedades en el ambiente, se mejora la calidad de agua disponible con incidencia favorable en las condiciones de salud de los menores de las familias. Existen observaciones de campo que dan cuenta de mejoramiento en la diversificación de la dieta. Los principales cambios observados que se derivan de lo anterior y que fueron constatados en las visitas de campo a beneficiarios de los PESAs, se discuten con mayor detalle en la sección 5.3.

5.2.3 Proyectos de Semillas

Organización de productores de semillas

140. El modelo de producción para mejorar la disponibilidad, acceso y uso de semilla de buena calidad para la Agricultura Familiar, se basa en crear y fortalecer agrupaciones organizadas de pequeños productores y con ellos formar empresas rurales semilleras, vinculadas al sector público que les proveen de semilla de alta calidad (Registrada) de variedades adaptadas, servicios de control y asistencia técnica.

141. En el proyecto Semillas Andinas, el número de organizaciones semilleras establecidas a la fecha, incluido Bolivia es de 61, con 143 ha. bajo certificación, en las que se produjo un total de 557 ton. de semilla certificada, siendo la semilla de papa el principal producto, con alrededor del 80% de la producción.

142. En el proyecto Semillas para el Desarrollo en Centro América, el avance en los países visitados, respecto al número de Pequeñas Empresas de Semillas (PES) formadas, las asociaciones y los productores que comprenden, se presentan en el Cuadro 6.

143. Un buen ejemplo del crecimiento que han experimentado las PES por acción del Proyecto 182 en Centroamérica es en Honduras, donde la Red de Productores Artesanales de Semillas (REDPASH) cuenta actualmente con un total de 24 pequeñas empresas distribuidas en las 4 regiones del país donde opera el proyecto con 650 familias participantes.

Cuadro 6. *Cantidad de pequeñas empresas, asociaciones u organizaciones de productores de semilla y productores beneficiarios de los Proyectos Semillas (países visitados, datos a Junio 2012).*

<i>Países</i>	Empresas/Organizaciones	Asociaciones	Productores Beneficiarios
Semillas para el Desarrollo			
Guatemala	3	14	2,484
El Salvador	4	33	930

⁸⁹ En Anexo 12 se presenta una sistematización de resultados de los PESAs analizados

<i>Países</i>	Empresas/Organizaciones	Asociaciones	Productores Beneficiarios
Honduras	24	41	650
Costa Rica	6	7	1,289
Semillas Andinas			
Ecuador	16	n.a.	1,540
Perú	25	n.a.	1,200

Fuente: Información confirmada en las visitas y proporcionada por cada proyecto

Incremento de la productividad y en la disponibilidad y acceso a semillas de buena calidad

144. La mayor parte de los productores que se observaron que utilizaron la semilla mejorada de los diferentes cultivos en los programas evaluados manifestaron haber tenido aumentos significativos en los rendimientos, lo que significó para las familias involucradas una mejora considerable en la cantidad de alimento y en sus ingresos.

145. En cuanto al proyecto de Semillas Andina, en Ecuador, el uso de semilla mejorada producida ha causado aumentos de 20% en la productividad de los cultivos como promedio. Es difícil precisar cuánto de este aumento corresponde a la mejor calidad de la semilla y cuánto corresponde al mejor manejo derivado de la capacitación recibida por los productores e insumos que suelen acompañar a la semilla. Las semillas de fréjol, maíz blanco y papas, producidas en las diferentes comunidades visitadas poseen las características de calidad esperadas, siendo el resultado de prácticas de producción bien conducidas y variedades o cultivares de alto potencial y adaptación a las zonas de influencia del Proyecto. En el mismo proyecto en su componente de Perú, los aumentos atribuibles al uso de semilla de calidad en los tres cultivos fluctuó entre 25% y 30%

146. En el caso del proyecto de Semillas para el Desarrollo en Centroamérica, los datos de productividad al usar semilla mejorada para la producción de grano de maíz y frijol, registran aumentos entre 30 y 40% con respecto a cultivos con semilla corriente, datos que concuerdan con las apreciaciones de productores entrevistados y con el buen estado de desarrollo en los cultivos visitados.

147. En Guatemala, las organizaciones de pequeños productores de semillas produjeron este año 248 ton. de semilla mejorada de maíz, las que servirán para sembrar alrededor de 11,800 ha. con maíz para grano, con una producción estimada sobre 47,000 ton. En frijol, se produjeron 45 ton. de semilla mejorada, las que sembrarán una superficie de aprox. 680 ha. con una producción estimada de frijol para grano de 880 ton. (Cuadro 6). En los otros países encontramos tendencias similares en producción, con pocas excepciones causadas por efectos climáticos principalmente u otras razones menores.

Cuadro 7. *Volúmenes de semilla de maíz y frijol, y áreas a sembrar en Guatemala en el ámbito del Proyecto 182 en la temporada 2012.*

Cultivo	Sem. Registrada adquirida (ton.)	Área sembrada (ha.)	Sem. Producida (ton.)	Área (ha.) próx. temporada	Producción Estimada de Grano (ton.)
Maíz - ICTA B7	1.6	63	248	11,800	47,000
Frijol -ICTA-Ligero	1.9	34	45	680	880

Fuente: Elaboración con datos obtenidos del componente FAO-Guatemala y corroborados en las visitas

148. Los rendimientos, tanto de maíz como frijol, obtenidos por los pequeños productores usuarios de la semilla mejorada del proyecto en Guatemala son usualmente el doble que los promedios nacionales de 1.9 y 0.8 ton/ha, respectivamente.

149. En Honduras han sido registrados incrementos de 45% en los rendimientos de grano al usar semilla producida en las PES en pruebas de validación realizadas por el proyecto en diferentes regiones el 2010-2011. Datos de campo, obtenidos de entrevistas a productores, indican aumentos menores, cercanos a un 20%. Estos niveles de incremento de rendimiento podrán acercarse al de las validaciones experimentales en la medida que progresivamente se adopten mejores prácticas de manejo a nivel de los usuarios de las semillas.

150. En El Salvador, en opinión de los productores entrevistados en diferentes comunidades, el rendimiento de los cultivos de frijol al utilizar la semilla de las variedades del CENTA suele ser un 30 a 50% superior al que obtenían antes del proyecto, y el precio obtenido por la semilla de frijol es el doble al precio del grano. Los rendimientos promedio de frijol al usar semilla mejorada a la fecha están entre 1.1 y 1.3 ton/ha.

151. En Costa Rica, el promedio de aumento en los rendimientos al usar semilla de frijol producida por la Asociación de Productores de Veracruz, que participa en el proyecto 182, es alrededor de 30%. Este aumento es similar al experimentado por los productores de maíz. Otros buenos ejemplos de los beneficios en la producción al usar semilla mejorada son los incrementos de rendimiento obtenidos en Ecuador y en Guatemala.

Incremento de los ingresos y producción

152. Estimaciones basadas en el precio de la semilla en relación al precio del maíz y frijol para consumo como grano, hacen prever un buen futuro a los productores asociados de las PES, una vez que éstas se posicionen como productoras y proveedoras de semilla de calidad en sus comunidades y en el mercado. En Centroamérica, por ejemplo, el precio de la semilla de maíz es cinco veces superior al precio del maíz para grano. En frijol, es alrededor del doble.

153. En Guatemala, para cada asociado de una organización de semilleristas del proyecto, la semilla Certificada producida representó una utilidad entre 14,000 y 18,500 quetzales (US\$ 1,795 y US\$ 2,370 respectivamente) por hectárea en la última temporada.

154. Según testimonios de productores asociados a la Red de Productores Artesanales de Semillas de Honduras (RED-PASH), los efectos del proyecto se traducen para ellos en mejores ingresos que les han permitido hacer arreglos en sus viviendas, comprar más terrenos, cultivar mejor sus tierras, y acceder a educación para sus hijos.

155. En Ecuador, estimaciones realizadas por personal del programa indican aumentos en los ingresos por hectárea cultivada con semilla de calidad del orden de US\$300 en maíz, US\$300 en frejol y sobre US\$600 en papa. Sin embargo, cabe señalar que los niveles de rendimiento que están siendo obtenidos en las comunidades superan significativamente los usados en las estimaciones, especialmente en maíz y en papas, lo que debiera traducirse en aún mayores ingresos.

Cuadro 8. *Área (ha) a sembrar o sembrada el 2012 con semilla de los proyecto 182 y 183 y total en el país (países visitados)*

País	Maíz (ha)		Frejol		Papa		Quinua	
	Sembrada Proyecto	Siembra País	Sembrada Proyecto	Siembra País	Sembrada Proyecto	Siembra País	Sembrada Proyecto	Siembra País
Perú	39	260,000	-	-	120	306,000	1,500	40,000
Ecuador	17	83,600	51	82,800	16	47,500	-	-
Guatemala	11,800	758,000	680	90,000	-	-	-	-
El Salvador	-	240,000	31.500	108,500	-	-	-	-
Honduras	14,800	264,000	1,600	32,800	-	-	-	-
Costa Rica	-	5,080	655	21,850	-	-	-	-

Fuente: Elaborado con datos proporcionados por los respectivos programas

156. En la próxima temporada será cultivada con semilla producida por las PESA en los países visitados de Centro América por un total de 114,600 familias campesinas (27,500 familias productoras de maíz y 87,100 familias productoras de frejol), con los esperados beneficios de una mayor productividad de sus cultivos. La mejora económica de cada familia derivada de un aumento de producción promedio del 25% por el uso de esa semilla mejorada, debiera ser al menos de US\$600/ha. en maíz y US\$400/ha en frejol, es decir un mayor ingreso para la AF de las primeras zonas beneficiadas por el proyecto en esos países cercanos a US\$ 16 millones y US\$14 millones, respectivamente.⁹⁰

Ordenamiento y fortalecimiento de las cadenas productivas de semillas.

157. En los sistemas productivos imperantes en la agricultura familiar no existe un ordenamiento de los diferentes componentes de la cadena de producción y comercialización de semillas. Esa desarticulación proviene de un histórico desinterés por parte del sector público en apoyar a este sector productivo, por considerarse ligado al sector privado empresarial, perjudicando así la posibilidad de incidir con mejoras productivas y al desarrollo de la agricultura campesina. Los proyectos Semillas Andinas y Semillas para el Desarrollo, constituyen un bien fundado intento por establecer sistemas productivos sostenibles y contribuir en forma significativa a la mejora de la cadena productiva de la AF.

158. Respecto a los procedimientos técnicos y protocolos desarrollados por los organismos encargados en los diferentes países para calificar calidad y certificar la producción de semilla mejorada, éstos son en general adecuados y están siendo aplicados en forma efectiva en los sistemas asociativos desarrollados por ambos Proyectos 182 y 183.

Desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades para la producción sostenible

159. El fortalecimiento de capacidades a distintos niveles, técnicos de campo, facilitadores, productores líderes y miembros de organizaciones de semillas, ha sido un esfuerzo constante de los Proyectos 182 y 183, y que indudablemente ha tenido un rol esencial en el desarrollo de los diferentes componentes de los programas de semillas. En Centroamérica, las capacitaciones han incluido estadías para personal técnico en institutos especializados⁹¹, para desarrollos específicos requeridos por los programas.

⁹⁰ Cálculos efectuados según índices de J. Carrazón, Informe de Consultoría.

⁹¹ Universidad de Zamorano, Universidad de Costa Rica, Universidad de San Carlos en Guatemala

160. En el Proyecto Semillas Andinas, las Escuelas de Campo (ECAs) han sido el modelo considerado más efectivo en la difusión de técnicas de producción de semillas a pequeños productores en la subregión. En los 3 países se han capacitado 66 facilitadores en técnicas de semillas, habiéndose establecido 60 ECAs en esta etapa, las que han capacitado a 1,322 productores (un número similar de ECAs está programado para esta próxima temporada). Además de las ECAs, el proyecto ha capacitado sobre 5,300 productores en prácticas de cultivo, facilitadores, etc. En Perú, en la producción de semilla certificada, realizada por las asociaciones de semilleros en los diferentes Municipios, destacamos el esfuerzo y efectos logrados en la capacitación de productores realizado a través de 25 ECAs que funcionaron durante el ciclo de cultivo en las tres regiones en que opera el Proyecto. La capacitación de productores de semilla en las ECAs es considerado por los diferentes actores como uno de los logros más importantes, estando actualmente procediéndose a la sistematización de sus protocolos y efectos. El uso de ECAs como principal instrumento de capacitación ha sido internalizado a nivel de Comités de Apoyo y Mesas Técnicas regionales.

161. Todos los programas en los países cuentan con manuales de manejo de semilleros, guías de campo y diferentes materiales didácticos, de buen diseño y aplicabilidad, que son utilizados en demostraciones y en las diferentes actividades de capacitación.

Marcos legales y reglamentos de semillas para la AF

162. La semilla, manejada y distribuida a través de las PES representa un elemento que ofrece en sí mismo perspectivas importantes de sostenibilidad. El común denominador de la falta de efectividad de programas anteriores de semilla con pequeños productores en ambas subregiones fue no haber conseguido articular la formación de núcleos de productores con la organización y capacidades requeridas. La conformación y fortalecimiento del accionar de organizaciones de productores/ras de semilla muestra en los países las esperables diferencias en grado de desarrollo, no obstante en todos los casos hay evidentes avances alcanzando las metas propuestas.

163. Los Proyectos 182 y 183 han apoyado estudios y revisiones para actualizar y adecuar las normativas vigentes que en general son obsoletas, mismas que permitirán dar respuesta a tres requerimientos fundamentales para la sostenibilidad de pequeñas empresas de semillas en zonas de agricultura familiar: 1. Flexibilización de los procesos sin menoscabo de la calidad de la semilla. 2. Tercerización, delegación o subcontratación de operaciones que permitan abarcar una oferta múltiple y muy dispersa, y 3. Incluir posibilidad de comercializar en el sector formal las variedades criollas a través de exenciones de requisitos que éstas no pueden cumplir.

164. En Centro América, el proyecto Semillas para el Desarrollo realizó una revisión de la estructura legal y administrativa de las leyes nacionales de semilla e identificó áreas susceptibles de mejoras para que el sector público incluya de manera más eficiente a las PES. Este aporte del proyecto será una contribución clave para lograr la participación incluyente en los organismos de decisión del sector y en los sistemas de control de calidad. En general, todos los países cuentan con mecanismos para la actualización de sus políticas o documentos normativos, sólo en Costa Rica (de los países revisados) aún no se han implementado.

165. El Reglamento Técnico Centroamericano (RTC), vigente de junio del 2011, de acatamiento obligatorio a todos los países (excepto Panamá por no ser miembro del SIECA),

establece los requisitos, procedimientos y estándares de campo y laboratorio para la producción y comercialización de semillas certificadas de granos básicos. Sin embargo, no contempla otras categorías que no sea la Certificada.

166. Algunas de las leyes de semillas de Centroamérica y las de algunos de los países Andinos, contemplan la posibilidad de que existan otras categorías de semilla que no sean la tradicionales de certificación (comerciales mejoradas o de calidad). En Perú, la legislación de semillas permite la delegación del servicio de certificación desde la década de los 90's lo que ha permitido la existencia de comités departamentales o regionales de semillas (CODESE), algunos aún en operación. En Centroamérica, sólo Honduras y Costa Rica permiten auto fiscalización o delegación (tercerizar) con otros entes. El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Guatemala, cuentan con leyes de Semillas y/o normas reglamentarias. El Anexo 16 muestra el estado de avance en las revisiones de la legislación de semillas en cada país de Centroamérica.

167. En la subregión Andina, la mayoría de las Leyes o Normas de Semillas están vigentes hace varias décadas y están también en proceso de revisión. Perú posee un Reglamento de la Ley General de Semillas, que se aprobó por Decreto Supremo en junio 2012 y que reconoce la existencia de sistemas tradicionales de producción de semilla, incluye la clase "semilla no certificada", producida por productores artesanales registrados, quienes podrán implementar técnicas sencillas, tales como la selección positiva y esquemas no convencionales para producir semilla de calidad, mejorando la competitividad de las cadenas productivas. Posee además un incentivo que creemos importante para efectos de sostenibilidad, la exoneración del pago de registro a los cultivos nativos de interés comercial. En quinua, se aprobó la norma para la certificación de semilla, la que junto a la aprobada en Bolivia (Resolución Ministerial 040) constituyen las primeras normas en semillas de esa especie en el mundo.

168. Bolivia y Ecuador tienen ya sea una Norma General o Decreto de Ley de Semillas. En Ecuador, se promulgó en fecha muy reciente un Acuerdo Oficial de Semillas que admite categorías corriente y semillas de variedades nativas.

169. La FAO y otras organizaciones, como la Comunidad Andina de Naciones están asistiendo en la definición de normas subregionales de semillas y en la Revisión de las Leyes Nacionales vigentes y en desarrollar estrategias jurídicas para sentar bases de armonización para un necesario reconocimiento de sistemas de operación a nivel de PES.

170. Con base en todo lo anterior, se establece que la acción de los Proyectos 182 y 183 en la legislación de semillas está creando las bases normativas requeridas para incorporar a los pequeños productores a procesos organizados de producción y al acceso a semilla de calidad.

5.3 Impacto

171. El proyecto de apoyo a la IALCSH es conducente a lograr como principal impacto el fortalecimiento institucional de los países a un nivel normativo y el establecimiento de un entorno favorable, a partir del fomento del desarrollo legislativo bajo el enfoque de DA. Las

legislaciones de SAN existentes a la fecha en América Latina⁹² constituyen un acervo normativo que institucionaliza mecanismos para garantizar el DA. Este acervo es también conducente a la generación de un entorno favorable para la instrumentación de políticas.

172. La traducción del acervo normativo en acciones concretas que generen cambios en las condiciones de los afectados por el hambre en los países depende de muchos factores externos a la incidencia del proyecto y de la FAO. Un factor determinante es que la voluntad política sea traducida en decisiones, recursos, estrategias y acciones concretas. Reconociendo que la adopción y promoción de la IALCSH es expresión ineludible de la voluntad política existente por parte los países miembros, un factor clave que podría coadyuvar en alcanzar un impacto sobre el desarrollo de instituciones y al mismo tiempo en las condiciones de los afectados por el hambre es el desarrollo de capacidades de implementación (tanto de gobiernos como de la sociedad civil) previamente referido en el acápite 5.2 como un pendiente del proyecto.

173. Un impacto que se destaca es el reconocimiento del DA en la legislación de varios países. Este aspecto no debe soslayarse, pues es un avance enorme en la institucionalización de aspectos de gobernanza que facilitarían a los países superar una de las causas del problema del hambre; a saber: la ausencia de instrumentos normativos que aseguren los derechos a los más vulnerables. Sin embargo, este impacto no puede atribuirse enteramente al proyecto puesto que existen otros actores y factores que han influido en su concreción. Por ejemplo, existen movimientos de la sociedad civil quienes han tenido un rol preponderante en los casos del reconocimiento del DA en la constitución de México y en la legislación de Brasil (2010). A pesar de ello, la contribución del proyecto por medio de su trabajo técnico en los componentes legales respectivos y en el acompañamiento de los FPH es resaltable.

174. Otro de los cambios observados por la evaluación es un creciente interés y el otorgamiento de una mayor prioridad para el tema de SAN en diversas instancias regionales e internacionales. A pesar de que no es posible atribuir enteramente este creciente interés solamente al actuar del proyecto, se debe hacer notar la atención que estas instancias otorgaron al tema. Algunos ejemplos son:

- a. Organización de Estados Americanos (OEA) y Cumbre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en las que se destacó como prioridad atender la SAN a nivel panamericano.
- b. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que aprobó un Plan de Acción en el que se instituye el seguimiento de las acciones de seguridad alimentaria y la presentación de la propuesta de una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana y su respectivo Plan de Acción. Adicionalmente, en 2011, los miembros del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) reafirmaron la necesidad de contar con un marco estratégico y político de seguridad alimentaria entre los miembros del SICA.
- c. En El Caribe, además del Marco de Política Agrícola de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) revisado el año 2010, destaca la aprobación en noviembre de 2011 del Plan de Acción de la Comunidad del Caribe (CARICOM) para implementar su Política Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

⁹² Argentina (2003), Guatemala (2005), Ecuador (2006 y 2009), Brasil (2006), Venezuela (2008), Nicaragua (2009), Honduras (2011) y México (en consideración desde 2009)

- d. En América del Sur, la Comunidad Andina (CAN) ha creado el Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional con un presupuesto aprobado para todo el periodo 2010-2015, que sin embargo carece de fuentes suficientes de financiamiento. A ello, se suma la creación del Comité Andino de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional para su conducción general, además de los proyectos de apoyo a la seguridad alimentaria financiado por el Programa Regional ANDINO-AECID.

175. En el caso de los PESAs se observaron de forma cualitativa durante las misiones de campo la existencia de impactos positivos sobre las condiciones de vida de los beneficiarios directos de las intervenciones y en enfoques de políticas SAN y sus modalidades de implementación, aunque los mismos no estén cuantificados.

176. En todos los países visitados las condiciones de vida de los beneficiarios directos de los PESA mejoraron. Los beneficiarios manifiestan que su seguridad alimentaria incrementó, por la doble vía de mayor producción y generación de adicionales ingresos monetarios. Las mejoras de infraestructura de las viviendas (techo y pared) reduce el riesgo de contagio con enfermedades en el ambiente. Posterior a la mejora de calidad de agua, las madres observan claramente menores frecuencias de diarrea en sus hijos en combinación con un acelerado aumento de peso (mejor alimentación vía consumos de productos de huerta, más visibles en los niños y niñas que participan en los talleres hogar del PESA El Salvador, donde reciben adicionalmente alimentos fortificados) y un incrementado acceso a servicios públicos (asistencia técnica productiva, salud primaria). El impacto descrito no solamente es consecuencia de la provisión de bienes y servicios, sino en gran parte se basa en la generación de capacidades y aprendizaje en los propios hogares. El conjunto de efectos que genera el impacto descrito fue solamente constatado en hogares beneficiarios directos del PESA y solo en menor grado en el grupo de los beneficiarios indirectos (o participantes no plenos) del proyecto.

177. En el ámbito institucional y político el impacto se generó en forma conjunta con el proyecto 160, logrando la toma de iniciativa por parte de los gobiernos para la formulación e implementación de políticas SAN en el ámbito de políticas productivas, refiriéndonos a la reconstrucción de planes y políticas de AF y servicios públicos de asistencia técnica/extensión en El Salvador y Guatemala. En una secuencia de efectos estas medidas claramente son consecuencia de a) la priorización de la lucha contra el hambre en las agendas políticas y b) la modificada estrategia de los PESA de buscar mayor institucionalización posterior al 2009. Adicionalmente se identificaron acciones concretas de financiamiento de experiencias similares por parte de los gobiernos de El Salvador y Guatemala y en el caso de Honduras por parte de Canadá. Esto da cuenta de cierto grado de continuidad e institucionalización de las prácticas y modelo de extensión promovido por el PESA.

178. Se observó un cambio sustantivo en el nivel de involucramiento, interés y compromiso de municipalidades y mancomunidades y otros actores en su participación en consejos locales de SAN, y en consecuencia en intervenciones coordinadas en el terreno y complementarias a las intervenciones desde el gobierno central. En todos los países visitados los equipos nacionales de FAO-PESA siguieron una doble estrategia de institucionalizar el PESA en los gobiernos centrales y paralelamente también en los gobiernos municipales y otras instituciones descentralizadas que contribuyó a generar el impacto positivo en los gobiernos centrales descrito anteriormente.

179. El principal desafío que tienen los PESAs es cuantificar y entender cómo la experiencia ha logrado impactos en las condiciones de vida y en la SAN de las familias atendidas. Este fue un esfuerzo continuo por parte de los proyectos PESAs que no pudo consolidarse debido a varios factores. Se resaltan la debilidad al interior de los equipos de los proyectos para esclarecer y definir el efecto a medir con indicadores y metodologías apropiadas; la experiencia trunca de elaboración de un instrumento cuantitativo (CAYSAN) para el establecimiento de una línea base; el arreglo institucional poco apropiado y no conducente a facilitar la coordinación de una medición armonizada y sistemática de los indicadores de impacto desde el CCR⁹³.

180. En el caso de los proyectos de Semillas, debido a que éstos se encuentran al medio término de su implementación la evaluación no puede ser del todo conclusiva sobre sus impactos. Sin embargo, hay efectos que evidencian cambios positivos que muestran potencial para ser escalados a niveles mayores y conducentes al efecto esperado por los proyectos.

181. La principal cadena de cambios esperados es el aumento en el uso de semilla de calidad, ya sea certificada o autorizada, en zonas de pequeños productores que nunca han tenido acceso a ellas y que, en consecuencia, se beneficiarán de una mayor producción y disponibilidad de alimento para las familias y de un mayor ingreso por la venta de excedentes. Existen indicios de que las diferentes instancias requeridas para producir, controlar, acondicionar y distribuir la semilla mejorada están siendo implementadas en los proyectos evaluados y que por lo tanto, de sostenerse generarían el efecto de mejorar los ingresos de los productores.

182. De acuerdo a los rendimientos reportados por las asociaciones de pequeños productores en los diferentes países, habría una mayor disponibilidad de semilla entre 30% y 50%, la que por razones de mejor calidad podría causar aumentos significativos en la producción destinada al consumo y venta. Aunque es esperable un efecto favorable de la mayor producción en los ingresos, los datos disponibles no son aún suficientes para llegar a conclusiones más precisas.

183. El cumplimiento general de las metas de producción de semilla y de su uso en la producción de alimento por la agricultura familiar en las diferentes zonas de influencia de los proyectos permiten aseverar que los proyectos 182 y 183 poseen un buen potencial para hacer una contribución real a la Seguridad Alimentaria en ambas subregiones y a los propósitos últimos de la IALCSH.

184. Se evidenciaron cambios de comportamientos en los beneficiarios de los proyectos. Entre ellos se encuentra un manejo económicamente eficiente y sostenible de las pequeñas empresas de producción de semillas asociados a la generación de capacidades empresariales y administrativas; que los beneficiarios hayan adoptado los conocimientos sobre la calidad de las semillas y en algunos casos tengan claros y apliquen conceptos de calidad para la fiscalización; y la inclusión de personas jóvenes en la producción de la agricultura familiar y en procesos de organización.

⁹³ Este aspecto fue ya identificado como un aspecto no resuelto en la evaluación externa de los PESAs realizada en 2005.

5.4 Sostenibilidad

185. Se considera acertado que el proyecto de apoyo a la IALCSH haya incidido en el establecimiento del marco normativo, lo cual permite brindar sostenibilidad al institucionalizar el enfoque del DA en la legislación de los países. En la medida en que el proyecto continúe buscando aliados en instituciones nacionales y regionales para mantener diversos frentes de abogacía se logrará fortalecer la sostenibilidad de la visibilidad alcanzada del tema SAN en las agendas de política de los países de la región. Es muy favorable que ciertos organismos regionales, académicos y de la sociedad civil⁹⁴ comienzan a reconocer a la lucha contra el hambre como una prioridad, lo cual brinda indicios de que se estaría fortaleciendo la sostenibilidad de este logro.

186. La evaluación reconoció la efectividad para aspectos de abogacía, concientización y visualización del tema SAN por medio del modelo de dos vías de actuación del proyecto. tanto en el ámbito legislativo, por medio de los FPH, como en el ámbito organizacional, colaborando con instancias fuera de las esferas usuales de actuación de los proyectos de la FAO. No obstante que los FPH se encuentran instaurados y en funcionamiento, su continuidad y sostenibilidad en el tiempo depende de que los congresos vean utilidad de su funcionamiento y/o estén dispuestos a reconocerlos como órganos oficiales de los parlamentos⁹⁵ e institucionalizarlos. Ello requerirá la continuación del trabajo de la FAO con este grupo de actores políticos, así como una continua orientación al desarrollo de capacidades y trabajo para lograr la apropiación de la IALCSH de los países en dichas instancias. Al mismo tiempo el sostener la colaboración alcanzada con aquellas instancias gubernamentales que no son usualmente beneficiadas de la asistencia técnica de la FAO dependerá de un mayor involucramiento y pro actividad de los Representantes de la FAO para lograr el nivel de interacción requerido, así como un continuo trabajo de concientización con los puntos focales para lograr un nivel adecuado de apropiación.

187. La incipiente hechura de políticas nacionales en varios países, la incrementada cooperación sur-sur y el interés de otros asociados de recursos para apoyar a la IALCSH (como por ejemplo Brasil) podrían ser considerados como indicios de perspectivas favorables para la sostenibilidad económica de los resultados en materia de fortalecimiento institucional. Al mismo tiempo, y de forma contrastante, la falta de asignación de recursos propios a acciones concretas para instrumentar las políticas y legislaciones de SAN por parte de los países miembros es uno de los factores que podría afectar la sostenibilidad de los mismos.

188. En relación a los anteriores puntos se resalta la importancia del GT2025 que confiere sostenibilidad a la IALCSH en sí misma y al proyecto 160, en tanto que está conformado por los representantes países miembros de la FAO que al interior de este grupo de trabajo se apropian de los resultados logrados y establecen mecanismos que sostienen futuras acciones⁹⁶. Adicionalmente, la reciente aprobación de una Iniciativa Regional (R1) con el

⁹⁴ Ver sección 5.7 Alianzas

⁹⁵ En dos de los países visitados los FPH tiene carácter de comisión especial del parlamento y su constitución requería una autorización de la mesa directiva del parlamento. Sin embargo no cumplen tareas para el dictamen de leyes como las comisiones legislativas oficiales. Ocasionalmente pueden usar la infraestructura y el servicio de apoyo (administrativo) de los parlamentos pero no cuentan en ningún caso con presupuesto público.

⁹⁶ Por ejemplo, el GT2025 decidió seguir fortaleciendo el área de trabajo de la IALCSH en el ámbito de la alimentación y nutrición con el apoyo de la FAO y otras agencias y organismos regionales; seguir apoyando el FPH en el marco de la IALCSH y fortalecer su actividad en la región del Caribe y a nivel global y analizar la posibilidad de crear mecanismos de financiamiento asociados a los objetivos de la IALCSH

mismo nombre de la IALCSH en el marco del Objetivo estratégico 1 del nuevo Marco Estratégico de la FAO confiere cierta sostenibilidad al ratificar la importancia de los resultados y estrategia de atención de las prioridades de los países de la región.

189. En el caso de la actuación de los proyectos PESAs, se considera acertado que el cambio de su enfoque para lograr una mayor incidencia y sostenibilidad de los resultados a nivel territorial por medio de la incidencia en las políticas públicas. En este ámbito la inestabilidad política e institucional (distintos niveles y órdenes de gobierno) en Centro América es un factor externo que incide negativamente sobre la sostenibilidad en el desarrollo de las capacidades generadas en SAN. El cambio de autoridades en el nivel nacional y territorial luego de las elecciones, dificulta la continuidad y en algunos casos la sostenibilidad de las políticas, estrategias y planes SAN.

190. La evaluación reconoce la viabilidad y sostenibilidad del modelo de extensión integral para la Agricultura Familiar propuesto por los PESAs, con base en su experiencia en campo de buenas prácticas y conceptos SAN. La expresión de ello es su reciente institucionalización en El Salvador y Guatemala.

191. Actualmente las instituciones Gubernamentales nacionales y municipales vienen asumiendo un interés y rol en el tema del elemento productivo de SAN, pero no poseen (aún) las capacidades requeridas para su implementación adecuada. El gran reto es la apropiación y continuidad de la inversión en la experiencia por parte de organismos públicos y ONG de los países.

192. La sostenibilidad de los resultados logrados por los PESAs en las nuevas intervenciones ya institucionalizadas (El Salvador y Guatemala), puede limitarse, ya que los gobiernos fácilmente sobrestiman el potencial de incidencia e impacto que ofrecen las intervenciones propuestas por el PESA para cambiar las condiciones de vida de la población asistida. En consecuencia los gobiernos implementan paquetes limitados, con menor variedad de intervención multi temática y con menores niveles de asistencia técnica y facilitación de insumos para poder llegar con la misma cantidad de recursos disponibles a una mayor cantidad de beneficiarios. Si en las intervenciones en campo no se adecua el paquete de buenas prácticas ofrecido, a las diferentes condiciones de vida y capacidades de las familias beneficiarias, se corre el riesgo de poca replicación de éstas. Ante el vacío del análisis de cómo las intervenciones generan impactos se reduce el potencial de que estas sean escaladas y replicadas.

193. La propuesta técnica de los PESAs contribuye en gran medida a la gestión sostenible de los recursos naturales. El aumento de la productividad con conocimientos técnicos de granos básicos, hortalizas, y animales menores en forma sostenible con el medio ambiente y contemplando el cambio climático. Por ejemplo los sistemas agroforestales y milpa implementados están claramente enfocados a la recuperación y mejora de fertilidad de suelos, conservación del agua.

194. En el caso de los proyectos de Semillas, un factor clave para lograr sostenibilidad es la institucionalización, es decir la apropiación de sus diferentes componentes por parte de las instancias públicas responsables. Aunque en ello hay algunos avances, en varios países el proceso de apropiación es todavía lento y demora en traspasar los límites del interés a nivel de territorio o municipio hacia niveles superiores. En Honduras, por ejemplo, razones financieras impiden a la SAG y el DICTA, tener una mayor presencia en los territorios,

estando actualmente su rol de asistencia técnica a productores pequeños en buena parte asumido por ONGs y por lo que ha venido haciendo o apoyando la FAO. En Guatemala, hay una clara necesidad de impulsar la elaboración de una política nacional encaminada a lograr que los/as agricultores/as del país utilicen cada vez más semillas mejoradas. A nivel ministerial no existe a la fecha un programa tendiente a promover el incremento del uso de semillas mejoradas en el sector de la pequeña agricultura. Para que ello ocurra y se cuente con los diferentes servicios funcionando, se espera una pronta formalización del Comité Técnico Nacional de Semillas por parte de las autoridades de gobierno, con capacidad para proponer políticas oficiales y normativas para el sector, y supervisar el debido seguimiento que asegure la sostenibilidad de los resultados alcanzados hasta la fecha. Esto implica posibilitar que las dependencias del Ministerio de Agricultura incorporen a sus actividades y a su presupuesto anual tales acciones.

195. Es importante destacar iniciativas tomadas al respecto por algunos proyectos, como en Guatemala, donde la semilla a utilizar esta temporada ha sido por primera vez pagada en su totalidad por fondos del MAGA. Un potencial mayor para una efectiva apropiación por instituciones públicas se visualiza en Ecuador, donde existe un decidido apoyo gubernamental a programas dirigidos a reducir la dependencia de la importación de alimentos, y a mejorar el acceso a insumos (semillas de calidad), servicios, apoyo técnico, etc., para la Agricultura Familiar, habiéndose instaurado un nuevo estatuto orgánico en el Ministerio de Agricultura (MAGAP) para apoyar esfuerzos de producción y productividad en el campo, que incluye el factor Semilla de Calidad. En Perú, los gobiernos regionales de Puno, Ayacucho y Huánuco, incluyendo varios Municipios, están activamente apoyando al programa de semillas, destinando recursos financieros y humanos, esperándose que esa actitud trascienda a niveles superiores.

196. En general, en todos los países visitados en la evaluación no hay claridad todavía en quién podrá continuar la función de la FAO una vez terminados los proyectos. Hay diferentes grados de interés en los gobiernos centrales y regionales en apropiarse de los proyectos de semilla en los países, no así a nivel de Municipios, donde se aprecia un creciente involucramiento y apoyo. El apoyo público más directo, a través de financiamiento y debida participación, es condición ineludible para el éxito de proyectos de semilla que pretenden abastecer y dar acceso a la agricultura familiar a semilla de calidad.

197. Para efectos de poder abarcar en forma efectiva las diferentes regiones donde se producirá semilla mejorada, para su certificación, una propuesta interesante es la de externalizar el servicio de certificación de calidad con empresas o agencias acreditadas por el organismo central competente y que pueden ser desarrolladas a nivel regional. En Perú, la legislación de semillas contempla la delegación del servicio de certificación. El costo de esos servicios suele no ser mayor, dependiendo de los volúmenes a certificar. Otras necesidades complementarias para la operación de programas de semilla son: la disponibilidad de semilla de categorías superiores, flexibilización de normas para adecuarlas a la AF sin que ello represente menoscabo de la calidad, y el fortalecimiento de capacidades a diferentes niveles, según comentado en diferentes secciones de este informe.

198. En relación a la sostenibilidad económica, el financiamiento de los costos de adquisición, cultivo y acondicionamiento de la semilla, para cumplir con los requerimientos de calidad certificable, es de especial importancia. Algunos mecanismos observados en relación a este punto se vieron en Honduras, donde existen las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, que en un futuro puedan constituirse en un poder comprador y distribuidor de

semilla para las PES, sobre todo en áreas rurales remotas. En Perú, Agrorural proporciona financiamiento a pequeñas empresas, aunque la forma que parece de mayor difusión son fondos de capitalización generados por la venta de semillas, donde aproximadamente 10% de los ingresos pasan a formar parte del fondo de capitalización y para gastos operativos de la empresa. En El Salvador, la modalidad en adopción son los Bancos de Semilla. En Guatemala, del total de ingresos por la venta de las semillas, se separa un fondo de capitalización que varía entre un 25 a 30% según la asociación, el que es utilizado para cubrir costos del próximo ciclo productivo.

5.5 Cuestiones de género e inclusión social

199. A partir de 2012 se ha iniciado un proceso de trabajo para incorporar las cuestiones de género en las acciones del proyecto de apoyo a la IALCSH y apoyar la adopción del enfoque de género en el marco de los proyectos del Programa de Campo España-FAO. Para ello se tiene contemplada la capacitación de equipos nacionales en conceptos e aplicación del enfoque de género. Una de las primeras medidas en este sentido es el diagnóstico de la problemática de las mujeres en la región, su papel en la agricultura y en la Seguridad Alimentaria y Nutricional, y cómo la Secretaría Técnica del proyecto 160 puede lograr una mayor incidencia dentro de las legislaciones y políticas públicas para visibilizar su rol. Una segunda actividad, aún no concluida al cierre de este informe de evaluación, es la implementación de una encuesta entre los gerentes de los proyectos en los países, para que en RLC se entienda con mayor claridad cuáles son las actividades implementadas para aplicar el enfoque de género, cuáles son los resultados, las capacidades de las oficinas para hacerlo y cuál es el grado de conocimiento y entendimiento de los equipos de campo acerca de la problemática.

200. En las visitas de campo se pudo recoger algunas impresiones que ayudan a entender hasta qué punto la aplicación del enfoque de género llegó actualmente en cuanto al diseño de actividades y su implementación. En los PESA la calidad de la inclusión del enfoque de género en los ML, los POA y en la implementación de actividades de campo fue mejorando durante el periodo de ejecución del proyecto. En el diseño inicial, objetivos planteados e indicadores los proyectos presentan un limitado enfoque de género pudiéndose considerar como un “añadido” al accionar de los proyectos y no constituye una parte integral del mismo. En posteriores revisiones, se han introducido algunas mejoras. Por ejemplo PESAs Guatemala introduce el indicador del producto 4: “Municipios y COMUSAN instrumentan proyectos integrales/territoriales SAN incluyendo enfoque genero y etnias”.

201. Esta evaluación hace énfasis que un enfoque integral de temas transversales como género en la vida de un proyecto de cooperación debe tener presencia con elementos específicos en todas las etapas de su ciclo de vida proyecto. Los PESA consideraron el enfoque de género en la fase de diseño, pero de manera limitada. En la práctica los proyectos mejoraron y ampliaron sus actividades de género (más allá de lo diseñado), pero no llegaron a un punto en el cual manejen líneas de actividades unificadas y con un alcance pleno de un enfoque integral de género a través de todas las actividades de los proyectos.

202. El espacio y el potencial de mejora que existe en la estructura de los PESA para actuar y obtener resultados de género se hace visible en la experiencia hondureña. En la implementación del PESA AECID-FAO se sigue desde el segundo semestre 2011 un mayor detalle en las líneas de trabajo de género basadas en las líneas de trabajo definidas para el proyecto PESA ACDI, las que se sustentan en las siguientes actividades:

- a. identificación e incorporación de la demanda de la población participante, desagregada por género, en la planificación comunitaria a través de la participación de grupos de mujeres y ONG con trabajo en género en las regiones;
- b. desagregación por sexo de las estadísticas incorporadas en los informes de avance del proyecto;
- c. Asignación presupuestaria para la realización de actividades de transversalización en los POA regionales y en el área de género a nivel central;
- d. capacitación de equipos técnicos respecto a conocimientos básicos de género y su aplicación a los diferentes componentes de la SAN;
- e. transversalización en las actividades de fortalecimiento institucional y desarrollo empresarial y en menor medida en el componente de producción;
- f. validación y ajustes a herramientas de trabajo para transversalizar género en los componentes de la SAN;
- g. establecimiento de un cuerpo de indicadores de género y de avances en la transversalización en el quehacer institucional;
- h. inclusión en la política de inversiones del PESA, de criterios que garantizan el acceso sostenible de las mujeres a los medios de vida
- i. establecimiento de alianzas con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas e instituciones a nivel central (Instituto Nacional de la Mujer) y mecanismos locales (Oficinas Municipales de la Mujer), contrapartes que trabajan la temática a nivel nacional y territorial

203. Este tipo de actividades permite no solamente lograr una mayor participación de mujeres, sino también considerar sus roles en toda la actuación del proyecto, desde la planeación hasta la implementación de los componentes. Los proyectos PESAs AECID-FAO carecieron de este nivel de definición detallada de actividades, lo cual no permitió aprovechar todo el potencial de sus intervenciones.

204. Se reconoce que los PESAs lograron mejorar su desempeño en género, pero aún sin poder aprovechar el potencial pleno de su enfoque de intervención, como demuestran los siguientes ejemplos. Existen en los PESAs de El Salvador y Honduras una mejora sustancial en la implementación debido a su integración con el sector salud a nivel territorial, el cual llevo a introducir la variable de selección de mujeres con niños menores de 5 años (El Salvador) o con niños con malnutrición (Honduras). Eso generó una actividad muy interesante, como los Talleres Hogareños en PESAs El Salvador, la cual posee un claro enfoque de género e infancia⁹⁷

205. Por su parte, los proyectos de Semillas carecen en su estructura o diseño de un enfoque de género con excepciones de ciertos componentes nacionales como anteriormente se estableció. No se han estipulado los beneficios concretos a lograr en género u oportunidades que intenten favorecer a los hombres y mujeres que integran las familias de los asociados a las PES. Sólo se llevan registros de la participación de mujeres y varones en las diferentes actividades, ya sea de capacitación o en los procesos productivos.

206. La participación de mujeres, es de 37% y 40% en Perú y Ecuador respectivamente; mientras que fue de 6 y 26% en Centroamérica. Los diferentes niveles de participación de mujeres en los proyectos de Semilla no son consecuencia de un desempeño variable de los

⁹⁷ Para mayores detalles ver Anexo 14 con ejemplos de Buenas Prácticas de los PESA

proyectos sino dependen, según el entender de esta evaluación, de formas tradicionales de distribución de tareas entre hombres y mujeres, para diferentes cultivos y países, en el trabajo productivo. En la zona andina y para el cultivo de papa (o semilla de papa) es antigua tradición que las mujeres participan en la siembra en mayor grado, pero tienen menor o ninguna participación en las otras etapas de producción. Las posibilidades de participación de mujeres en la producción de maíz y frejol en Centroamérica son mayores, ya desde las costumbres y tradiciones. Otros factores estructurales rígidos son la titularidad de tierra o la posibilidad de mujeres para alquilar tierra. Los proyectos Semilla concentran sus actividades a favor de género en esfuerzos en una mayor convocatoria concentrado en las mujeres, incentivando su participación.

207. En Honduras hay un informe reciente de consultoría (junio 2012) para una propuesta de orientación respecto a monitoreo y evaluación del factor género en las acciones futuras del proyecto de Semillas, que aún no fue implementado. No se observó ninguna intervención diferenciada que considerare el rol de las mujeres.

208. En general, el PEF no ha logrado aún llegar a definir e implementar una línea uniformada de cómo enfocar temas transversales como género e inclusión de pueblos indígenas en sus diferentes proyectos. Ambos temas son de fundamental importancia para el logro y la sostenibilidad de resultados en SAN. Una adecuada consideración del rol de las mujeres es necesaria para implementar las acciones de cuidado salud, nutricionales y de fomento de actividades económicas idóneas para promover la SAN. La importancia del tema de inclusión de pueblos indígenas radica en la necesidad de focalizar las intervenciones comunidades vulnerables y marginadas. Se tuvo la oportunidad de visitar varias comunidades indígenas beneficiarias del PESA y encontrar que el grado de aceptación de la oferta de servicios y apoyo fue visiblemente menor al que hay en comunidades rurales no indígenas. Este hecho subraya la necesidad de un modelo de intervención adaptado a las características culturales y sociales de estas comunidades.

209. La gerencia del PEF es consciente de estos hechos y tomó la iniciativa de contratar expertos en género y pueblos indígenas⁹⁸ en el transcurso del año 2012. Esta evaluación reconoce el esfuerzo y la necesidad de tomar esa iniciativa, lamenta sin embargo su adopción hacia el final de los proyectos, considerando la importancia que tiene para asegurar la efectividad de los mismos.

210. Aunque el Programa todavía no cuenta con un concepto claramente definido, líneas de trabajos unificadas, y/o herramientas y capacitaciones para la implementación de estos temas transversales; en la práctica existen esfuerzos y evidencias de un trabajo realizado en los diferentes países, principalmente en el ámbito de género.

5.6 Alianzas

211. La evaluación observó que, en general, los proyectos valorados lograron establecer de forma efectiva alianzas con diversas instancias y organizaciones a nivel nacional y regional que se consideran relevantes para ampliar los resultados de los proyectos o incidir en

⁹⁸ El consultor contratado para el tema de pueblos indígenas no trabaja exclusivamente para el Fondo España-FAO sino para todo RLC, pero el Fondo puede utilizar sus capacidades.

ámbitos de actuación donde dichas organizaciones tienen ventaja comparativa. De forma específica los proyectos trabajaron con:

212. Organismos internacionales y regionales, como por ejemplo:
- a. la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)⁹⁹ y Comunidad del Caribe (CARICOM) con quienes el proyecto de apoyo a la IALCSH está trabajando en materia de sistematización de experiencias, elaboración de Planes de Acción Regionales en SAN. Con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y su Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PRESANCA), ambos proyectos el de apoyo a la IALCSH y PESAs obtuvieron colaboraciones orientadas a la realización de ofertas académicas en DA, los Observatorios de SAN y la organización de reuniones de parlamentarios.
 - b. Con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) el proyecto 160 y el de Semillas colaboraron en la sistematización de experiencias de incidencia en políticas públicas y en la adecuación de normas para facilitar intercambio y comercialización de semillas con los proyectos.
 - c. Con CEPAL y OHCHR se han efectuado talleres de expertos y seminarios en torno a programas de transferencias y derechos humanos, así como desarrollo de productos normativos en el marco del proyecto de apoyo a la IALCSH. Asimismo se cuenta con una continua colaboración con el equipo del equipo del Relator Especial de la ONU sobre el DA, llevando la experiencia del proyecto a productos normativos.
 - d. Con la OEA el proyecto de apoyo a la IALCSH trabajó una declaración conjunta sobre Protección Social y SAN en el marco de la Asamblea General de dicho organismo
 - e. RUTA/CAC, estudios de gastos públicos en SAN.
213. Universidades y académicos: El proyecto de apoyo a la IALCSH conformó el ODA en alianza con 20 universidades de la región, conformándose una red de expertos; los PESA trabajaron en colaboración con INCAP en el diseño de CAYSAN y con FLACSO en el diseño metodológico y taller de políticas públicas e incidencia. Los proyectos de semillas también han colaborado con U. de Bolívar, UNA-Perú, UCR, UNCR, El Zamorano, FAUSAC.
214. Otros asociados de recursos de la FAO: Se evidenció una reciente alianza estratégica entre el Programa España-FAO y el Fondo de Cooperación Internacional Brasil-FAO. El apoyo de ambos asociados de recursos está permitiendo buscar sinergias y colaboración mutua entre las distintas actividades emprendidas, con el objetivo de avanzar con más fuerza hacia los objetivos de la Iniciativa.
215. Los principales aliados de los proyectos son los gobiernos de los países miembros, de distintos órdenes. Por ejemplo:
- Organismos Rectores SAN: CISAN en Colombia, Ecuador y Perú, SESAN en Guatemala, CONASAN en El Salvador, y UTSAN en Honduras.
 - Ministerios de Agricultura y sus organizaciones vinculadas de investigación agrícola y extensión. Por ejemplo en Honduras el nivel de relación es mucho menor que Guatemala y El Salvador, Perú.

⁹⁹ Consejo Suramericano de Desarrollo Social y su Grupo de Trabajo Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre y la Desnutrición

- Ministerio de Salud: a nivel nacional en El Salvador y Colombia. En Honduras y Guatemala una alianza con el sector salud se desarrolla únicamente a nivel municipal o de COMUSAN.
- Ministerio de Educación: en Honduras aconteció una buena inserción, que propició la introducción de la educación alimentaria y nutricional en currículo educativo en escuelas, nivel medio y universidades agrícolas.
- Ministerio de Interior: Este ministerio está a cargo de promocionar políticas de género en los municipios en Honduras.
- Municipios, Mancomunidades o Microrregiones: este vínculo es básico para el trabajo a nivel de territorio. Se dio en los 3 países de manera muy positiva.
- Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria¹⁰⁰
- Instituciones públicas o privadas de investigación y transferencia tecnológica¹⁰¹

216. Parlamentarios: el proyecto de apoyo a la IALCSH ha apoyado la confluencia de parlamentarios de congresos subregionales (PARLACEN, PARLATINO, PARLANDINO y FOPREL)¹⁰², nacionales y subnacionales, para constituir un frente regional y capítulos nacionales.

217. Sector privado y OSC: los proyectos PESA tienen experiencia de colaboración con participación privada y de OSC por medio de

- Comisiones SAN. Se observaron alianzas a este nivel en todos los países visitados con organismos departamentales y municipales con participación mixta, pública, privada y de la sociedad civil.
- FOROSAN: que está formado por entidades públicas, privadas y organismos internacionales de la Región Oriental del país. Entre ellos, se encuentran el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el CENTA, Universidades (Andrés Bello, Universidad de Oriente, Universidad Nacional de El Salvador), CALMA, Provida, Radio Chaparrastique, entre otros. Además, con el fomento de PESA, se ha creado una red de comunicadores en Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel de la región oriental, llamada Red COSAN. Se generó la alianza con ellos para promover y difundir prácticas de buena alimentación en la población.
- Cajas Rurales: FAO Honduras busca la alianza con estas instituciones existentes en el país desde el 2008, para facilitar servicios financieros a los beneficiarios del PESA.
- ONG: Los PESA generaron alianzas con ONGs capitalizando la ventaja comparativa de este tipo de organizaciones en las diferentes áreas de intervención. Por ejemplo Honduras basa su estrategia de inserción en las comunidades a través de ONG.

218. Todas estas alianzas han aportado y conferido efectividad al actuar de los proyectos. Sin embargo su concreción no pareciera seguir un enfoque estratégico selectivo. Los proyectos aprovecharon claramente las ventanas de oportunidad que se abrieron en ámbitos de organizaciones internacionales y organismos regionales que mostraban interés en los temas abordados por los proyectos. La calidad de la alianza se plasma en la continuidad lograda del trabajo colaborativo.

¹⁰⁰ DICTA-Honduras, CENTA-El Salvador, INTA-Nicaragua, ICTA-Guatemala, INTA-Costa Rica, IDIAP-Panamá, INIAP-Ecuador, INIA-Perú, INIAF-Bolivia

¹⁰¹ FIPAH, PITTA-Frijol, SENASA

¹⁰² Se aclara que FOPREL no es un congreso, sino un Foro de Presidentes de Asambleas Legislativas.

6. Conclusiones y recomendaciones

219. La evaluación tenía como mandato responder a las siguientes preguntas clave¹⁰³:

- a. ¿Cuál ha sido el desempeño general de los proyectos analizados en cuanto a la consecución de sus productos y resultados esperados en materia de SAN?
- b. ¿Los resultados logrados por los proyectos, de manera conjunta y complementaria, han contribuido de forma sustantiva con el objetivo de SAN compartido en el marco de la IALCSH? ¿Qué oportunidades y/o dificultades experimentaron los proyectos para lograr dicha contribución y vinculación?
- c. Considerando que el Programa España-FAO se encuentra en proceso de consolidación y que carece de un diseño formal ¿Qué lecciones aprendidas se pueden extraer del desempeño de los proyectos que permitan delinear apoyar la consolidación de una estructura programática pertinente y consistente en el futuro?

220. En relación a la primera pregunta se concluye que el desempeño general de los proyectos fue bueno¹⁰⁴ logrando obtenerse cambios esperados a niveles de resultado y efecto orientados a la atención de causas de los problemas de hambre y desnutrición; y por lo tanto, conducentes hacia la SAN en los países donde se interviene. (Ver acápite 5). Los resultados del proyecto de apoyo a la IALCSH están coadyuvando con los países miembros de la FAO en atender los problemas de gobernanza que causan el hambre. Los proyectos PESAs y Semilla son ejemplos de intervención que fortalecen la AF atendiendo problemas productivos y sociales que mejoran la situación de la SAN a nivel territorial. Al mismo tiempo, los proyectos PESAs, GCP/169 y de apoyo a la IALCSH generaron valiosas experiencias de fortalecimiento institucional y apoyo de políticas de SAN. Los PESA y Semillas se encuentran en una fase de institucionalización que debe ser acompañada por FAO.

221. De manera particular, el proyecto de apoyo a la IALCSH fue y sigue siendo esencial para darle vida a la IALCSH y apoyar las acciones de los países miembros en relación a ésta. A través de su estrategia de actuación en dos ámbitos (parlamentario y con instancias gubernamentales distintas a las contrapartes naturales de FAO) se ha encontrado un modelo efectivo para otorgarle visibilidad al problema del hambre y de la SAN en espacios influyentes que han permitido la incorporación y priorización de estos asuntos en las agendas de política pública. Asimismo, ha logrado la conformación de un entorno favorable mediante el acompañamiento al desarrollo de un marco normativo con base en el enfoque del DA. Ambos resultados están comenzando a dar resultados en cuanto a la toma de iniciativas por parte de los gobiernos nacionales en la lucha contra el hambre.

222. Se hace un especial reconocimiento al esfuerzo y énfasis puesto por el proyecto en incluir el Derecho a la Alimentación (DA) en su enfoque normativo e institucional, como plataforma para el apoyo a la formulación de políticas públicas. La evaluación está convencida de que: a) la SAN y el DA cobraron fuerza y relevancia en el debate político; b) se han involucrado de forma importante a los cuerpos legislativos en el debate y c) ésta participación parlamentaria fue y sigue siendo importante para el desarrollo de marcos legales para SAN y para influenciar futuras asignaciones presupuestarias.

¹⁰³ Tomadas de los TdR y reorganizadas en su orden para brindar una respuesta. El análisis que brinda respuesta puntual a la cuarta pregunta principal se realiza en el acápite 7. Lecciones aprendidas

¹⁰⁴ Una evaluación cualitativa que resume la valoración en calificaciones se encuentra en el Anexo 19, conjuntamente con comentarios y nota metodológica.

223. Para lograr la plena consecución de su principal resultado planeado¹⁰⁵, el proyecto necesita iniciar y/o reforzar su actuación en la formación y/o fortalecimiento de capacidades de implementación que requieren los países miembros para instrumentar sus marcos normativos y/o incipientes políticas SAN en acciones concretas de política pública¹⁰⁶. En particular se requiere concentrar la actuación del proyecto en:

- a. el desarrollo de capacidades de organizaciones gubernamentales para la formación e instrumentación de políticas, como por ejemplo:
 - i. coordinación de los múltiples actores que trabajan en los distintos ámbitos de atención de las causas subyacentes al problema del hambre (coordinación de intervenciones múltiples en el campo)
 - ii. focalización de las intervenciones en aquellos habitantes que padecen hambre, requiriéndose metodologías para identificar, caracterizar y cuantificar poblaciones afectadas por el problema del hambre y los instrumentos idóneos para su atención.
 - iii. monitoreo continuo del estado de quienes padecen hambre (para entender logros e impactos sobre el cambio de condiciones de vida)
- b. el desarrollo de capacidades de organizaciones de la sociedad civil para:
 - iv. velar por el cumplimiento y aplicación de la legislación de SAN con enfoque de DA existente, en lo que se torna pertinente y complementario el desarrollo de alianzas con procuradores de justicia y ombudsman realizadas por el proyecto.
 - v. de participación en la toma de decisiones sobre políticas de SAN y de rendición de cuentas, para lo cual es necesario también crear y acompañar mecanismos de diálogo.

224. Para lograr lo anterior, el proyecto puede y debe reflexionar en expandir su asistencia técnica (y diversificar el tipo de sus actividades) más allá de la capacitación y hacia el acompañamiento de procesos, haciendo pleno uso del marco que proporciona la Estrategia Institucional de Desarrollo de la Capacidad de la FAO¹⁰⁷ y hacer uso de la ventaja comparativa de la FAO de ser un actor neutral que puede conjuntar diversos actores relevantes para la lucha contra el hambre. Para ello se realizó la recomendación 1.

Recomendación 1: Al proyecto de apoyo a la IALCSH (GCP/160) y FAO RLC sobre el enfoque requerido para un pleno logro del resultado esperado de fortalecimiento de capacidades

Se recomienda enfocar el último año del proyecto en el desarrollo de las capacidades de implementación de políticas SAN (Coordinación multisectorial, focalización y monitoreo) a nivel de las organizaciones gubernamentales con responsabilidad de instrumentar el marco normativo de SAN; y en el desarrollo de capacidades de asociación y conocimiento de organizaciones de la sociedad civil que facilite su participación en la toma de decisiones y rendición de cuentas del DA.

Se recomienda la extensión de una segunda fase del proyecto, a fin de otorgar el tiempo requerido para acompañar los procesos de fortalecimiento de capacidades previamente mencionados.

¹⁰⁵ Fortalecer a gobiernos, parlamentos y sociedad civil en la región para el desarrollo de legislación, políticas públicas e instituciones de SAN para garantizar el derecho a la alimentación, incorporando el enfoque de género y promoviendo la cooperación sur-sur.

¹⁰⁶ Estas observaciones han sido además reconocidas como relevantes en el marco del resultado organizacional 3 del Objetivo 1 e Iniciativa Regional 1 planteados en el nuevo marco estratégico de la FAO 2014-17

¹⁰⁷ <http://www.fao.org/capacitydevelopment/es/>

225. Adicionalmente, el proyecto de apoyo a la IALCSH a pesar de su buen desempeño ha enfrentado una continua disyuntiva que surge de la doble función de apoyar un compromiso político de los países miembros de la FAO y al mismo tiempo desarrollar capacidades. ¿Cuál es el punto óptimo de intervención que permitiría desarrollar capacidades y al mismo tiempo generar apropiación de los beneficiarios? Esta es la pregunta que debe plantearse el proyecto ante el hecho de que la IALCSH, si bien es de los países, aún se percibe y se entiende como una iniciativa de la FAO. Un buen entendimiento del rol de los puntos focales, coadyuvaría con la eficacia del rol informativo y de abogacía que deben desempeñar, y al mismo tiempo en la apropiación de la IALCSH. En dicho sentido se formula la recomendación 2.

Recomendación 2: Al proyecto de apoyo a la IALCSH (GCP/160) y FAO RLC sobre el trabajo con los puntos focales

Se recomienda que el proyecto esclarezca, con las contrapartes gubernamentales en los países miembros de la IALCSH, la naturaleza del trabajo de los Puntos Focales nacionales, a través de la definición precisa del rol y nivel de interacción requerido para ejercer su potencial rol informativo y de abogacía. En este contexto se recomienda reforzar el trabajo con los puntos focales ya designados, a fin de elevar su nivel de entendimiento de la IALCSH¹⁰⁸ en especial en aquellos países donde no exista aún un representante de la FAO designado.

226. En cuanto a los proyectos PESAs, éstos se enfocaron primordialmente a la generación de un modelo complejo con diferentes niveles de intervención territorial e integral en SAN interrelacionado con un modelo de extensión adecuado para la Agricultura Familiar, que es capaz reducir el hambre y asegurar SAN en forma sostenida.

227. El principal aporte de los PESA al logro de la SAN en Centroamérica es la generación de soluciones viables y visibles, para diferentes niveles de Gobiernos y de inseguridad alimentaria, ofreciendo una amplia variedad de intervenciones propuestas, que permiten adaptarse a diferentes contextos.

228. Aunque los PESA comenzaron a funcionar antes que la IALCSH y que el proyecto 160, su integración al PEF no presentó dificultades, ya que su trabajo de campo refleja claramente líneas temáticas alineadas a la IALCSH y complementarias con el 160, como se mostró en la implementación. La integración de los PESA en el FEF enriqueció y amplió su trabajo de campo y ayudó a entender con mayor claridad cuáles son caminos viables para llevar las ideas de la IALCSH a la práctica y con cuáles herramientas es posible implementarlas. En este sentido los PESA han brindado soporte y visibilidad al conjunto de proyectos del PEF en Centro América, logrando sinergias con los Programas Semillas y el 160. Esta visibilidad fue fundamental para el exitoso posicionamiento de la prioridad política de la lucha contra el hambre en las agendas políticas en Centro América, dándole una voz fortaleciendo la voz autorizada de la FAO para apoyar y promocionar la IALCSH.

229. A nivel de los beneficiarios de los PESAs se obtuvieron constataciones cualitativas del mejoramiento de sus condiciones de vida y SAN. La asignación pendiente de los PESAs es la medición de estos cambios (impacto) después de 12 años de actuación con metodologías adecuadas puesto que los indicadores utilizados para el monitoreo de la implementación están

¹⁰⁸ Esto debe ser considerado una tarea permanente de la IALCSH ya que hay rotación de puntos focales (cambio de personas y/o de instituciones).

enfocados predominantemente a la medición de cantidades de actividades y muy poco hacia la medición de resultados. Ante la conclusión de los proyectos, se cree conveniente que las partes interesadas orienten recursos y comisionen una evaluación de impactos que permita establecer la medida en que se generaron los cambios observados y profundizar en el entendimiento de cómo esos cambios fueron generados por las intervenciones PESA. Al respecto se realiza la recomendación 3.

Recomendación 3: A FAO SLM y RLC por medio de la unidad de programa de campo y los FAO R en su condición de BH de los PESA nacionales sobre una evaluación de impactos de los PESAs

Se recomienda realizar una medición del impacto de los PESAs en los países de Centro América, con énfasis en los efectos sobre las condiciones de vida de los hogares.

Para el diseño de dicha evaluación se sugiere:

- i) focalizar sobre los cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios, especificando qué ámbito de estos cambios se medirá (como por ejemplo en Honduras donde se valoró cambios en los procesos de capitalización de las familias);
- ii) ante la ausencia de una línea base, aprovechar las distintas fases del proyecto para construir grupos de comparación por medio de un diseño tipo pipeline.
- iii) utilizar métodos mixtos; complementando con información cualitativa la recabada mediante el instrumento CAYSAN. Esta última debe ser recuperada, complementada y se debe valorar dar continuidad a su aplicación en una segunda medición.

230. Se considera un acierto el cambio de enfoque de la III Fase (2008) de los PESAs orientándolo hacia al fortalecimiento de capacidades para el desarrollo y ejecución de políticas e institucionalidad pública nacional y territorial. El explícito reconocimiento a FAO-PESAs e inicio de adopción metodologías y enfoques PESAs en El Salvador, Guatemala y Honduras es una muestra de dicho acierto. La evaluación felicita y elogia los esfuerzos realizados por los Gobiernos de dichos países para adoptar los modelos de extensión de los PESAs. A pesar de lo anterior, se observó una sobre estimación del alcance de las iniciativas nacionales de modelos de extensión iniciadas por los gobiernos mencionados; lo cual podría poner en riesgo su sostenibilidad y/o efectiva institucionalización. En relación a este aspecto se formula la recomendación 4.

Recomendación 4: A las Representaciones de la FAO en El Salvador, Guatemala y Honduras sobre el reforzamiento de la iniciativas nacionales para su efectiva institucionalización

La evaluación recomienda que las representaciones de FAO de los países señalados continúen y refuercen el apoyo técnico brindado a las contrapartes gubernamentales en El Salvador, Guatemala y Honduras focalizando en coadyuvar a que éstas logren un adecuado dimensionamiento de las metas, intervenciones e integralidad de las buenas prácticas de los planes, proyectos de agricultura familiar y servicios de extensión nacionales que se están implementando en dichos países con base en la experiencia de los PESAs.

231. Ante la conclusión de los PESAs en los países de Centro América, posible disolución de sus equipos técnicos y ausencia de un Oficial Técnico con responsabilidad en SAN en SLM existe el riesgo de que el conocimiento y experiencias generadas se pierdan. Al respecto se realiza la recomendación 5.

Recomendación 5: A FAO SLM y RLC sobre una plena adopción de la experiencia PESA en los equipos multidisciplinarios de la FAO

Se recomienda tomar las siguientes medidas:

- i) Asignar responsabilidades al puesto de Oficial de Políticas creado recientemente en SLM para brindar el apoyo técnico en materia de políticas de SAN con base en el escalamiento de la experiencia de los PESAs Nacionales y de su modelo de extensión para el apoyo de la AF y las buenas prácticas SAN. Ello en respuesta al nivel de prioridad y necesidades de los países de la subregión que seguramente derivarán en un continuo flujo de solicitudes de asistencia técnica en el tema, ante la incipiente institucionalización a nivel nacional.
- ii) Fortalecer la gestión del conocimiento generado mediante la implementación de los PESAs. Para ello se requerirá concluir los productos de sistematización de la experiencia y de los procesos de incidencia en materia de política y condiciones de vida de los hogares, así como adecuar los productos de comunicación para distintas audiencias (tomadores de decisiones, asociados de recursos, gobiernos locales, etc.).
- iii) Asumir plenamente en SLM la responsabilidad de administrar y diseminar la página web de los PESAs Centro América y de todos los productos normativos desarrollados en esta.

232. Se evidenció integralidad en los componentes de los PESAs, siendo las buenas prácticas conducentes al mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios directos. Sin embargo, una mejor coordinación de la implementación de los productos entre sí, en tiempo y espacio, permitiría mejorar la relación sinérgica entre ellos y su capacidad de generar resultados conjuntos. Ante esta situación se formula la recomendación 6 para proyectos similares que la FAO pretenda implementar.

Recomendación 6: A FAO SLM y RLC por medio de la unidad de programa de campo sobre los aspectos a considerar en proyectos de apoyo a la Agricultura Familiar similares a los PESAs

Para futuros proyectos similares al PESA orientados al desarrollo de modelos de extensión para la Agricultura Familiar, y vinculados a buenas prácticas SAN, se recomienda definir oportunamente una estrategia de implementación en la que se establezcan claramente las fases de aplicación complementaria de las buenas prácticas SAN en aspectos productivos, de educación, salud y nutrición, a fin de garantizar las potenciales sinergias de su aplicación.

233. Los proyectos de Semillas Andina y Centro América tuvieron un buen desempeño para la fase de ejecución en la que se encuentran. Los proyectos muestran una buena estructura de operación, están bien coordinados y cumplen con eficiencia las actividades programadas con resultados importantes en cuanto al acceso y uso de variedades de semilla nativas de calidad por parte de pequeños productores de la agricultura familiar. La semilla producida por las PES tiene la ventaja de ser un insumo que en relativamente poco tiempo beneficia con alimento a muchas familias y a un costo razonable, estableciendo un sistema que está probando ser económica y operacionalmente viable de implementar, potenciando el emprendimiento en la AF, y factible de crecer y/o expandirse hacia nuevas zonas productoras.

234. En general, los gobiernos de la región reconocen la validez de la intervención pero aún no la adoptan como política. El interés de las instancias gubernamentales se focaliza en la búsqueda de soluciones técnicas a los problemas de producción. Sin embargo, aún se requiere reforzar la institucionalización de políticas que aseguren una atención integral de la agricultura familiar que asegure la sostenibilidad del acceso de la semilla que se viene

produciendo por las PES. Al mismo tiempo, existen aspectos de la operación de las PES que de reforzarse permitirían potenciar su perspectiva de sostenibilidad. En este sentido se proponen medidas en la recomendación 7 que se deben implementar en la última fase de ejecución a fin de reforzar las perspectivas de sostenibilidad de los resultados.

Recomendación 7: A los proyectos de Semillas (GCP/ 182 y GCP/183), FAO-RLC y FAO-SLM sobre el énfasis de la última fase de ejecución

Se recomienda que en el tiempo restante de ejecución de los proyectos se de prioridad a: i) apoyar formulación e institucionalización de políticas integrales de apoyo a la AF; ii) fortalecer las perspectivas de sostenibilidad de las asociaciones de pequeños productores formadas; y iii) medir los cambios en beneficiarios y el intercambio de experiencias entre proyectos.

i) Desde los componentes subregionales de los respectivos proyectos (182 y 183) se deberá dar énfasis al apoyo a la formulación de políticas públicas integrales de apoyo a la AF dirigidas a garantizar el acceso a la semilla de calidad tales como el fomento a la producción, el crédito, seguros ante desastres climáticos, asistencia técnica, extensión y capacitación, certificación de calidad, almacenamiento y comercialización. Además, se debe apoyar los procesos de institucionalización de las tareas de investigación que aseguren un progreso continuo en la liberación de variedades con niveles cada vez mayores de adaptación a las condiciones de AF en las diferentes regiones, así como los procesos técnicos y financieros relacionados a la certificación, inspección y apoyo a la comercialización de la semilla.

ii) Los proyectos deben tomar medidas para fortalecer las perspectivas de sostenibilidad de las asociaciones u organizaciones de pequeños productores que ya se formaron. Para ello se sugiere fomentar en éstas la transparencia de su gestión operativa y la ampliación de los servicios que brindan a sus asociados (p.e. la incorporación de paquetes tecnológicos que garanticen el uso exitoso de la semilla de calidad producida por las PES), así como fortalecer sus vínculos formales con los mercados de semilla.

iii) Los proyectos deben realizar esfuerzos para medir los cambios generados por los proyectos en cuanto el comportamiento empresarial en las asociaciones, productividad y reducción de costos de producción. Asimismo se debe intensificar las acciones de coordinación e intercambio de conocimientos entre los componentes nacionales.

235. Pareciera ser posible llevar el modelo de atención de la AF propuesto por los proyectos de Semillas a una mayor escala (con crecimiento moderado). Sin embargo no es de esperar que los gobiernos comprometan inversiones en otras zonas e involucrando una población significativamente mayor de productores, instalaciones y personal técnico para asistir en el corto plazo. Lo que fue logrado por los proyectos de Semillas a la fecha ha sido realizado en gran medida por capacidades técnicas e instalaciones disponibles y al escalar un programa de semillas puede ser preferible un proceso progresivo de desarrollo de esas nuevas capacidades junto al de otros componentes relacionados a la gestión de nuevas pequeñas empresas y a la comercialización de sus productos.

236. Para el continuo avance de los proyectos de semillas será importante la generación de capacidades para la identificación de nuevos materiales genéticos mejorados para cultivo bajo múltiples agro sistemas y prácticas, así como resistentes a efectos derivados del cambio climático. Un ejemplo es la necesidad de contar con variedades para zonas ubicadas sobre los 1,500 m de altitud, donde predomina la AF, que deben ser de ciclo corto, que por precocidad puedan escapar a condiciones climáticas usualmente adversas. En esta función, es deseable una mayor participación de investigadores nacionales que, trabajando directamente con los

productores continúen el progreso en la selección de genotipos de características cada vez mejores o que respondan a demandas ambientales o de mercado más específicas. En este grupo es deseable la inclusión de variedades nativas o criollas de especial demanda en comunidades por su calidad para consumo y usos tradicionales. La AF es el sector que conserva y utiliza estas variedades nativas que suelen tener demanda comercial.

Recomendación 8: A FAO RLC, SLM y los proyectos Semillas (GCP/ 182 y GCP/183)

Se recomienda reforzar el trabajo de fortalecimiento de las capacidades de organismos regionales de investigación agrícola para la identificación, por medio de evaluaciones participativas, de nuevos materiales genéticos mejorados que se adapten simultáneamente a los efectos del cambio climático y sean utilizables en esquemas de producción de AF con bajos recursos (resistentes a enfermedades y plagas prevalecientes) pero que al mismo tiempo sean comercialmente viables.

237. En relación a la segunda pregunta principal de esta evaluación se concluye que los resultados logrados por los proyectos contribuyeron significativamente con el objetivo de la IALCSH de los países en la región. En conjunto los proyectos han logrado avances en coadyuvar con los países para que éstos atiendan las causas del problema del hambre en los ámbitos de la gobernanza, productivos y sociales. De forma individual pero también complementaria, los proyectos han logrado propiciar un entorno favorable de legislación con un enfoque de DA, mayor conciencia sobre los problemas que determinan la existencia del hambre, modelos de atención de la AF con un enfoque integral productivo, social y ambiental, avances iniciales en la formulación de políticas SAN con enfoque de DA, y mejoramiento en las condiciones de vida a nivel de beneficiarios directos de las buenas prácticas de SAN implementadas a nivel territorial. Más aún, algunos de estos resultados han sido institucionalizados por FAO en el objetivo 1 del nuevo marco estratégico 2014-19.

238. En este sentido, la FAO, mediante los proyectos analizados, supo aprovechar inteligentemente la voluntad política que demostraron los países miembros de la región de profundizar la lucha contra el hambre plasmada en la IALCSH con el compromiso de cooperación con el desarrollo de América Latina por parte de AECID. También supo aprovechar la urgencia surgida a partir del contexto de escalada de precios en 2008 de encontrar respuestas innovadoras a momentos críticos para la disponibilidad de alimentos, formando conciencia sobre los modelos de intervención de doble componente y el marco estratégico que brindaba el compromiso político de la IALCSH.

239. En este contexto, los gobiernos de los países miembros de la FAO en América Latina han demostrado creciente conciencia y voluntad de atender la problemática del hambre, pero requieren esclarecer y definir una estrategia clara de instrumentación del marco estratégico que brinda la IALCSH (definiendo objetivos y metas realistas) La experiencia de los Objetivos del Milenio (ODM) muestra cómo la instrumentación de metas concretas en el marco de un compromiso político de los países miembros para resolver un problema de desarrollo sirve de referencia en cada país para desarrollar Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza. Ayudar a los países a definir metas concretas de la IALCSH que esclarezcan el camino para lograr su principal objetivo podría tener como efectos positivos el esclarecimiento de alternativas de instrumentación de acciones propias en cada país y mayor apropiación de la misma. En estos esfuerzos, la FAO mediante el rol de apoyo a la Secretaría Técnica de la IALCSH que tiene el proyecto GCP/160 puede coadyuvar y tener incidencia. En dicho sentido se formula la recomendación 9.

Recomendación 9: Al proyecto de apoyo a la IALCSH (GCP/160) y RLC

Se recomienda que el proyecto GCP/160 lidere y apoye activamente a que se realice, en el seno del grupo de trabajo GT 2025, un ejercicio de instrumentación de metas y objetivos subordinados al objetivo general de la IALCSH de los países. El proyecto puede fomentar y facilitar el trabajo de los representantes de países miembros para instrumentar el objetivo general de la IALCSH en objetivos y metas más concretas, al estilo de generar una hoja de ruta para su implementación¹⁰⁹ que posteriormente sirva de referente para otras iniciativas nacionales de atención de las causas fundamentales de los problemas del hambre.

240. Los resultados del conjunto de proyectos, si bien importantes, plasman las condiciones necesarias pero no las suficientes para lograr concreción de acciones en los países para la lucha contra el hambre que permita una mayor contribución al logro del objetivo de la IALCSH. Hasta el momento existen escasos ejemplos de gobiernos nacionales y/o locales que son capaces de adoptar y replicar sugerencias para la formular e implementar políticas SAN sin el apoyo o acompañamiento técnico de FAO; precisamente como consecuencia de una débil capacidad de implementación. El énfasis de los proyectos en el desarrollo de capacidades fue acertado, pero hubiese sido deseable que éstos hubieran definido desde un inicio una estrategia clara que establezca la secuencia del proceso de formación de capacidades que partiera de un análisis/diagnóstico del tipo y dimensión de capacidades que se requieren desarrollar. La experiencia del proyecto de apoyo a la IALCSH denota un parcial entendimiento de las etapas requeridas para lograr el fortalecimiento de capacidades de formulación e implementación de políticas requeridos para lograr su resultado esperado; mientras que la experiencia de cambio de énfasis de los proyectos PESAs del fortalecimiento de capacidades productivas al nivel individual/territorial al apoyo de políticas en el organizacional hasta su tercera fase, da cuenta de la importancia de asegurar una adecuada valoración/diagnóstico de las necesidades de desarrollo de capacidades desde el inicio o ante un cambio de fase de los proyectos. En dicho sentido se formula la recomendación 10

Recomendación 10: A Unidad responsable del Manejo del Programa de Campo (Ex TCDM actualmente en OSD)

Se recomienda a OSD que las políticas y procedimientos corporativos como el Manual del Nuevo ciclo de proyectos resalten y amplíen la exigencia de efectuar una adecuada valoración de las necesidades de desarrollo de capacidades (y las modalidades de asistencia técnica requeridas) que abarquen no solo a los proyectos nuevos sino también a:

- i) proyectos que extiendan su implementación (cambio de fase); ii) proyectos que durante su implementación cambien de enfoque y/o dimensión de atención del desarrollo de capacidades en su diseño; y/o iii) proyectos que se busque articular con la intención de conformar un programa.

241. El enfoque de género tampoco estuvo lo suficientemente integrado en todas las etapas de vida e implementación de los proyectos lo que restringió el pleno aprovechamiento de una estrategia diferenciada de atención y el potenciamiento de sus resultados a favor de la propia IALCSH. La coordinación del PEF, consiente de dicha situación, incluyó en el diseño

¹⁰⁹ Por ejemplo en una lógica similar a los ODM cuyo conjunto define un conjunto mínimo de condiciones y capacidades que deben ser alcanzados para lograr un desarrollo mínimo de capacidades en las personas que aseguren para ellos un nivel de vida decente mínimo aceptable.

del proyecto 160 un sub producto que excede el ámbito de actuación del mismo, pero que es necesario para que el resto de los proyectos del programa de campo al interior del PEF incluyan elementos del enfoque de género en su diseño y durante su implementación en beneficio de su efectividad. Para lo anterior la evaluación realiza la recomendación 11.

Recomendación 11: A RLC en cuanto el enfoque de género en los proyectos del PEF

Se recomienda aprovechar el subproducto 2.3 del proyecto GCP/160 para incorporar los elementos básicos del enfoque de género¹¹⁰ a los proyectos de campo del PEF aún en ejecución, a fin de mejorar su implementación, en beneficio de potenciar la contribución a la IALCSH.

Esencialmente se trata de incorporar un análisis social, la elaboración de una hoja de ruta e indicadores de género, la integración efectiva de la perspectiva de hombres y mujeres participantes durante la ejecución, y la adecuación de los productos a los roles y circunstancias de género locales.

242. En relación a la tercera pregunta principal de la evaluación se reconoce que el Programa España-FAO (PEF) se encuentra en proceso de conformación y por lo tanto carece de un diseño. A pesar que los proyectos no fueron diseñados como un Programa, los resultados logrados por éstos de forma individual y en forma complementaria muestran su potencial en coadyuvar con el objetivo de IALCSH de los países. A pesar de la pertinencia de los resultados logrados, la coordinación del PEF aún tiene el desafío de entender de mejor forma cuál es la real incidencia de las intervenciones sobre las causas que determinan la existencia del hambre (Ver Anexo 19)

243. La esencia de los enfoques de doble componente y marcos estratégicos de SAN del hambre desarrollados por FAO y discutidos en el marco del CFS por los países miembros¹¹¹ podrían insumirse y traducirse una teoría del cambio¹¹² del PEF que permita establecer claramente cuál es su contribución real a las iniciativas que se orienten a combatir las causas estructurales del problema del hambre, entender qué implicaciones más amplias tiene dicha contribución en el contexto de América Latina y facilitar la definición de una estructura programática coherente. Un paso muy importante y relevante se ha dado al respecto, en el contexto de la definición del nuevo marco estratégico 2014-19 de la FAO, al institucionalizarse y reconocerse la incidencia de estrategias como la implementada por el proyecto de la IALCSH para contribuir a la erradicación del hambre (Objetivo estratégico 1).

244. La evaluación concluye afirmando que sí es necesaria la estructuración programática de los proyectos que conforman al PEF puesto que ello permitiría potenciar los resultados que pueden lograr de forma individual, para lo cual se debe esclarecer:

- a. Cómo las intervenciones inciden y se complementan para atender la complejidad de causas que determinan la existencia del problema del hambre.

¹¹⁰ Ver recomendación 14 realizada por la “Evaluación de la función y la labor de la FAO en relación con el género y el desarrollo” <http://www.fao.org/docrep/meeting/023/MB469s01.pdf> y CFS 2012 Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y nutricional

¹¹¹ Ver CFS (2003) “Antihunger programme” y Stamoulis y Zezza (2003), “A Conceptual Framework for National Agricultural, Rural Development, and Food Security Strategies and Policies” y CFS 2012 Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y nutricional

¹¹² Teoría del cambio es el planteamiento esquemático de los pilares que se necesitan para alcanzar los objetivos de una iniciativa de desarrollo en la que se muestran las secuencias de insumos, actividades, productos, resultados esperados; así como eventos y condiciones que podrían afectar su consecución y supuestos que explican los cambios que se pretenden generar. Ver Morra y Rist (2009) “The Road to Results”

- b. Las acciones y dimensiones de desarrollo de capacidades en qué se pueden complementar
- c. Las áreas temáticas y geográficas prioritarias donde la ventaja comparativa de la FAO puede contribuir más.
- d. Las medidas de coordinación que son requeridas a fin de asegurar congruencia no solo temática sino también en la actuación, como la definición de objetivos, metas e indicadores compartidos entre proyectos.
- e. Las alianzas necesarias para abarcar aquellas causas del problema del hambre que caen fuera del ámbito de actuación de los proyectos y donde otras organizaciones tienen ventaja comparativa y experticia adecuada. Al respecto los proyectos tienen alguna experiencia, por ejemplo en: Guatemala P4P, FAO y PMA, en Honduras mediante los convenios entre PESAs y ONU Mujeres para la validación de cajas de herramientas.

245. En el intento de instrumentar la aspiración programática del conjunto de proyectos se definieron tres ejes temáticos en los que se agruparon los proyectos¹¹³. A pesar que dichos ejes representaron un esfuerzo de ordenamiento de los proyectos y alineación con las estrategias regionales de la FAO, no brindan coherencia al Programa y generan confusión. Uno de los ejes temáticos tiene el nombre del objetivo al que apunta todo el Programa (SAN). La separación entre el primer y segundo ejes temáticos (SAN y Agricultura Familiar) es difusa, pues por ejemplo los proyectos PESAs y Semillas realizan acciones que pueden ser categorizadas en cualquiera de ambos ejes temáticos. Por ello, se considera que el esclarecimiento de líneas temáticas es un primer elemento que brindaría coherencia a la estructuración programática.

246. Considerando lo anterior, el Anexo 20 presenta un planteamiento no exhaustivo, que se debe tomar como una sugerencia de ejes y líneas de intervención sobre las cuales se deben construir y reflexionar sobre las posibles líneas temáticas que darían congruencia programática al conjunto de proyectos analizados, así como de las alianzas estratégicas que se requieren lograr para ello. En dicho sentido se plantea la recomendación 12.

Recomendación 12: A RLC por medio de su Unidad del Programa de Campo y la coordinación del Fondo España-FAO sobre la estructura programática

Para fortalecer la estructura programática de los proyectos se recomienda:

- a) Establecer las líneas temáticas que darían congruencia a la conformación del Programa España-FAO, tomando como base las sugeridas en el Anexo 20, analizando y definiendo cuál es su real contribución en los temas de gobernanza, aspectos productivos y sociales relacionados a las causas del problema del hambre que se pretenden abordar.
- b) Realizar un análisis que permita definir claramente:
 - En qué países y/o regiones de América Latina es prioritario focalizar los esfuerzos de nuevos proyectos que se diseñen en el marco del incipiente programa.
 - El nivel y modalidades de asistencia técnica requeridas para el fortalecimiento de las capacidades de los países
 - Identificación de potenciales socios y el logro de alianzas estratégicas, que permitan atender aquellas áreas en que FAO no tiene ventaja comparativa

¹¹³ Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), Agricultura Familiar (AF) y Enfermedades Transfronterizas (ET) Ver Anexo 5 para mayor detalle.

c) Establecer metas conjuntas entre los proyectos que actualmente se encuentran en operación, a fin de concretar el concepto de sinergias esperadas. Otros proyectos que se incorporen deben definir metas conjuntas en la medida en que se identifique que éstos tienen potencial de complementación con los proyectos que actualmente están en operación.

247. Ante el contexto de escasez de recursos y de implementación de principios de gestión por resultados se requiere instrumentar criterios claros y concretos que puedan ser utilizados para seleccionar o desechar propuestas pertinentes, consistentes y con un alto potencial de contribución a los ejes que se defina prioritarios dentro de la estructura del PEF, a fin contar con herramientas y elementos de decisión durante la negociación de los POA del PEF. Estos criterios deben ser complementarios a los ya establecidos en el nuevo Manual del ciclo de proyectos de la FAO para la valoración entre pares de la consistencia de las notas conceptuales y documentos de proyectos, sin que esto reste eficiencia en el proceso. Algunos ejemplos pueden ser:

- a. Justificación y evidencias concretas de que las cadenas de efectos detrás del concepto del proyecto contribuyen clara y directamente a la atención/resolución de las causas del problema del hambre/eje temático.
- b. Inclusión de los principios del derecho a la alimentación, de gobernanza de la tenencia y la instrumentación de las orientaciones del CFS identificadas para traducir los compromisos de lucha contra el hambre en acciones concretas.
- c. Identificación de áreas de complementariedad con los proyectos que actualmente se encuentran en ejecución, en cuanto a cobertura temática, geográfica y las dimensiones del desarrollo de capacidades.
- d. Aspectos operacionales, como el contemplar elaborar un estudio inicial que clarifique y cuantifique la forma en que los proyectos contribuirán a la causa del problema del hambre que están pretendiendo atender en el contexto del país/región de su cobertura, mismo que puede ser ocupado para establecer una línea de base que permita la medición de impactos.

Recomendación 13: FAO: Coordinación del Fondo España-FAO, RLC y TCSR

Se recomienda instrumentar criterios claros de selección y priorización de proyectos que garanticen consistencia y congruencia al interior del Programa España-FAO.

248. La evaluación reconoce que el SIMER fue desarrollado ante el vacío corporativo que permitiese satisfacer las necesidades del PEF para apoyar los procesos de planificación (MML) y monitoreo de los proyectos. A partir de su implementación, se logró sentar las bases para establecer una cultura de gestión por resultados en los proyectos y en distintas instancias de la FAO en América Latina, con las fortalezas y debilidades señaladas en el capítulo 4. El desarrollo de las herramientas corporativas en el marco del nuevo manual del ciclo de proyectos que buscan fortalecer la gestión unificada del Programa de Campo de la FAO a nivel mundial plantea la necesidad de armonizar los procesos de planificación y monitoreo para evitar la duplicación de esfuerzos; y al mismo tiempo el reto de continuar fortaleciendo las capacidades internas de gestión con base en resultados. Para ello será relevante recuperar las lecciones y fortalecer las capacidades que se formaron a partir de la experiencia de implementación del SIMER y otras herramientas de gestión desarrolladas por el PEF. En dicho sentido, se valora como adecuada y pertinente la coordinación lograda entre RLC y la sede durante 2012 para aprovechar la experiencia del SIMER en el marco de los esfuerzos de desarrollo de las capacidades internas en materia gestión con base en resultados, particularmente en el marco de las capacitaciones para la Programación Efectiva por País. También son importantes los primeros pasos llevados a cabo para poder materializar dicha

coordinación en 2013 y apoyar la formación de personal de la FAO en los módulos QA de FPMIS. Considerando lo anterior, se formuló la recomendación 14.

Recomendación 14: A FAO-RLC Unidad del Programa de Campo, SLM, Proyectos evaluados y OSD, sobre el monitoreo de los proyectos

Ante el reciente desarrollo de los módulos QA y presupuesto por resultados en el marco del FPMIS, se recomienda:

- a) Trasladar la experiencia e información del monitoreo desarrollados en el marco del SIMER a los sistemas corporativos de la FAO (FPMIS); a fin de coadyuvar con el esfuerzo de fortalecimiento de la unidad y coherencia del programa de campo de la FAO a nivel mundial.
- b) Continuar con la intención de emprender esfuerzos de fortalecimiento de las capacidades internas en materia de gestión con base en resultados de los proyectos. Con base en las capacidades ya formadas, se debe hacer un esfuerzo y énfasis en fortalecer aquellas capacidades internas para la correcta definición de indicadores y para el monitoreo. El propósito es superar el énfasis en la programación y en la medición de productos y actividades y en la contabilización de unidades en desmedro de la medición de los verdaderos resultados (cambios de comportamiento y condiciones de vida de los beneficiarios de los proyectos)
- c) Aprovechar la experiencia denominada identificación de valores y gestión de conocimiento desarrollada por el FEF, vinculándola al monitoreo para fortalecer el concepto de medición de los cambios en comportamiento como los verdaderos resultados de los proyectos.

7. Lecciones Aprendidas

249. De la experiencia del proyecto de apoyo a la IALCSH se extraen las siguientes lecciones aprendidas:

- a. La capacidad de adaptación y flexibilidad en la definición de temas y modalidades de intervención para diferentes países es necesaria para aprovechar eficazmente las ventanas de oportunidad política que se abren en los países miembros para realizar abogacía y posicionar el tema de SAN en las agendas de política pública.
- b. La actuación en dos ámbitos, legislativo y con instancias de gobierno con competencia en múltiples sectores, es efectiva para el posicionamiento del tema SAN como una prioridad.
- c. La inclusión del enfoque del DA como un acierto y pilar de la asistencia técnica requiere del apoyo técnico de un componente jurídico que utilice capacidades nacionales para transformarlo en propuestas de marcos normativos.
- d. La complementariedad con iniciativas de campo como lo fueron los PESAs, coadyuvando en facilitar su escalamiento a nivel de política, resulta altamente efectivo y un modelo de atención pertinente.
- e. El rol estratégico que deben desempeñar los Representantes de la FAO para mantener un nivel adecuado de interacción a nivel nacional con los actores políticos e institucionales pertinentes es clave en un proyecto de incidencia política.

250. De la experiencia de los PESAs se extraen las siguientes lecciones aprendidas:

- a. La visibilidad que trae consigo la implementación y validación en campo de buenas prácticas que se pueden escalar a nivel de políticas. Mostrar experiencias exitosas comprueba que los consejos y recomendaciones que formula la FAO tienen la capacidad y el potencial de lograr los resultados esperados. Para ello también es

- necesario sistematizar las experiencias y medir su impacto desde el inicio de la implementación de actividades para facilitar su potencial escalamiento.
- b. Un modelo de atención a políticas de AF debe combinar buenas prácticas productivas con aquellas que mejoren aspectos de las condiciones de vida de las familias, a fin de ser instrumentos pertinentes para la SAN. La integralidad y potencial adopción de estas buenas prácticas debe asegurarse marcando pautas para su implementación complementaria. Su replicación depende de una correcta adecuación a las condiciones locales, de su medición y sistematización oportuna.
 - c. El espacio municipal se torna muy relevante para lograr la complementariedad operativa del accionar de instancias sectoriales. Resalta nuevamente la capacidad convocatoria de que tuvo FAO haciendo uso de su neutralidad para facilitar la participación de diversos ministerios y actores de la sociedad civil en este espacio municipal.
 - d. Hubiera sido benéfico, en la apuesta por el fortalecimiento institucional, analizar (diagnosticar) qué capacidades se deben fortalecer/desarrollar, los niveles de intervención (no saltarse un paso) y las modalidades más adecuadas para cada nivel.
251. De la experiencia de los proyectos de Semillas se extraen las siguientes lecciones aprendidas:
- a. Se confirma la factibilidad técnica y económica de producir semilla de calidad para la agricultura familiar de diferentes especies por asociaciones de pequeños productores para ser utilizadas en la producción de sus principales cultivos y alimentos de forma sostenible.
 - b. El modelo implementado por los proyectos de Semillas permite la producción de semillas con una calidad que es capaz satisfacer las normas y especificaciones vigentes en los países, convirtiéndose en una oferta de especial valor para la AF. Los proyectos proveen experiencias y elementos que pueden institucionalizarse por medio de la adecuación/desarrollo normativo, por lo cual un componente legal es siempre deseable en este tipo de proyectos para asegurar cierto grado de institucionalización y sostenibilidad.
 - c. El involucramiento y participación del Estado formulando las políticas y asegurando el apoyo de las diferentes instituciones (no solo INIAs¹¹⁴) que deben prestar los diferentes servicios que requiere un programa de semillas de amplia cobertura es deseable para brindar sostenibilidad.
 - d. Las alianzas y trabajo realizados por medio de expertos asociados a las universidades en los países constituye un valor que se debe resaltar con potencial para generar capacidades por dos vías. El haber orientado los proyectos al actuar con coordinadores nacionales surgidos de instituciones académicas nacionales permitió la identificación de y conformación de asociaciones sustentables y con potencial de replicación.
 - e. Se destaca la importancia que tiene la estimación de las ganancias en costos y otros cambios significativos a nivel de los productores de semillas beneficiados...

¹¹⁴ Se refiere a instituciones u organizaciones que prestan servicios de extensión y/o asistencia técnica a productos y a otros componentes de la cadena, a entidades oficiales encargadas de controlar la calidad de la semilla, oficinas nacionales de planificación, servicios de información de mercado, oficinas encargadas de comercio exterior, entre las principales.

- f. Se destaca en lo operativo el contar desde un principio con un plan de compras y consultores para agilizar los procesos de adquisición del equipamiento y la ejecución de los proyectos.

252. De la experiencia del proceso de construcción del PEF y de la gestión conjunta de proyectos se extraen las siguientes lecciones aprendidas:

- Un programa de proyectos SAN requiere de la definición de una teoría de cambio a nivel programa y definición de cadenas de resultados a nivel de proyectos.
- La definición de líneas temáticas de un programa SAN debe basarse en su real incidencia en las causas del problema del hambre.
- La congruencia del conjunto de proyectos y de los ejes temáticos que estos conforman se fortalece si se definen criterios adecuados y claros de identificación y diseño de nuevos proyectos.
- El definir indicadores y metas conjuntas entre proyectos podría potenciar la sinergia entre aquellos que son complementarios en su diseño y facilitar la coordinación durante la implementación.
- El desarrollo de herramientas y apoyo a la gestión es necesaria para un adecuado manejo de los proyectos. La financiación de la coordinación de estos esfuerzos de gestión y del desarrollo de herramientas debe estar asegurada desde un inicio.

Anexos