

Framework Contract Beneficiaries 2013 Lot 1 Rural development

European Union Delegation to Nicaragua

“EVALUACIÓN FINAL EXTERNA DEL PROGRAMA REGIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA CENTROAMÉRICA (PRESANCA II) Y DEL PROGRAMA REGIONAL DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA CENTROAMÉRICA (PRESISAN II)”

Contract N° 2016/374405

Informe final

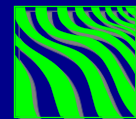
24/10/2016

This project is funded by the European Union



The contents of this publication is the sole responsibility of AESA Consortium and can in no way be taken to reflect the views of the European Union

Project implemented by



AESA Consortium
Lot1@aesagroup.eu

EUROPEAN UNION DELEGATION TO NICARAGUA

“Evaluación Final Externa del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA II) y del Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESISAN II)”

Contract N° 2016/374405

Framework Contract Beneficiaries 2013 – LOT 1

Informe final

24/10/ 2016

Team Composition:

***Team Leader: Patrick DUMAZERT
Expert 2: Jorge Eduardo MUÑOZ VAQUERANO
Expert 3: Ismalia Judith ACOSTA SCHRUNDER
Expert 4: Henri-Paul Gustaaf Marie CLOESEN***

This report was prepared with financial assistance from the Commission of the European Communities. The views expressed are those of the consultant and do not necessarily represent any official view of the Commission or the Government of this country

Tabla de contenido

SIGLAS Y ABREVIACIONES.....	v
RESUMEN EJECUTIVO.....	vii
I. INTRODUCCION.....	1
Concepto de la evaluación	2
Protocolo Metodológico general	2
II. RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACION.....	3
1) PERTINENCIA DEL PROGRAMA: PROBLEMA(S) Y NECESIDADES	4
1.1) Apreciación global de la pertinencia de los Programas y de su articulación por nivel ...	4
1.2) Apreciación de la pertinencia de los Programas por eje de intervención y su articulación.....	7
1.3) Apreciación de la pertinencia en relación a la estrategia regional de la UE en CA.....	11
2) CONSECUCION DE LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS (EFICACIA Y CONTRIBUCIONES A IMPACTOS)	11
2.1) Apreciación de la eficacia del componente de Incidencia en políticas de SAN.	11
2.2) Apreciación de la eficacia del componente de Formación en SAN.....	13
2.3) Apreciación de la eficacia del componente de Inversiones locales en SAN.	14
2.4) Apreciación de la eficacia del componente de Gestión de información en SAN.	15
3) APROPIACION Y CONTINUIDAD (SOSTENIBILIDAD)	18
3.1) Apreciación global de la apropiación los Programas por las instancias involucradas y los actores beneficiarios, por nivel.....	18
3.2) Apreciación global de la continuidad de los procesos que los Programas han contribuido a impulsar por eje de intervención.....	19
4) GESTION INTERNA DEL PROGRAMA I (EFICIENCIA)	24
4.1) Monto de los insumos por fuente.....	24
4.2) Uso de los insumos.....	24
4.3) Gestión estratégica del Programa y capacidad adaptativa.....	29
4.4) Gestión administrativa financiera	30
5) OTROS ASPECTOS DE LA GESTION DEL PROGRAMA	32
5.1) Coherencia	32
5.2) Monitoreo	33
5.3) Visibilidad	33
III. CONCLUSIONES	34
1) Sobre el diseño y modelo de intervención del Programa	34

2)	Sobre el fortalecimiento institucional regional.....	34
3)	Sobre la formación de Recursos Humanos a todos los niveles.....	35
4)	Sobre institucionalidad y las inversiones locales.	36
5)	Sobre sistemas de información.....	37
6)	Sobre la integralidad y la gestión del Programa.	37
IV.	RECOMENDACIONES	39
I.	Recomendaciones para la SG - SICA.....	39
II.	Recomendaciones para la UE en Centroamérica.	41
III.	Recomendaciones para la UCT (en la fase de cierre).....	42
IV.	Recomendaciones para futuras acciones en SAN el ámbito local.	42

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ALFASAN	Programa de Alfabetización para la Seguridad Alimentaria y Nutricional
CA	Centroamérica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CE	Comisión Europea
CEDESAN	Centro de Documentación y Exhibición de Tecnologías en SAN
CENTROESTAD	Comisión Centroamericana de Estadísticas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ELS)
COPECO	Comisión Permanente de Contingencia (HN)
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
CUNORI	Centro Universitario Regional de Oriente
DCI	Desnutrición crónica infantil
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
ECASAN	Escuelas de Campo en SAN
ECOSAN	Espacio Demostrativo de Ecotecnologías en Seguridad Alimentaria y Nutricional
ENDE	Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico
ERAS	Estrategia Regional Agroambiental y de Salud
ERDE	Estrategia Regional de Desarrollo Estadístico
FONSAN	Fondo Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
FOPREL	Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de CA y El Caribe
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INEC	Instituto de Estadísticas y Censos (CR)
InSAN	Inseguridad Alimentaria y Nutricional
MAMBOCAURE	Mancomunidad de Municipios del Cerro La Botija y Guanacaure
MANORPA	Mancomunidad de Municipios del Norte de El Paraíso
MARSAN	Maestría Regional en Seguridad Alimentaria y Nutricional
MTFRL	Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PE	Pregunta Evaluativa
PIM	Plan Indicativo Multianual
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Sostenible (NI)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRESANCA	Programa Regional de SAN para Centroamérica
PRESISAN	Programa Regional de Sistemas de Información en SAN
PRIEG	Política Regional de Igualdad y Equidad de Género
RE	Resultado esperado
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SENASAN	Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (GT)
SESSAN	Secretaría Ejecutiva de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (NI)
SG – SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SI-ESTAD	Sistema Integrado de Estadísticas Regionales
SIISAN	Sistema de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (GT)
SIMON	Sistema de Monitoreo
SIMSAN	Sistema de Información Municipal en Seguridad Alimentaria y Nutricional
SINSAN	Sistema de Información Nacional en Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIRSAN	Sistema de Información Regional en Seguridad Alimentaria y Nutricional
SSAN	Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
TdR	Términos de referencia
TECNISAN	Técnico (municipal) en Seguridad Alimentaria y Nutricional
UCA	Universidad Centroamericana
UCT	Unidad de Coordinación Técnica
UE	Unión Europea
UNAN	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
UTSAN	Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (HN)
VAM	Vulnerability Analysis Mapping

RESUMEN EJECUTIVO

Concepto y método de la evaluación.

De conformidad con los objetivos establecidos en los TdR, la evaluación tuvo dos orientaciones: una sumativa (o de verificación) y otra formativa, para comprender los procesos involucrados y sacar lecciones para el futuro. El enfoque metodológico combinó el uso de preguntas evaluativas (PE) con la teoría de cambio. Las PE fueron formuladas para cada uno de los criterios de evaluación: por un lado, la pertinencia / relevancia, la eficacia y la sostenibilidad, cuyo examen concatenado sigue las pautas de la teoría de cambio, y, por otro lado, la eficiencia y otros criterios de funcionamiento: coherencia, calidad del monitoreo y visibilidad. Para cada PE se formuló criterios de juicio que permitieron articular las evidencias empíricas obtenidas y construir las respuestas a las mismas. En el caso del criterio de eficacia (consecución de los resultados esperados a diferentes niveles lógicos), los criterios de juicio fueron los indicadores del marco lógico.

El protocolo metodológico consistió primero en la construcción de la cadena causal global y detallada por componente, seguida por la formulación de las PE para cada criterio de evaluación. Se siguió con la identificación de las fuentes documentales y directas de información para cada uno de los indicadores y demás criterios de juicio, y con la elaboración de guías de recopilación de información, cuyo tratamiento se hizo en forma tabulada para facilitar la consolidación y la contrastación. Sobre esta base, las respuestas detalladas a las PE están presentadas en anexo. Las fuentes consultadas fueron de nivel local, nacional y regional.

Presentación de hallazgos

El procesamiento de la información consultada y obtenida de fuente directa ha permitido establecer juicios valorativos por cada uno de los criterios de evaluación, separando los niveles de intervención: regional, nacional, local. Dentro del nivel nacional, se consideró las particularidades de cada país, las cuales se trasladan a nivel local, donde se complejizan con las particularidades de las 5 zonas de intervención y sus respectivas 9 mancomunidades. De manera articulada con esta superposición de niveles en el ámbito político-administrativo, se consideró, para los criterios de pertinencia, eficacia y sostenibilidad, cada uno de los ejes de intervención: apoyo a políticas, formación, inversión local y sistemas de información. De éstos, sólo el eje de inversión se enfoca en lo local, mientras que los demás operan en los tres ámbitos. Los criterios de eficiencia y otros criterios de funcionamiento se refieren al Programa en su conjunto.

Cabe señalar que, siguiendo la orientación de los TdR, se consideró a los dos Programas (PRESANCA II y PRESISAN – fases I y II) como una sola intervención. La presentación de resultados a continuación se refiere a ellos generalmente como un Programa, del cual la parte de gestión de información en SAN sería un componente, salvo cuando se requería enfatizar sobre ella de manera específica, como es el caso para los criterios de gestión.

Hallazgos acerca de la pertinencia

El Programa intervino a tres niveles (regional, nacional y local), y propició articulaciones entre ellos. Este modelo de intervención (incidir en lo regional, articular lo regional y lo nacional, operar en lo local) ha sido pertinente, porque la incidencia de las políticas públicas en la Región no solo debe darse en el nivel de las normas y acciones regionales por medio de instituciones compartidas: también debe ejercerse dentro de la soberanía de cada país, en la medida que aceptan las normas y acciones que emanan de las instituciones del SICA, en aplicación de los mandatos de las cumbres presidenciales.

Una acción regional en territorios concretos debe ser tan flexible como para adecuarse a las políticas nacionales y adaptarse así a un contexto de gran complejidad. En cada país, son distintas las concepciones de la problemática de SAN y hasta son distintas las concepciones de los países

acerca de la relevancia o no de acciones compartidas. Inclusive las concepciones de la acción pública en lo local, en general y en SAN en particular, son diferentes de un país a otro. No obstante, todos tienen interés en desarrollar e implementar políticas de SAN, y por tanto ha sido pertinente el concepto del Programa en proponer una asesoría especializada para responder a estas necesidades.

La diversidad de situaciones locales (territoriales, determinadas geográfica e históricamente), que resulta de esta situación, hace pertinente el modelo de intervención en lo que se refiere a la apuesta por intervenir, con una visión común, en ámbitos locales seleccionados. Con este apoyo, complementario al brindado por el Estado o que se sustituía a él en los contextos donde hacía falta, los Gobiernos locales podían contribuir más eficazmente a las políticas públicas nacionales.

Ha sido pertinente desarrollar una capacidad profesional regionalizada (aunque adscrita nacional y localmente en gran medida) para impulsar esta tarea y dar seguimiento a la implementación de los acuerdos de las cumbres presidenciales en el ámbito de las instituciones regionales, para ponerse al servicio de las instituciones encargadas de la SAN en cada país, y para acompañar la gestión de políticas locales por medio del personal municipal en capacitación.

En el documento de acción, el Objetivo General del PRESANCA II está establecido como “contribuir a la reducción de la InSAN en las poblaciones más vulnerables de CA, fortaleciendo el sistema de integración de Centroamérica en el marco de un proceso de concertación de políticas sociales y económicas. Dada la importancia de atender los factores permanentes, se orientó la mayoría de las acciones para atender determinantes estructurales de InSAN. No obstante, era evidente desde el diseño del Programa que la puesta a disposición de recursos externos para este componente solamente podía tener un enfoque de “pilotaje”, porque las soluciones a los determinantes estructurales de la InSAN solo pueden ser abordadas por financiamientos nacionales a la altura de la magnitud de los desafíos.

Ha sido pertinente una orientación de los **sistemas de información** hacia la información estructural, tanto para fines de orientación y seguimiento de políticas como para otros fines analíticos por parte de actores no gubernamentales, o aun con un propósito de mera divulgación, hacia los escolares y el público en general. El eje de gestión de información reveló ser pertinente para la compilación de mediciones de diversos factores sociales, económicos, ambientales... partes del modelo de la SAN y su divulgación en la web con una herramienta de consulta para estos diferentes públicos. Ahora bien, la pertinencia específica de los sistemas de información a cada nivel (ya que no hay integración entre ellos) depende de la adecuación específica de la información a los usos que, a este nivel, se puede hacer de ella.

Hallazgos acerca de la eficacia

La estrategia de PRESANCA I y II logró introducir el tema SAN en las agendas de los actores institucionales en el nivel regional. Ha reforzado la agenda de la SAN y ha jugado un papel de facilitación para la transversalización en algunas políticas regionales temáticas, acompañando y apoyando el proceso de implementación de las orientaciones **regionales**, por parte de las instituciones especializadas del sistema de integración.

La estrategia de PRESANCA I y II contribuyó a avanzar en la promoción de la SAN en las agendas de nivel **nacional**, pero la incidencia en políticas nacionales de SAN ha sido muy diversa de un país a otro, debido a que las instituciones nacionales encargadas de la gobernanza de la SAN tienen distintos grados de desarrollo y distintos niveles de jerarquía institucional, lo que ha condicionado la eficacia del Programa en lo que refiere a incidencia en las políticas nacionales de SAN.

En lo **local**, los proyectos de fortalecimiento institucional tuvieron impacto en el nivel de las mancomunidades. El apoyo a las mancomunidades binacionales también benefició de situaciones

locales particulares, compartidas por dos países, pero en los demás casos, los resultados dependen del contexto nacional y de la calidad de la gobernanza en las asociaciones de municipios

La eficacia del componente de **formación en SAN** se valora tanto i) por sus cualidades intrínsecas, ii) por su contribución a las políticas públicas, a todo nivel, y iii) por su contribución al ámbito de la educación superior en la Región. El PRESANCA II formó el capital humano para la implementación de su propio plan de actividades, pero al hacerlo contribuyó a la formación del capital humano a diferentes niveles (regional, nacional, local) y con potencial de articulación en toda la Región Centroamericana. El Programa formó recursos humanos y paralelamente apoyó a gobiernos locales para la implementación de inversiones en SAN, vinculando ambos procesos a nivel local. El enfoque de sistemas alimentarios locales, con mayor exigencia de atención a la economía local y al cambio climático, estuvo presente en la formación, pero en caso de continuar acciones en este sentido, debe ser reforzado.

En cuanto a educación de adultos, el mecanismo ALFASAN, el cual para su sostenibilidad local depende de la MTFRL y de sus apoyos externos, pero su adopción eventual en políticas nacionales en los 3 países aún está en gestión. Hay propuesta e interés por parte de El Salvador y Guatemala. En este país, se han dado coordinaciones con CONALFA y SESAN, para darle seguimiento por lo menos territorialmente.

El componente de **inversiones locales** contribuyó a que las autoridades locales, agrupadas en asociaciones (mancomunidades o microrregiones) pudieran poner en práctica su agenda relativa a la SAN. Fueron precedidas y acompañadas por contribuciones en fortalecimiento institucional, que se articularon con los pequeños proyectos y con la formación de RRHH a nivel local. Esta inversión en fortalecimiento institucional la brindó principalmente el Programa y la contrapartida local. Las inversiones locales funcionaron sobre todo como proyectos demostrativos, pero fueron convenientes para desarrollar acciones integradoras (“regionalizantes”), experimentar las políticas públicas en terrenos concretos e introducir los conceptos de SAN en la institucionalidad local. Su logros fueron potenciados la suma y articulación de numerosas otras fuentes de recursos externos que se movilaron y articularon localmente con sus esfuerzos, aprovechando el fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas, como los técnicos en SAN, o a raíz de las gestiones realizadas por ellos en su formación y en el desempeño de sus funciones.

Los resultados del eje de **gestión de información** dependen del alcance de los logros en los otros campos, los cuales pueden contribuir a potenciar. La evaluación constató que la función de divulgación alcanzó un mayor cumplimiento que la de apoyo a la planificación, mientras que la función de apoyo a la respuesta oportuna mediante un sistema de análisis prospectivo y alerta temprana no fue suficientemente desarrollada. La valoración al respecto de la calidad de las informaciones que contienen los sistemas para los 3 niveles es la siguiente:

El SIRSAN+, que es el módulo SAN del SI-ESTAD tiene desarrollado la función de “divulgación con consulta dinámica” y cuenta con un protocolo de actualización semestral acordado entre los países, pero su alcance es limitado porque no tiene vinculación directa a las bases de datos nacionales y no puede presentar datos sub-nacionales y sus facilidades para el análisis cruzado de variables son reducidas, y la falta de datos retrospectivos en ciertas variables impide los análisis de tendencias. Los Sistemas nacionales son diversos porque responden a las concepciones diferentes en cada país acerca de la administración pública en general y de la gestión de la SAN en particular. Pueden funcionar como herramientas de políticas existentes o en vía de formulación, dependiendo de su inserción institucional, pero tienen carencias en lo que respecta a la disponibilidad de alimentos y agricultura familiar campesina.

Los SIMSAN son del tipo “divulgación pasiva”, ya que no permiten consultas dinámicas. Los datos que contienen se caracterizan por su extrema heterogeneidad, lo cual se comprende porque a este nivel algunos de los sectores gubernamentales clave, tales como salud, educación y agricultura entre

otros, producen información que no le es permitido compartir sino enviar a niveles superiores. Por lo tanto se produce información local de diversa índole por organizaciones no gubernamentales y otros. No cuentan con protocolos de actualización estables y tienen grandes limitaciones, tanto para acceder a la información nacional concerniéndolos, como para generar con cierto rigor y compilar en una base de datos la información propia de ellos, a nivel sub-municipal. Es cierto que alcanzar este nivel requiere de una descentralización de capacidades que no están al centro de las políticas públicas en la Región, pero aun en los regímenes más centralistas se requiere asignarles funciones a los municipios en este ámbito, y por tanto la inversión que se haga en sus capacidades será crecientemente necesaria.

Hallazgos acerca de la sostenibilidad

Los mandatos de las Cumbres presidenciales de 2012 relativos a la SAN son vigentes. La conciencia y el conocimiento de la problemática compleja de la InSAN y el dominio de herramientas para contribuir a la gestión pública de la SAN en la Región, por parte de las instancias **regionales** que tienen por mandato aplicar el marco normativo regional. Estos son factores positivos de sostenibilidad. Ahora bien, la SG-SICA ha desarrollado su rol a través de la UCT de los Programas, pero la capitalización de sus mecanismos y de su *know-how* gerencial y administrativo, incluyendo la articulación con el PNUD Nicaragua, no se ha hecho aún.

Para que el mandato de las Cumbres de 2012 se aplique a cabalidad, se requiere de mantener la visión integral para reducir la InSAN. Esto se refiere a una visión en la cual los determinantes productivos y comerciales tienen el mismo peso que los servicios educativos y sociales que han sido los ejes privilegiados por el enfoque nutricional. Este enfoque requiere de coherencia con la oferta educativa en medio rural, y con varias políticas públicas, así como de la calidad de la gestión de información en SAN. Es decir que ciertas condiciones de sostenibilidad están dadas, y otras aún no.

En lo **local**, el proceso de formación a todos los niveles es esencial para la sostenibilidad a medio plazo de los procesos iniciados en el ámbito de las políticas, y eso a todos los niveles también, dada la movilidad de las personas, aunque dentro del marco político vigente. En principio, los sistemas de gestión de información oportuna y confiable deben hacer una contribución importante, tanto para la sostenibilidad de los procesos de políticas públicas como de los procesos de formación. Al momento de la evaluación, un centro universitario regional de la USAC – el CUNORI – ha retomado el diplomado en SAN desde una unidad académica con especialidad en ingeniería medioambiental, vinculada a los actores del territorio. Otro elemento favorable es que la visión de la formación en SAN con las modalidades formativas excepcionales que ha tenido la MARSAN es compartida por el CSUCA. No obstante, las diferentes dinámicas nacionales introducen variantes importantes en este esquema general.

En cuanto a educación de adultos, el mecanismo ALFASAN es parte de las herramientas de formación, desde una visión de contínuum formativo. Su sostenibilidad local depende de la MTFRL y sus socios externos, pero su adopción eventual en políticas nacionales aún no está garantizada. Los Programas contribuyeron a que los municipios asumieran ciertos roles y ejercieran la función de gerencia de las actividades, en el marco de su mancomunidad, lo que constituye un elemento de sostenibilidad de los procesos locales. Pero la lógica de implementación por convenios fue microgerenciada directamente por la supervisión de la UCT, con ciertas excepciones. Por ejemplo el caso del ALFASAN, fue gerenciado directamente por la MTFRL, con asesores técnicos altamente capacitados y con la participación de las entidades responsables por la alfabetización en cada país. La sostenibilidad de los sistemas de información depende de su diseño y de su inserción en su entorno (son sistemas abiertos). El uso que se hace de ellos determina la viabilidad de continuar a alimentarlos, dedicándoles los recursos necesarios para responder a las necesidades de su utilización.

En lo que respecta a los sistemas de información, el nivel **regional** la sostenibilidad viene dada por la CENTROESTAD, que implementa la estrategia regional de desarrollo de las estadísticas (ERDE) y confiere al SIRSAN+ un marco permanente que hace sostenible tanto la alimentación de datos como la plataforma de la base de datos. En el nivel **nacional**, la viabilidad institucional, y por ende la perspectiva de continuidad, depende de la institucionalidad de la política nacional de SAN. En el nivel **local**, la demanda de sistemas municipales 4 veces superior a lo planificado indica por sí mismo la relevancia que el tema de los sistemas de información en SAN adquirió en este ámbito. La respuesta ha sido un esfuerzo del equipo del Programa y de las municipalidades quienes han comprometido recursos humanos de su personal técnico, así como recursos físicos y tecnológicos. Se puede cuestionar la pertinencia de plataformas informáticas orientados a la divulgación en entornos donde la accesibilidad a la red y la calidad de la transmisión de datos son limitadas, pero hay que verlos como el arranque de un proceso que se tornará más fácil en la medida del desarrollo de la conectividad en medio rural, que es una tendencia inevitable.

Hallazgos acerca de la eficiencia

Se ha producido una **efectiva articulación entre los ejes de intervención**, naturalmente limitadas por la efectividad de cada uno por separado. El Programa ha sido manejado con una **gran capacidad de adaptación a lo largo de su gestión**, lo que le ha permitido, en un entorno cambiante, responder lo más posible en función de demandas diversas y complejas.

Esta flexibilidad ha sido posible: i) gracias a un sistema de gestión operativa y financiera articulado que permite autonomía en la modificación continua de los niveles inferiores se realiza bajo supervisión de la gerencia y calcula automáticamente los insumos necesarios; ii) gracias a la capacidad y disposición del personal de ajustarse a un entorno cambiante, respondiendo a diversas funciones y responsabilidades.

En cuanto a los procedimientos de adquisición, siempre **se utilizaron los procedimientos del PNUD**, independientemente de quién emitiera el pago. No se hubiera podido gerenciar el PRESANCA II como se hizo sin la participación del PNUD. Ahora bien, contar con la precisión y los recursos del sistema de gestión fue esencial para implementar esta modalidad de gerencia flexible. Se logró **más flexibilidad sin detrimento de la calidad de las cuentas**, aunque el sistema financiero regional no prestaba las condiciones para el funcionamiento del Programa, y tampoco la red de oficinas del PNUD en la Región, por estar ubicadas en las respectivas capitales, es decir lejos de las zonas fronterizas donde se implementaba el Programa. Anualmente se realizaron auditorías del 100% de las actividades, **ninguna de las auditorías emitió observaciones**.

Las coordinaciones con **otros proyectos de la UE** en la Región han sido esporádicas, al contrario de lo que ha ocurrido con numerosos otros actores. En general, las coordinaciones han sido posibles porque se había invertido en el acercamiento entre los actores. Entre las modalidades, lo más relevante han sido los **intercambios**. El funcionamiento de la UCT ha sido un ejercicio de aprendizaje permanente para la SG-SICA que tiene ahora la necesidad de asumirlo.

Hallazgos acerca de los otros criterios de funcionamiento

Coherencia

La coherencia programática se relaciona en primer lugar con la articulación de los componentes y en segundo lugar con la de los procedimientos. En la medida que diferentes donantes contribuyen a diferentes componentes, ambos factores se pueden combinar, lo que justifica la necesidad de mecanismos de coordinación, la pertinencia de una pregunta evaluativa enfocada en la calidad de esta coordinación a la vez entre temas y entre actores. No obstante, aunque “otros” donantes (fuera de la CE) estaban previstos en el diseño, su concurrencia se limitó a un fondo de 1 M€ otorgado por la AECID a principios de la implementación y que fueron afectados al componente de inversión local, (apoyaron los CEDESAN y algunas acciones de auditoría social incluidas en el PFI) y a la

contribución de Finlandia, y a otros identificados, movilizados y articulados en el terreno de diversas fuentes, entre las que está la Municipalidad de Milán, aportes de Suiza (COSUDE), etc...

Monitoreo

Los procesos de seguimiento contribuyeron a mejorar la gestión del programa hacia los resultados y objetivos esperados, en lo que se refiere al componente local.

Visibilidad

La forma no convencional es más impactante, pues concierne a la producción de varios documentales, fotografías, murales, materiales multimedia y soportes de enseñanza para la niñez, todo con el objetivo no solo de visibilizar a la cooperación y al Programa sino la visibilidad del tema de la seguridad alimentaria y nutricional, buscando llegar a grandes grupos de población y motivar el aprendizaje sobre el tema.

Conclusiones sobre el diseño y modelo de intervención del Programa.

1a. La estrategia de PRESANCA I y II logró introducir el tema SAN en las agendas de los actores institucionales en los tres niveles a los cuales se apostó en su diseño: regional, nacional y local.

1b. Ha sido pertinente promover la adopción de la SAN por el SICA, y luego acompañarla en tanto que Unidad Técnica de la SG-SICA, coordinando su incorporación en las agendas de instituciones especializadas.

1c. Los países pueden tener o no el interés por recibir apoyo técnico, pero ello no reduce la relevancia de tener una capacidad regional para impulsar esta tarea y dar seguimiento a la implementación de los acuerdos de la Cumbre de Managua.

1d. El enfoque productivo y de comercio local de los sistemas alimentarios locales está todavía por promover, con una excepción en el Trifinio.

Conclusiones sobre el fortalecimiento institucional regional.

2a. El funcionamiento de la UCT ha sido un ejercicio de aprendizaje permanente para la SG-SICA que tiene ahora la necesidad de asumirlo.

2b. El apoyo técnico al desarrollo de las políticas de SAN en los países ha sido heterogéneo, dependiendo de la demanda y de las oportunidades de financiamiento complementario.

2c. Las leyes de SAN en la Región son marcos normativos que instituyen el Sistema de organización del Ejecutivo para atender la problemática (órganos de participación, consulta y vigilancia).

Conclusiones sobre la formación de Recursos Humanos a todos los niveles.

3a. El programa de maestría propició el interés de las Universidades en la formación de profesionales con una visión integradora de todos los aspectos de la SAN.

3b. El PRESANCA II formó el capital humano para la implementación de sus propias actividades, y contribuyó al capital humano a diferentes niveles, con posible articulación en toda la Región.

3c. Algunas Universidades están en condiciones inmediatas de dar continuidad a esta iniciativa, tanto para el nivel de maestría que para los diplomados técnicos.

3d. El Programa formó recursos humanos y paralelamente apoyó a instituciones locales para la implementación de inversiones en SAN, vinculando ambos procesos a nivel local.

3e. El enfoque de sistemas alimentarios locales, con mayor exigencia de atención a la economía local y al cambio climático, estuvo presente. No obstante, este último requeriría ser reforzado. Las investigaciones que abonan en este enfoque no tienen consecuencias prácticas para las políticas locales o nacionales, con excepción del caso de la política de la MTFRL en el Trifinio, por el origen común de ambas.

Conclusiones sobre institucionalidad y las inversiones locales.

4a. El mayor impacto en lo local ha sido el reconocimiento explícito, de parte de gobiernos locales y de ciertas instituciones que los apoyan, de su voluntad y capacidad para contribuir a la SAN.

4b. El fortalecimiento institucional de municipios y mancomunidades establece un modelo para las políticas nacionales de SAN, pero el desarrollo de sistemas de información ha sido menor.

4c. Las inversiones locales funcionaron sobre todo como proyectos demostrativos, pero fueron convenientes para desarrollar acciones integradoras (“regionalizantes”), experimentar las políticas públicas en terrenos concretos e introducir los conceptos de SAN en la institucionalidad local.

4d. Los proyectos de agua y saneamiento son un acierto. Responden a necesidades de la población.

4e. No obstante, se necesita más aplicación de una perspectiva integral, basada en un enfoque de sistema alimentario local, para sacar más provecho a los sistemas locales de agua para la SAN.

4f. Un acierto del Programa ha sido de facilitar el conocimiento e interacción entre autoridades, técnicos y beneficiarios de las ejecuciones en los países.

Conclusiones sobre la gestión de información.

5a. La armonización, uso y difusión de las estadísticas es el cometido del SIRSAN y su modelo es en este sentido un aporte a la construcción regional, la cual avanza sin embargo a pasos lentos.

5b. Los sistemas de información nacionales son portales de acceso público en la web que integran los datos proporcionados por las instituciones nacionales, con actualización periódica.

5c. A nivel local, para desarrollar la función de divulgación de los sistemas municipales de SAN (SIMSAN) hay problemas estructurales que no pueden ser solucionados por el Programa.

5d. El desarrollo de sistemas de información para la planificación e inversión en SAN ha tenido mayor alcance de lo previsto en número de municipios, pero quedó en falta en cuanto a la calidad.

Conclusiones sobre la integralidad y la gestión del Programa.

6a. Se ha producido una efectiva articulación entre los ejes de intervención, naturalmente limitadas por la efectividad de cada uno por separado.

6b. El Programa ha sido manejado con una gran capacidad de adaptación a lo largo de su gestión, lo que le ha permitido, en un entorno cambiante, de responder lo más posible en función de demandas diversas y complejas.

6c. No se hubiera podido gerenciar el PRESANCA II como se hizo sin la participación del PNUD, aunque la ubicación de las oficinas nacionales del PNUD en las capitales no facilitaba hacer pagos tan ágiles en las zonas fronterizas como se pudo hacer con los pagos directos, gracias a la puesta en funcionamiento de un fondo rotatorio.

6d. Esta flexibilidad ha sido posible gracias a un sistema de gestión operativa y financiera articulado que permite autonomía en la modificación continua de los niveles inferiores se realiza bajo supervisión de la gerencia y calcula automáticamente los insumos necesarios.

6e. Las coordinaciones con otros proyectos de la UE en la Región han sido esporádicas, al contrario de lo que ha ocurrido con numerosos otros actores. Han sido posibles porque se había invertido en el acercamiento entre los actores. Entre las modalidades, lo más relevante han sido los intercambios.

Recomendaciones para la SG - SICA.

1. Fomentar la revisión y una mayor armonización de las Políticas Nacionales SAN desde lo regional, propiciando su actualización y coherencia con el marco general de políticas sociales económicas, comerciales y ambientales y en el contexto de un enfoque de SAN.
2. Se recomienda a la SG-SICA encargarse de ello, para implementar los acuerdos regionales.
3. Mantener una unidad técnica interna para articular todo lo referido a la SAN, conformando una “UTSAN”, y adoptar medidas para mantener el tema de SAN en la agenda institucional cumpliendo con la Estrategia regional y los mandatos en SAN y armonizar los temas sectoriales.
4. Difundir los lineamientos y directrices del marco normativo regional, empleando entre otros una difusión en versiones de fácil lectura, y una dinámica de trabajo conjunto con las instituciones especializadas con las cuales se debe intervenir en forma conjunta.
5. Garantizar la adopción del sistema de gestión operativa utilizado por la UCT.
6. Apoyar al CSUCA en su meta de mantener vigente la homologación regional de la formación superior en SAN a nivel de maestría y doctorado.
7. Velar porque la originalidad formativa (el modelo estudio – trabajo y la transformación de valores) de la maestría sigan siendo aspectos esenciales e implicar a todos los países.
8. Promover en los países del SICA un modelo de intervención en SAN implicando los Gobiernos locales y actores no estatales.
9. En los procesos de educación de adultos acompañando estas inversiones, incorporar la alfabetización en SAN.
10. Apoyar la CENTROESTAD consiste en disponer de la unidad de planificación del SICA que funge como Secretaría, articulada con su “UTSAN” facilitadora de apoyo técnico.
11. Para el SIRSAN+ se recomienda proponer a los países elaborar conjuntamente módulos de indicadores de SAN detallados a nivel de microrregiones, así como un módulo de análisis prospectivo basado en interacción de datos coyunturales de múltiples sectores.
12. También se recomienda continuar con los esfuerzos de actualización de datos nacionales y macroregionales.
13. Para los Sistemas nacionales se recomienda abrir el acceso al nivel desglosado para que los municipios tengan una fuente de consulta de los datos nacionales.
14. En el caso de los SIMSAN, se recomienda enfatizar en el desarrollo de la capacidad para vincularlos con indicadores producidos o compilados a nivel nacional y para desarrollar indicadores locales, de nivel sub-municipal, para que llegar a tener herramientas funcionales para la planificación municipal, de acuerdo con las capacidades locales.
15. El mejoramiento de los sistemas, tanto nacionales como locales, requiere el fortalecimiento de capacidades de obtención o de utilización de indicadores tales como: costo de canasta básica, hojas de balance, censos de talla, consumo real de alimentos... técnicas que deben seguir siendo apoyadas, en el marco del PROGRESAN.

Recomendaciones para la UE en Centroamérica.

1. Orientar hacia la integralidad de objetivos de la SAN, en cada contexto nacional, la diversidad de instrumentos de cooperación UE utilizados para apoyar con / las iniciativas de resiliencia frente a la sequía y de adaptación al cambio climático en general.
2. Capitalizar estas experiencias en los programas de cooperación bilateral en los países donde el tema de SAN sigue siendo prioritario en la agenda de cooperación (en particular Guatemala y Honduras).

3. Movilizar otros instrumentos de cooperación regional y no gubernamental en apoyo a iniciativas locales complementarias a los programas nacionales, en los países abiertos a la cooperación descentralizada para continuar fortaleciendo la SAN.
4. La UE debería apostar a consolidar la construcción de una enseñanza superior orientada a la SAN, que el PRESANCA I y II han contribuido a establecer, con las universidades públicas más importantes de la Región y apoyo del CSUCA.
5. Estudiar la posibilidad de introducir contribuciones a la formación superior en SAN en otros proyectos de la UE relativos a temas tales como clima, ambiente, etc., copatrocinando diplomas técnicos, como se hace en la experiencia del CUNORI.
6. A futuro la UE podría apoyar financieramente a universidades interesadas en adoptar la modalidad de estudio-trabajo similar a las maestrías que impulsó el Programa.
7. Conducir la implementación del PROGRESAN, tomando en cuenta las recomendaciones a la SG-SICA en la materia (recomendación # 14).
8. Es necesario apoyar con una AT de corto plazo a definir una estrategia de coordinación del SG-SICA con las Mancomunidades y/o Asociaciones de municipios.

Recomendaciones para la UCT (en la fase de cierre).

1. Asegurar un acompañamiento técnico y capacitación adicional para las Juntas Administradoras de Agua para optimizar el funcionamiento y sostenibilidad de los sistemas de agua y saneamiento.
2. Procurar hospedar los sitios municipales SIMSAN en un servidor del SICA, con miras a su sostenibilidad. Esto puede ser condicionado a un nivel de actualización mínimo.

Recomendaciones para futuras acciones en SAN el ámbito local.

1. Continuar financiando proyectos de gestión integral de los recursos hídricos, la que tiene tan buena acogida entre la población y amplía la visión hacia el cuidado y conservación del ambiente y la gestión de riesgos.
2. Las futuras acciones deben ser adaptadas a las particularidades nacionales, a sus diversas modalidades de articulación con lo local y a la oportunidad de los apoyos brindados.
3. Las áreas con problemáticas diferenciadas bi o tri nacionales hacen parte de los temas compartidos, y deben seguir siendo objeto de atención del SICA.
4. Proponer mecanismos para prevenir la pérdida de capacidades técnicas mediante la obligación por un tiempo similar al período de estudio que necesitaron para obtener su diplomado y/o para recuperar la inversión realizada en su formación académica (becas).
5. Apoyar los procesos de consolidación de los Institutos de formación Municipal en los países los cuales se perfilan como actores importantes para formar profesionales y técnicos en todas las áreas de la gestión municipal.

I. INTRODUCCION

Los Términos de Referencia establecen los objetivos de la evaluación. En aras de una mayor claridad, y sin perder de vista ninguno de los alcances previstos, se sugiere la siguiente clarificación. Se aprecia que los diferentes objetivos específicos están orientados con los Criterios de evaluación del CAD¹, de la manera siguiente:

1. Evaluar el marco lógico de intervención conjunta de PRESANCA II y PRESISAN, y PRESISAN II, la relación entre los problemas planteados, los objetivos del Programa y la contribución de los resultados a la consecución de dichos objetivos, tomando en consideración el entorno social y político y la relación entre los distintos actores: pertinencia / coherencia interna.
2. Evaluar la estrategia de posicionamiento de los programas y su grado de contribución real a la gestión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional por parte de diferentes instancias con las que se trabaja a nivel local, nacional y regional por resultado: relevancia.
3. Evaluar las actividades más importantes de cada componente de los programas y las acciones desarrolladas desde su inicio hasta la fecha, a la luz de lo suscrito en los contratos, así como de los documentos de planificación (POG y PATs), acuerdos de Comités Técnicos de Seguimiento, y diagnosticar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en relación a (las metas): eficacia (en los primeros eslabones de la cadena causal).
4. Evaluar los efectos de mediano y largo plazo de los programas por componente y de forma global a nivel local, nacional y regional en relación con las actividades programadas, y especificar el grado de alcance de los resultados esperados y el grado de cumplimiento de los objetivos específicos: eficacia (en los eslabones finales de la cadena causal).
5. Considerando las evaluaciones *por resultado y global*, señalar clara y objetivamente cuáles objetivos y resultados podrían ser cumplidos y cuáles no, considerando los recursos consumidos y restantes, el andamiaje institucional en funcionamiento, los avances logrados hasta la fecha y el tiempo restante de la fase operativa del programa: dado que los programas están en fase de cierre, es pertinente relacionar este objetivo con la viabilidad / sostenibilidad.
6. Evaluar las estrategias utilizadas en la implementación y la medida en que las mismas están conduciendo al logro de los resultados esperados: *se relaciona con los objetivos # 3 y 4*.
7. Evaluar las estrategias de movilización de recursos complementarios con otros donantes en apoyo al trabajo realizado por los programas. Esto incluye recursos que están siendo gestionados actualmente, los recursos pendientes de obtener y aquellos que han sido gestionados en alianza con otras instituciones y que complementan de forma sinérgica el trabajo *que se realiza especialmente a nivel local*. (se relaciona con la sostenibilidad de los procesos a nivel local).

¹ Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo. Serie: Directrices y Referencias del CAD. OCDE (2010)

8. Elaborar conclusiones y recomendaciones que orienten la ejecución de los componentes a la consolidación de procesos iniciados por el programa así como a la transferencia del mismo de manera que se asegure la sostenibilidad (se refiere también *al nivel local*).
9. Dar recomendaciones sobre cuáles serían las acciones principales a impulsar a nivel local, nacional y regional de los programas para maximizar las posibilidades de alcanzar los resultados y objetivos planteados en caso posible y de no serlo señalar posibles alternativas: se relaciona con los objetivos # 3, 4 y 6.
10. Dar recomendaciones sobre los mecanismos para la conducción técnica y efectiva de los programas, en particular en cuanto a los mecanismos que aseguren la institucionalización de la SAN y de los resultados al finalizar el proyecto (sostenibilidad institucional).
11. Analizar la estructura de gestión de los programas y su eficiencia.

Concepto de la evaluación

De conformidad con los objetivos enunciados en los TdR, esta evaluación estuvo enfocada hacia dos utilidades: la sumativa y la formativa. La primera concierne en prioridad los objetivos específicos # 3, 4, 6 y 11 y la segunda los demás objetivos.

El enfoque metodológico desarrollado combinó el uso de Preguntas evaluativas (PE) y el de la Teoría de cambio.

Las PE se formulan para cada uno de los Criterios de evaluación, a razón de 1 a 3 por Criterio (el mayor número corresponde a los criterios complejos, como el de sostenibilidad, que tiene varias dimensiones). Para cada PE se formulan a su vez de 1 – 3 Criterios de juicio. Estos criterios permiten articular las evidencias empíricas obtenidas y construir las respuestas a las PE, sin perder la trazabilidad de la construcción de los enunciados sintéticos, puesto que los elementos analíticos que los sustentan se conservan a nivel de anexos.

En el caso del criterio de eficacia (consecución de los resultados esperados a diferentes niveles lógicos), los criterios de juicio son conocidos como Indicadores. El recurso a la Teoría de cambio permite la reconstitución de la cadena causal global y de las cadenas por componente, las cuales permiten proponer un ordenamiento lógico de los Indicadores, y por tanto la atribución posible de los impactos a los efectos, y la de los efectos a los productos. La relación causal entre productos, efectos e impactos nos permite apreciar adecuadamente la eficacia.

Entre los indicadores, se incluyen los del marco lógico formulado en la planificación y sus ajustes eventuales sobre la marcha del programa (revisión de medio término, por ejemplo). Estos indicadores son previamente “neutralizados”, es decir desprovistos de las metas cuantitativas y cualitativas que suelen incorporar.

Protocolo Metodológico general

El protocolo metodológico se preparó en la fase *desk*. El **primer paso** para la aplicación del método planteado ha sido la construcción de la cadena causal global y detallada por componente (instrumento de la teoría de cambio, también llamado modelo lógico), la cual se basa en los documentos normativos y programáticos de los programas evaluados, y contribuye en primer lugar al análisis de su coherencia interna, más allá de lo que permite el Marco lógico, el cual suele reflejar las restricciones formales del momento de planificación.

El **segundo paso** fue la formulación de las PE para todos los criterios de evaluación. Cabe notar que las PE para el criterio de eficacia a nivel de efectos y de posible contribución a los impactos derivan de la expresión de los resultados mismos, dentro de la forma genérica siguiente: “En qué medida se ha conseguido el resultado esperado X?”. En el caso de los demás criterios, la formulación de las PE y de los criterios de juicio correspondientes parte de la formulación preliminar indicada en los TdR (sección 4.3).

Nota: En el caso del criterio de **pertinencia**, las PE conciernen cada nivel de intervención, y se declinan por criterio para cada eje de intervención. En el caso de la **eficacia**, se invirtieron los términos (ver desk report): las PE conciernen cada eje, y se declinan por criterio en cada nivel.

En el **tercer paso**, se completó el protocolo con la identificación de las fuentes documentales y directas de información para cada uno de los indicadores y demás criterios de juicio, y con la elaboración de guías de recopilación de información, cuyo tratamiento se hizo en forma tabulada para facilitar la consolidación y la contrastación.

NOTA: A partir de los documentos producidos por el monitoreo interno de los programas, se formulará un primer set de respuestas a priori a los indicadores y demás criterios de juicio, las cuales son luego contrastadas en la fase empírica. No obstante, no existe una correspondencia rígida entre fuentes documentales / fase de gabinete, y fuentes directas / fase de campo, debido a qué sobre la marcha se suelen identificar documentos adicionales. Se trata más bien de un proceso iterativo entre fuentes directas e indirectas (o documentales).

Por las características de los programas a evaluar, la asignación de valores, sean numéricos o textuales (pero con preferencia textuales, dado que el tiempo y los recursos asignados a la evaluación no permite desarrollar un enfoque cuantitativo) se hará combinando fuentes de *nivel local, nacional y regional*, y eventualmente contrastando las percepciones de los actores situados a estos diferentes niveles.

Entre las fuentes de nivel local, figurará tanto gobiernos locales como organizaciones comunitarias o de base, organizaciones representando intereses corporativos (cooperativas de productores por ejemplo) y líderes o personas recursos fuera de los ámbitos antes mencionados.

El conjunto de PE, criterios y tipos de fuentes, incluyendo la organización vertical de los indicadores por nivel lógico en el caso de la(s) PE(s) relativa(s) a la eficacia, será organizado en forma matricial (se conoce como matriz de evaluación).

El **cuarto paso** consistió en la elaboración de instrumentos para recopilar información. Las entrevistas en profundidad a informantes claves y los grupos focales serán el principal instrumento para la recolección de información a partir de fuentes directas. Las entrevistas no siguieron un formulario de preguntas cerradas, sino que fueron parcialmente orientadas por una guía que fue preparada durante la Fase de Gabinete. La guía aseguró la recolección de los datos y elementos relevantes, permitió a los participantes introducir y discutir los elementos que consideraron relevantes o críticos.

II. RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACION

Esta sección está dividida en 5 capítulos, organizando el análisis por criterio CAD, con dos variantes: la reflexión sobre impactos está incluida en la que se refiere a sostenibilidad de los

procesos (capítulo 3), mientras que los llamados “otros criterios” relevantes para la CE han sido agrupados en el capítulo 5. Dado que se trata de evaluar los Programas en la integralidad de su acción, los hallazgos son presentados de forma agregada, especificando por nivel de intervención (regional, nacional y local) y por los componentes (incidencia en políticas, formación, inversión local y gestión de información). Para más detalles por pregunta evaluativa y criterios de juicio, se consultará el Anexo # 9.

1) PERTINENCIA DEL PROGRAMA: PROBLEMA(S) Y NECESIDADES

1.1) **Apreciación global de la pertinencia de los Programas y de su articulación por nivel**
El Programa pretendió intervenir a **tres niveles de administración pública en la Región** (regional, nacional y local), y propiciar articulaciones entre estos niveles. Este modelo de intervención consiste en incidir en lo regional, articular lo regional y lo nacional, operar en lo local para contribuir a la puesta en prácticas de las directrices regionales y de las políticas nacionales.

Ha sido pertinente, porque la incidencia en el desarrollo de la Región no solo debe darse en el nivel de las normas y acciones regionales por medio de instituciones compartidas: también debe ejercerse dentro de la soberanía de cada país, en la medida que éstos aceptan las normas y acciones que emanan de las instituciones especializadas del SICA, bajo la coordinación de la SG y en aplicación de los mandatos de las cumbres de Jefes de Estados y Presidentes que constituyen su fuente de autoridad. Consideramos pertinente que las estrategias regionales, al igual que las políticas nacionales, tengan herramientas de aplicación local. Ahora bien, una acción regional que proyecta concretizarse en determinados territorios debe ser tan flexible como para adecuarse a las políticas nacionales que tienen jurisdicción sobre ellos.

En cuanto al objetivo de **promoción de políticas de SAN en los países**, que remonta al PRESANCA I cuando toda la Región era carente en este tema, se precisó con el PRESANCA II bajo la modalidad de contribución a las políticas regionales, manteniendo el apoyo en forma de asesoría directa y acompañamiento a los países en el proceso de desarrollo normativo y programático de la acción pública en SAN, en la medida que ellos lo solicitaron.

Este enfoque fue pertinente por estar adaptado a un contexto de gran complejidad político-institucional. Son distintas las concepciones nacionales acerca de la problemática de SAN como una problemática común en la Región o no, y hasta son distintas las concepciones acerca de la relevancia o no de las acciones compartidas. Inclusive las concepciones acerca de cómo traducir la acción pública en lo local, en general, son diferentes de un país a otro, y eso afecta a la concepción y aplicación de políticas de SAN.

En efecto, entre los 4 países del norte de Centroamérica (CA4) más afectados por la InSAN hace 13 años (para la formulación del PRESANCA I) han crecido las diferencias, con las mejoras logradas en El Salvador y Nicaragua (cada uno con políticas y contextos macros y sociales diferentes). Al contrario, Panamá, Belice y República Dominicana, con mejores indicadores medios, tienen zonas geográficas delimitadas con niveles críticos de InSAN. Por tanto, todos tienen interés en desarrollar e implementar políticas de SAN, aunque no necesariamente las mismas. Ha sido por tanto pertinente el concepto del Programa en proponer una asesoría especializada para responder a estas necesidades.

Con la generalización de las políticas de SAN, durante el PRESANCA II, aparecen diferencias entre los países, entre los territorios, y el nivel de capacidad de los Gobiernos locales para adoptar sus propias medidas, y así contribuir a las orientaciones nacionales.

En respuesta a esta **diversidad de situaciones locales** (territoriales, determinadas geográfica e históricamente), que resulta de esta situación, también es pertinente el modelo en el cual se interviene, con una visión común, en territorios seleccionadas, porque los Gobiernos locales, con este tipo de apoyo - adicional al brindado por el estado o sustituto en los contextos donde ese apoyo hace falta-, pueden contribuir más eficazmente a las políticas públicas nacionales. Por tanto, en un contexto histórico en el cual los países tenían escasos instrumentos para enfrentar la InSAN, incluyendo el poco conocimiento del problema, era pertinente fomentar el desarrollo de políticas y de instrumentos de aplicación.

Finalmente, el PRESANCA II apostó de forma más sistemática a la **formación de recursos humanos en SAN** para todos los niveles de administración pública, lo cual fue muy pertinente por ser la clave de la apropiación y sostenibilidad de los logros alcanzados en los otros componentes. También fue pertinente el apostar al desarrollo de sistemas de información en apoyo a todos los demás componentes (para formar, para decidir y para ejecutar).

A continuación, se precisa los contextos propios de cada nivel territorial y administrativo que sustentan la valoración global de la pertinencia de los componentes del Programa.

1.1.1) Ámbito regional

Las acciones del PRESANCA II / PRESISAN son acciones de carácter regional que se basan “en las acciones promovidas por la UE en Centroamérica a través del PRESANCA, tomando el modelo impulsado por este último”. Es preciso entonces partir de la concepción del problema en el PRESANCA I para valorar su pertinencia, valorando si su evolución hasta el 2010 justifica que se haya optado por la continuidad.

En 2003, la Región se caracterizaba una situación crítica de InSAN y poca respuesta en las políticas públicas nacionales para enfrentar el problema y sus determinantes. Esta carencia se traducía en pocas respuestas a nivel local, salvo acciones de proyectos localizados. Siendo los márgenes de los países de la región, incluyendo sus costas, generalmente menos atendidas por las políticas públicas y por la inversión económica y social en general, las zonas fronterizas se caracterizaban por situaciones más críticas, y aparecían como oportunidades para la acción compartida. La respuesta del Programa era por ende relevante para la población de la región.

En 2010, aunque los indicadores de desnutrición crónica infantil (DCI), que es una manifestación de la InSAN en el desarrollo humano, venían mejorando (pero de manera diferenciada por país), se han dado factores agravantes: el repentino incremento de los precios de los alimentos y la crisis financiera han mostrado la fragilidad de la gobernabilidad, sobre todo en el triángulo norte, por lo que la respuesta del Programa adquiere una mayor relevancia política.

El contexto en 2010 se caracterizó también por una **adopción de la relevancia de la SAN** para la Región, en parte producto de la intervención de la fase I. La política regional de SAN se está elaborando, y la cumbre de Presidentes de 2009 ha confirmado la pauta en este sentido, mientras que diversas políticas nacionales de SAN han sido adoptadas. Hay más articulación regional – nacional, que es preciso consolidar. Hay otros ámbitos donde se desarrollan acciones o enfoques compartidos, y dado que son relevantes para la SAN, es pertinente que el Programa se haya planteado contribuir con ellas.

En este sentido, ha sido pertinente i) promover la adopción de la SAN por el SICA, y ii) acompañarla en tanto que Unidad Técnica de la SG-SICA, coordinando su incorporación en las agendas de instituciones especializadas, para contrarrestar la diversidad de situaciones nacionales en un enfoque regional.

Ahora bien, por la construcción política de la Región, el diseño de una acción regional debe contener **acciones concretas, esencialmente locales**, en funciones de las particularidades nacionales, además de acciones en el ámbito de la construcción regional. El diseño del Programa es pertinente porque responde a estas lecturas de la situación. La inversión en lo local se justifica tanto por la oportunidad de desarrollar acciones integradoras (“regionalizantes”) para abordar problemas compartidos, como la SAN en cuencas compartidas, o la inocuidad de los alimentos intercambiados en la región, así como por la necesidad de experimentar las políticas públicas en terrenos concretos y desarrollar modelos de intervención local. Son a la vez pretextos (“fondos Z”) para desarrollar marcos de intervención y respuestas concretas a situaciones particulares, lo cual suma a la pertinencia del Programa en tanto que contribución de la cooperación internacional: no pretende resolver toda la situación, solo mostrar caminos para hacerlo.

1.1.2) Ámbitos nacionales

No obstante esta valoración general, las situaciones nacionales en la Región son muy distintas, y por tanto las contribuciones del Programa fueron necesariamente diferentes, lo que puede ser percibido por algunos países como contrario al principio de equidad. Es sin embargo consecuencia de trabajar en función de la demanda.

En Guatemala, la situación de las personas en relación a InSAN y DCI es la peor de la Región, y una de las peores a nivel global, aunque se ha contado desde 2005 con una política, cuya implementación ha sido actualizada con el ciclo político sin lograr impactos significativos. El Salvador es dividido ideológicamente, lo que dificulta la construcción de una visión nacional sobre el tema, pero los indicadores a nivel de la población infantil han mejorado por la efectividad de la política de primer nivel en salud. En Honduras, se sigue el patrón de Guatemala en materia de política e institucionalidad de la SAN, pero con mayor inefectividad gubernamental, en parte compensada por una mayor descentralización. En Nicaragua, se aprobó la ley de SSAN en 2010 y se ha asimilado la seguridad alimentaria a la gestión de riesgos de desastres, mientras que la economía local de los alimentos ha sido tomada como eje del PNDH 2012 - 16. Tanto en Costa Rica como en Panamá existe una política nacional de SAN², con limitados instrumentos de aplicación, en el caso de Panamá, en las zonas indígenas que concentran los peores indicadores.

La respuesta ha sido adaptada, respondiendo a las demandas de parte de esta situación caracterizada por la extrema diversidad de situaciones nacionales, por estar adaptado a estas particularidades y a sus diversas modalidades de articulaciones con lo local. Esta pertinencia no obstante, no fue prevista detalladamente, sino que resultó de la facultad de adaptación que los Programas han tenido a las circunstancias nacionales y a la oportunidad de los apoyos brindados.

² La de Costa Rica logra un equilibrio en la participación de los diferentes sectores (salud, agricultura, economía y educación...).

1.1.3) Ámbitos locales

Los ámbitos locales son por definición muy diversos, y en Centroamérica son sumamente diversos. Por el centralismo que históricamente ha imperado en cada país, las periferias tienden a ser más pobres que las medias nacionales. Esta situación justificó la apuesta del PRESANCA I en cuanto a operar el componente local en las zonas fronterizas, cuando más que éstas son por definición colindantes y se prestan a acciones compartidas entre los países.

A partir de 2011, la SG-SICA le dio una relevancia mayor al plantearse el reto de hacer de las zonas fronterizas vitrinas de la integración y el desarrollo, con lo cual nació el concepto de “municipios SICA”. El Programa respondió a este reto.

No obstante, no todos los ámbitos locales así priorizados se prestan de igual manera a una dinámica transfronteriza en SAN. Desde la perspectiva local, la pertinencia de las acciones transfronterizas es mayor en los territorios que han desarrollado una identidad alrededor de una problemática común, lo que ocurre de forma excepcional en el Trifinio, donde esta construcción se ha iniciado años atrás en torno a una problemática ambiental compartida, y en menor medida en la zona sur de La Paz – norte de Morazán, donde también está en juego la construcción de una afinidad compartida con el territorio por ambos lados de la frontera. En las otras zonas transfronterizas, no ocurren los mismos factores territoriales y ambientales como integradores, mientras que otros factores políticos, y en algunos casos factores de seguridad ciudadana, reducen las perspectivas de la integración entre los Gobiernos locales de dos o más países.

En resumen, el refuerzo a la integración bi o tri-nacional de las inversiones locales de parte del Programa ha sido pertinente, aunque no tuvo la misma relevancia para todos los territorios ni para todos los países. En varios casos, las contribuciones se hicieron paralelamente en ambos lados de la frontera.

1.2) Apreciación de la pertinencia de los Programas por eje de intervención y su articulación³

En el POG (2010) del Programa, se estableció las siguientes articulaciones entre los ejes temáticos: “Las políticas de SAN (RE1) deben orientar las acciones a favor de la gestión para reducir las crisis alimentario-nutricionales (RE3) que, a su vez, son detectadas por los sistemas de información (PRESISAN). La formación de capacidades de análisis (RE2) contribuye a la formulación de políticas (RE1) y a la sistematización de metodologías de acción para la atención de las urgencias, la rehabilitación y el desarrollo -enfoque URD- (RE3). Los sistemas de información (PRESISAN) dan seguimiento a las políticas (RE1) y acciones (RE3) y alimentan los análisis y la formación (RE2)”.

Por tanto, otra dimensión de la pertinencia del diseño del Programa es la posibilidad de articulación de sus 4 formas de intervención:

- incidir en políticas públicas como punta de lanza de la intervención,
- formar capacidades humanas para el análisis de SAN y el desarrollo de políticas
- apoyar inversiones para implementar las políticas de SAN en lo local
- hacer funcionar sistemas de información.

³ Para mayores detalles, ver las respuestas a los criterios de evaluación detalladas por nivel, por eje y por país en el caso del nivel nacional, en el Anexo # 9.

En este sentido, ha sido pertinente en abordar la temática de SAN (en estos 4 ámbitos) con un enfoque holístico, que se refleja en los contenidos formativos en todos los niveles (maestría y técnico). Ahora bien, la dimensión productiva y de comercio local de los sistemas alimentarios locales está todavía por promover, tanto en el nivel de políticas, como en los niveles de intervención, orientando en consecuencia los sistemas de información.

Este proceso ha iniciado en el Trifinio, y se pone en práctica en municipios de Nicaragua. Se trata de aplicar una visión integral para reducir la InSAN, donde los determinantes productivos y comerciales, y los factores culturales, tienen el mismo peso que los servicios educativos y sociales que son tradicionalmente los ejes privilegiados por el enfoque nutricional. Su adopción es sin embargo incipiente, debido a la magnitud de los factores limitantes, los mismos que afectan la aplicación, en el desarrollo rural productivo, de modelos incluyentes favorables a la economía familiar campesina⁴.

El Programa ha sido por tanto pertinente en escoger las políticas públicas como punta de lanza de la intervención en SAN, dado que todos los países y, a su nivel, las mancomunidades, otorgan una gran relevancia a esta problemática, aunque, en los hechos con distintos grados de aplicabilidad.

Asimismo, fue pertinente proporcionar medios para potenciar el desarrollo programático y la aplicabilidad de estas políticas. Es objeto de los componentes 2 y 3 del PRESANCA II, y el PRESISAN:

i) Capacidades humanas para el análisis de SAN y el desarrollo de políticas.

Las capacidades profesionales formadas en SAN deben estar a todos los niveles, para contribuir a las políticas públicas, igualmente a cada nivel. Ha sido pertinente de parte del Programa desarrollarlas a todos los niveles. Se asume que por “análisis” se entiende no solo el proceso descriptivo de la situación sino de diseño de respuestas y apoyo a la toma de decisiones.

Ha sido pertinente desarrollar una capacidad profesional regionalizada (aunque adscrita nacional y localmente en gran medida) para impulsar esta tarea y dar seguimiento a la implementación de los acuerdos de las cumbres presidenciales en el ámbito de las instituciones regionales, para ponerse al servicio de las instituciones encargadas de la SAN en cada país, y para acompañar la gestión de políticas locales por medio del personal municipal en capacitación.

Sobre la marcha, se puso en evidencia la relevancia de su articulación en lo local con el componente de inversiones (locales), lo que constituye a la vez una propuesta propedéutica original y un modo de fortalecimiento institucional valioso para los gobiernos locales.

ii) Inversiones para implementar las políticas de SAN en lo local.

En el documento de acción, se atribuyó inicialmente al PRESANCA II el objetivo de “reducir las crisis alimentario-nutricionales”. Visto en el contexto de la InSAN como crisis emergente o

⁴ Se usa este término en un sentido positivo que reivindica el papel del campesinado en la transformación conservadora de los recursos naturales y la elaboración de estructuras sociales sólidas en medio rural. No obstante, hay que reconocer que el uso más divulgado en la Región es un sinónimo despectivo de pobre rural. Por eso en Nicaragua se ha creado el concepto de campesino-finquero (peasant-farmer). Por eso en q'eqchi se llaman Aj Awinel, los hijos de la Tierra.

recurrente, era pertinente. Pero al sobresalir la perspectiva de los factores permanentes, se orientó la mayoría de las acciones para atender determinantes estructurales de InSAN.

Hubiese sido más pertinente hablar de modificar los determinantes estructurales de la InSAN, como se intenta en la práctica, aunque a pequeña escala, dentro de límite de la disponibilidad de recursos. También hubiese sido pertinente fijar el papel del acompañamiento a las inversiones y a las políticas en el proceso de formación de capacidades humanas como fin *per se*, ya que así se desarrolló en la práctica. Asimismo, el componente del fortalecimiento institucional de las instancias locales incluía la gestión de riesgos, lo que le permitió orientarse a promocionar un enfoque preventivo.

No obstante, era evidente desde el diseño del Programa que la puesta a disposición de recursos externos para este componente solamente podía tener un enfoque de “pilotaje”, porque las soluciones a los determinantes estructurales de la InSAN solo pueden ser abordadas por financiamientos nacionales a la altura de la magnitud de los desafíos.

iii) ¿Sistemas de información para detectar las crisis, para planificar o para divulgar indicadores?

Formalmente, hubiera sido pertinente orientar la acción del PRESISAN sobre la funcionalidad “detección de crisis”⁵ y uso prospectivo de la información, dado que esta orientación sería consistente con el objetivo global del Programa. No obstante, dada la orientación general tomada hacia los “capitales del desarrollo”, se hizo pertinente una orientación de los sistemas de información hacia la información estructural, tanto para fines de orientación y seguimiento de políticas como para otros fines analíticos por parte de actores gubernamentales y no gubernamentales, o aun con un propósito de mera divulgación, hacia los escolares y el público en general.

El eje de gestión de información reveló ser pertinente para la compilación de mediciones de diversos factores sociales, económicos, ambientales... partes del modelo de la SAN y su divulgación en la web con una herramienta de consulta. Ahora bien, la pertinencia específica de los sistemas de información a cada nivel (ya que no hay integración entre ellos) depende de la adecuación específica de la información a los usos que, a este nivel, se puede hacer de ella.

En lo **regional**, el componente especializado en SAN del SI-ESTAD (que corresponde al producto SIRSAN+ del PRESISAN), fue aceptado por la CJE&P de San José⁶, siguiendo un proceso de acuerdo a los compromisos regionales y nacionales. Es el módulo más avanzado de las estadísticas regionales y ha sido utilizado como modelo para otros campos. Este logro es resultado de un proceso lento, tomando en cuenta que se ha intentado introducir la agenda de Paris XXI en la Región desde por dos décadas, pero se ha acelerado en los últimos años, con el acompañamiento del Programa.

⁵ Como es el caso de la CIF Aguda realizada en los países en áreas de mayor riesgo a la InSAN.

⁶ XLI reunión ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno- San José, Junio 2013, acápite 7 de la sección de “celebramos: (...) el SI-ESTAD (...), así como también la oficialización de su componente especializado en seguridad alimentaria y nutricional”.

Aun así, la contribución del Programa será plenamente pertinente cuando se haya desarrollado toda la potencialidad de la institucionalidad regional para generar datos sobre los temas de desarrollo relevantes para ella. Por ahora, la comparación, plasmada en el mapa de la Región, de conjuntos de datos promedios nacionales, medidos en fechas desiguales y no sistemáticamente, tiene poca pertinencia para la gestión de políticas regionales. No tiene contemplado desarrollar el análisis prospectivo, ni se genera un conocimiento activo de los fenómenos útiles de monitorear para construir un sistema alimentario centroamericano sostenible, tal como lo mandata la Cumbre de Managua y la de Tegucigalpa en 2012. Por ejemplo, el sistema no es pertinente para gestionar un comercio agroalimentario intrarregional, basado en una inteligencia de mercado en favor de la agricultura familiar, y orientado hacia una cultura alimentaria acorde con la biodiversidad regional.

Los sistemas **nacionales** son igualmente plataformas operando en la web para el acceso a indicadores relacionados con la SAN. La pertinencia de estos Sistemas es alta, aunque la relevancia que adquiere en cada país depende del uso que las estrategias de implementación de las políticas públicas hacen de ellos. Siguiendo el patrón anterior y valorando no solo la pertinencia de desarrollar sistemas de información, sino también la pertinencia de sus características, en el contexto de cada país, se debe valorar esta segunda dimensión de la pertinencia. Se considera que los casos de Guatemala y El Salvador, donde los avances son altos y la contribución del Programa también, dan la mejor condición para valorarla.

Guatemala y El Salvador son los países que son más próximos a desarrollar y adoptar SINSAN más completos, pero aun en el caso del SIINSAN de Guatemala, que se ha inspirado fuertemente en la contribución del primer PRESANCA, tiene un buen desarrollo en el monitoreo de variables sociales y diversas mediciones de la SAN, pero tiene escaso desarrollo en lo que se refiere a disponibilidad de alimentos y agricultura familiar campesina, según se ha podido constatar en el sistema y en las entrevistas a la SESAN.

En El Salvador, el rol del SISAN de “de poner en manos de los usuarios de todo nivel, información procesada y expresada en forma de indicadores, para la toma de decisiones y la adopción de las medidas necesarias con base en información confiable y validada en materia de SAN” se cumple, con una precisión a nivel municipal que se puede analizar con el patrón geográfico propio de cada sector, además de la división administrativa mayor (departamentos). Tiene limitados indicadores y las series temporales de los indicadores son cortas o de pocas observaciones, pero es de consulta amigable. No obstante, es patente la falta de datos sobre la parte de disponibilidad de alimentos en general y sobre agricultura campesina en particular. También se echa de menos la presencia de series temporales para poder apreciar las tendencias de cada indicador.

En el nivel **local**, el hecho que la demanda de parte de los gobiernos locales cuadruplicara la meta inicial del Programa indica por sí mismo la relevancia que el tema de los sistemas de información en SAN adquirió en este ámbito. De hecho, la respuesta a esta triplicación de cobertura ha sido un esfuerzo del equipo del Programa pero principalmente de las municipalidades quienes han comprometido recursos humanos de su personal técnico, así como recursos físicos y tecnológicos.

Se puede cuestionar la pertinencia de plataformas informáticas orientados a la divulgación en entornos donde la accesibilidad a la red y la calidad de la transmisión de datos son limitadas, pero hay que verlos como el arranque de un proceso que se tornará más fácil en la medida del desarrollo de la conectividad en medio rural, que es una tendencia inevitable. Asimismo, el costo del almacenamiento de datos puede ser una limitación para las alcaldías con menos recursos, pero ello es relativo a la funcionalidad que se espera de los sistemas. Ahora bien, cabe señalar que no

se ha previsto los arreglos organizativos para que los sistemas municipales de información sean funcionales para la prospectiva y la alerta temprana.

1.3) **Apreciación de la pertinencia en relación a la estrategia regional de la UE en CA**

En el PIM 2007 – 2013. La Estrategia Regional para América Central 2007 – 2013, mencionaba el problema de la SAN haciendo referencia a un dato del PMA que mencionaba que la seguridad alimentaria seguía siendo un problema en América Central, presentando tasas de malnutrición que iban desde 20% en El Salvador y 25% en Nicaragua, hasta 30% en Honduras y 50% en Guatemala, en donde en ciertas zonas la tasa se dispara hasta alcanzar el 80%.

El documento menciona que la Región también ha establecido bases para el diseño de políticas y ha tomado medidas para ampliar la cooperación incluyendo el área de la seguridad alimentaria, “donde se ha tenido algunos avances como en los programas de seguridad alimentaria y educación”. También se menciona que el DER 2002-06 fue complementado por un número de programas de la cooperación regional, en parte financiados por líneas presupuestarias temáticas, en áreas como la promoción de los derechos humanos, *seguridad alimentaria*, prevención de desastres naturales y desarrollo local en zonas fronterizas, incluyendo la gestión de las cuencas hídricas.

En el PIM 2014 – 2020. En el Programa indicativo plurianual regional para América Latina 2014 - 2020, al contrario, *el tema de la seguridad alimentaria se menciona solamente vinculado a la sostenibilidad ambiental y al cambio climático*, donde se establece que el programa continental se centrará en medidas a largo plazo y se coordinará con los programas bilaterales en los Estados más frágiles de América Latina y el Caribe. Para esto, entre otras cosas, el PIM menciona que “se buscarán sinergias, entre otras, con las iniciativas de resiliencia frente a la sequía, estas últimas deberían contribuir a diferentes políticas, en particular la seguridad alimentaria, la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres”.

2) **CONSECUION DE LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS (EFICACIA Y CONTRIBUCIONES A IMPACTOS)**

2.1) **Apreciación de la eficacia del componente de Incidencia en políticas de SAN.**

El PRESANCA II, ejecutado como un Programa de la SG-SICA, acompañó y apoyó el proceso de implementación de las orientaciones **regionales**, por parte de las instituciones especializadas del sistema de integración. En el nivel regional, las orientaciones políticas emanan de las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado, cuya agenda ha sido, durante su periodo de implementación, influenciada por la SG-SICA, la cual ha integrado la UCT del PRESANCA II – PRESISAN dentro de sus servicios, funcionando como una “**unidad técnica de SAN**” regional.

La estrategia de PRESANCA I y II logró introducir el tema SAN en las agendas de los actores institucionales en el nivel regional. Ha reforzado la agenda de la SAN y ha jugado un papel de facilitación para la transversalización en algunas políticas regionales temáticas (planteamientos normativos + apoyo a acciones de organismos regionales). Se apoyó la operación de las Cumbres de Presidentes, Comité Ejecutivo y la SG-SICA – como funciones de la Unidad de Planificación. Estas condiciones institucionales han reforzado la agenda de la SAN y han permitido a las instituciones regionales adoptar la transversalización de la SAN en algunas políticas sectoriales, entendidas tanto como planteamientos normativos como en apoyo a la agenda de organismos regionales (por ejemplo el Foro del Clima). Los mandatos de las Cumbres más importantes para la

SAN (2009, 2012) son contribuciones del PRESANCA I y II respectivamente, pero en los últimos años se han desarrollado varias agendas sectoriales (género, pesca, clima, salud, agricultura, entre otras), en las cuales la SAN ha pasado a tener un lugar que no tenía en el pasado.

En el aspecto legislativo, tanto el PARLACEN como el FOPREL han asumido la importancia de la SAN para la Región y han tenido varios productos orientados por ella, aunque su incidencia sobre las políticas nacionales es mínima. En la actualidad, las leyes de SAN en la Región son marcos normativos que instituyen el Sistema de organización del Ejecutivo para atender la problemática (órganos de participación, consulta y vigilancia). Ahora bien, por el Estatuto de la Integración, los mandatos regionales deben ser aceptados por los países, por lo que solo pueden ser denominadores comunes mínimos de las políticas nacionales.

En el nivel **nacional** se apoyó a instancias nacionales en SAN (ej. SESAN (GUA), CONASAN (ELS), UTSAN (HON), Ministerio de Salud/Agricultura (CR), SESSAN, Ministerio de Agricultura (Planificación) e INIFOM (NIC) y SENAPAN (PAN), con estrategias, planes, formación y sistemas de información, en función de la demanda. La tendencia fue un esfuerzo desde lo nacional al inicio y posteriormente fue solicitado el apoyo directo a lo local. La estrategia de PRESANCA I y II contribuyó a avanzar en la promoción de la SAN en las agendas de nivel nacional, pero la incidencia en políticas nacionales de SAN ha sido muy diversa de un país a otro.

Las instituciones nacionales encargadas de la gobernanza de la SAN tienen distintos grados de desarrollo y distintos niveles de jerarquía institucional, lo que ha condicionado la eficacia del Programa en lo que se refiere a incidencia en las políticas nacionales de SAN. Tiene mayor grado de influencia en el caso de Guatemala (Vice Presidencia de la República), lo que ha permitido incidir en el contenido del plan del Pacto Hambre cero a partir de finales del 2011.

Tienen limitada incidencia en el caso de El Salvador y Honduras (están adscritas a Ministerios de línea que a su vez forman parte de Gabinetes sectoriales), por lo que se ha tenido una contribución más modesta en El Salvador, donde se brindó apoyo al CONASAN con personal técnico tanto a nivel de la sede como con estudiantes o consultores cuando fue requerido para el apoyo a la agenda nacional, pero no se concretó la política, y menos en Honduras, donde el programa incidió en la UTSAN, que dio apoyo para identificar zonas vulnerables y también en la formulación de la alianza del corredor seco, pero su contribución no alcanzó un nivel suficiente de *mainstreaming* de la SAN en este país.

En Nicaragua, ha coincidido con la incorporación de la SAN en el PNDH, con lo cual es la coordinación de políticas en general (por medio de los Gabinetes de Gobierno) la que se encarga de coordinar la temática. Por otra parte, la política oficial se refiere a la SAN únicamente en el marco de la gestión de riesgos, por ende orientada a la población más frágil, mientras que el desarrollo económico local en torno a los sistemas alimentarios que es parte del PNDH a nivel local se impulsa en la medida de los medios disponibles, pero no se conceptualiza como SAN sino como soberanía alimentaria.

En lo **local**, los proyectos de fortalecimiento institucional tuvieron impacto en el nivel de las mancomunidades. Un ejemplo notable de política de SAN es la del Trifinio, resultado del Programa y del carácter excepcional de la Región Trifinio. Es producto de la MTFRL, entidad territorial de derecho público que elabora y aplica políticas públicas propias que buscan compensar el relativo abandono por parte de los tres países. El apoyo a las mancomunidades binacionales también benefició de situaciones locales particulares, compartidas por dos países, pero en los demás casos,

los resultados dependen del contexto nacional y de la calidad de la gobernanza en las asociaciones de municipios.

2.2) Apreciación de la eficacia del componente de Formación en SAN.

La eficacia del componente de formación en SAN se valora tanto i) por sus **calidades intrínsecas**, ii) **por su contribución a las políticas públicas** (en la lógica programática, un componente contribuye a los resultados de otro), a todo nivel, y iii) **por su contribución al ámbito de la educación superior** en la Región. El proceso formativo se caracteriza por los siguientes logros:

- Articula exitosamente la formación académica con la práctica profesional.
- No solo forma brindando conocimientos sino propiciando un cambio de valores en las personas.
- Aborda la holística de la SAN, aunque esta depende de profesores clave para impartir ciertas materias articuladoras, cuya disponibilidad es limitada, dada la especialización de las facultades y departamentos universitarios.
- Se establece un continuum entre la formación superior y los diplomados para técnicos, por el involucramiento de los egresados de la maestría como docentes.

El segundo resultado se atribuye a la implicación de los egresados en diferentes nichos de la gobernanza de la SAN, incluyendo la UCT de los Programas y por la implicación de funcionarios públicos en la dinámica del cuerpo docente. La formación de técnicos municipales en SAN, abierta a personas con diversos bagajes académicos previos, pero empleadas por sus respectivos gobiernos locales, prolonga el impacto del componente formativo, a pesar de la rotación habitual de personal en este ámbito. Localmente (en el Trifinio) se ha originado una novedosa vinculación de la formación básica relativa a la SAN con la alfabetización de adultos.

El alcance de la formación en SAN impulsada por el Programa se valora también por su contribución a los otros tres componentes (articulación interna del Programa), a todo nivel. La contribución de los recursos humanos formados a diferentes niveles a la consecución de los resultados en los otros ejes de intervención es innegable. En lo local, todos los alumnos TECNISAN afirmaron aplicar los conocimientos adquiridos, tanto en actividades impulsadas por los propios programas, p.e. ECOSAN, como en otros, impulsados por otros programas, de la UE, gubernamentales y de ONG activas en la zona. Los egresados de la MARSAN, aparte sus contribuciones al mismo programa, en gran medida siguen activos en actividades relacionadas con la SAN.

El enfoque de género en SAN contó con un desarrollo curricular específico, dados por COMMCA—ente especializado de género del SICA. También se presentó varias veces en charlas de cohesión de grupos - respeto a los derechos humanos- y asistencia personalizada a estudiantes- en procesos de consejería grupal y personal, también se abordó el tema de respeto a la familia y su contexto, y el enfoque de determinantes de la SAN. También personal del PRESANCA participó en diversas acciones con COMMCA en apoyo a la política de género y diversos cursos sobre género y accionar de proyectos, comunicación social, etc. El Programa apoyó a COMMCA en sus políticas regionales para introducir el tema de SAN en política de género.

El tercer resultado se debe a la participación de las Universidades públicas de la Región, las cuales asumen por primera vez en la historia del CSUCA una efectiva colaboración regional y revitalizan su función de proyección social, que ha sido fuertemente afectada en su historia contemporánea. El programa de maestría propició el interés de las Universidades en la formación de profesionales

con una visión integradora de todos los aspectos de la SAN y contribuyó a un proceso colaborativo entre ellas, reforzado por el CSUCA. Algunas Universidades están en condiciones inmediatas de dar continuidad a esta iniciativa, tanto para el nivel de maestría que para los diplomados técnicos.

Aunque la docencia ha sido esencialmente asumida por profesionales externos a las Facultades, lo que es una práctica común en programas de maestría en la Región, la participación de las autoridades universitarias en los comités académicos ha puesto la SAN en la agenda de la formación en CA, reanudando, pero con un contenido renovado – más holístico – con la tradición impulsada por el INCAP en los años 70 y 80.

En resumen, el PRESANCA II formó el capital humano para la implementación de su propio plan de actividades, pero al hacerlo contribuyó a la formación del capital humano a diferentes niveles (regional, nacional, local) y con potencial de articulación en toda la Región Centroamericana. El Programa formó recursos humanos y paralelamente apoyó a gobiernos locales para la implementación de inversiones en SAN, vinculando ambos procesos a nivel local. El enfoque de sistemas alimentarios locales, con mayor exigencia de atención a la economía local y al cambio climático, estuvo presente en la formación. No obstante, requeriría ser reforzado.

En el marco del Convenio con el CSUCA, también se fomentó la realización de proyectos de investigación desarrollo e innovación sobre la SAN, de parte del sector académico. De estas investigaciones, tres de ocho se enfocaron en la relación entre diversidad de la dieta y diversidad de la huerta, es decir a una agricultura sensible a la nutrición. No obstante la intención señalada en la publicación de las mismas, la utilización de los conocimientos por los programas de SAN no está garantizada porque el mundo académico en la Región se encuentra poco vinculado a los programas de desarrollo y a las políticas públicas en general. De allí que, a pesar de su enfoque adecuado a la promoción de sistemas alimentarios locales, esta contribución de los Programas a la investigación regional no inclina sensiblemente la balanza a favor de un abordaje integral de la SAN en el cual se rescate la dimensión técnico-productiva y comercial de los determinantes de la SAN.

2.3) Apreciación de la eficacia del componente de Inversiones locales en SAN.

El enfoque sistémico del tema SAN se manifiesta en la promoción de la SAN a nivel local estimulada con las inversiones.

En el diseño del PRESANCA II, el componente de inversiones locales estaba concebido para que las autoridades locales, agrupadas en asociaciones (mancomunidades o microrregiones según la denominación vigente en cada país) pudieran poner en práctica su agenda relativa a la SAN, fuese ésta refrendada o no por una política local de SAN. Fueron precedidas y acompañadas por contribuciones en fortalecimiento institucional, contablemente ejecutada en el componente de política, pero se les clasifica como inversión local porque articulan con los pequeños proyectos, aunque también se articula con la formación de RRHH a nivel local. Esta inversión en fortalecimiento institucional la brindó principalmente el Programa y la contrapartida local.

Cabe señalar que el componente de inversiones locales no contó con los 5 M€ que debía movilizar el PNUD, lo que redujo notablemente su alcance. El aporte del Gobierno de Finlandia por un monto equivalente se concentró exclusivamente en sistemas locales de agua y saneamiento básico (nuevos o reparaciones), cuya carencia es uno de los determinantes de la InSAN. Se alcanzó a priorizar en general una comunidad por municipio, siendo esta contribución pequeña comparada con la magnitud de la demanda insatisfecha, con diferencias notables según los países.

Una limitante en el desempeño de los proyectos de agua es que se tuvo que compatibilizar políticas y procedimientos administrativos diversos en los países, lo que atrasó el inicio (políticas de protección ambiental, calidad de agua, tenencia de fuentes, aforo, etc.). Por otro lado se requería una organización y compromiso local que hubo que construir, esto no permitió iniciar los proyectos en el tiempo para implementar todos los procesos.

Los proyectos de agua y saneamiento son un acierto y responden a necesidades muy sentidas de la población. No obstante, se necesita más aplicación de una perspectiva integral, basada en un enfoque de sistema alimentario local, para aprovechar los sistemas locales de agua para la SAN.

Diversos pequeños proyectos enfocados en la producción de alimentos y la gestión ambiental fueron realizados, con el objetivo de incentivar a las autoridades locales y de actuar como bolsa de estudios para los estudiantes tanto de MARSAN como de TECNISAN. Por su dispersión y sus pequeños montos, tuvieron poco impacto en conjunto, salvo excepciones en los casos en que fueron asumidos como proyectos municipales, en combinación con los recursos del proyecto de fortalecimiento municipal. A cambio, su vinculación como parte del modelo de formación de MARSAN y TECNISAN les permitió recibir contrapartidas diversas a consecuencia de las gestiones realizadas por los alumnos.

Las inversiones locales funcionaron sobre todo como proyectos demostrativos, pero fueron convenientes para desarrollar acciones integradoras (“regionalizantes”), experimentar las políticas públicas en terrenos concretos e introducir los conceptos de SAN en la institucionalidad local. Un acierto del Programa ha sido de facilitar el conocimiento e interacción entre autoridades, técnicos y beneficiarios de las ejecuciones en los países.

El mayor resultado del Programa en materia de inversión local en SAN proviene de la suma y articulación de numerosas otras fuentes de recursos externos que se movilizaron y articularon localmente con sus esfuerzos, aprovechando el fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas, como los técnicos en SAN, o a raíz de las gestiones realizadas por ellos en su formación y en el desempeño de sus funciones. A consecuencia de estas inversiones se incrementó la voluntad y el reconocimiento explícito, de parte de gobiernos locales y de ciertas instituciones que los apoyan, de su capacidad para contribuir a la SAN. El fortalecimiento institucional de municipios y mancomunidades establece un modelo para las políticas nacionales de SAN, que requieren de traducirse en inversiones locales, pero no siempre tienen los medios adecuados para eso.

2.4) Apreciación de la eficacia del componente de Gestión de información en SAN.

Debido a que los Sistemas de información en SAN pueden responder a diferentes funciones (divulgación, apoyo a la gestión de políticas, análisis prospectivo y alarma temprana) todas pertinentes en el contexto de cada uno de los niveles de intervención del Programa, la valoración del alcance de los resultados depende de la funcionalidad que se espera de los sistemas. Las características del marco de gestión de información (tipo de fuentes, tipos de variables, tipos de rupturas de las variables, tipos de tratamiento...) depende de las funciones que se esperan de ella, es decir de la demanda. Por tanto, los resultados del eje de gestión de información dependen del alcance de los logros en los otros campos, los cuales pueden contribuir a potenciar.

Tal y como se señaló en la valoración de la pertinencia de este componente, la función de divulgación alcanzó un mayor cumplimiento que la de apoyo a la planificación, mientras que la función de apoyo a la respuesta oportuna mediante un sistema de análisis prospectivo y alerta temprana no fue desarrollada.

Por otra parte, la gestión de datos alcanza la categoría de “sistema de información” solamente si cumple con determinados estándares: además de contar i) con una base de datos organizada, debe tener ii) un protocolo de alimentación / actualización y iii) un protocolo de consulta / utilización, la cual puede ser pasiva, o interactiva (en cuyo caso el usuario construye información adicional a partir de los datos disponibles). Estos elementos están en desarrollo en los 3 niveles, pero en la medida que el costo recurrente de alimentación / actualización de datos es el que presenta el mayor costo, este debe ser asumido por quienes tienen o bien un mandato para hacerlo, o bien un interés en hacerlo. A su vez, la divulgación requiere de capacidades de acceso y de voluntad de comunicación y transparencia.

De allí la importancia de valorar los alcances de los sistemas de información en SAN apoyados por el Programa, no solamente por el desarrollo de sus plataformas respectivas, y la calidad de las consultas que depende de ellos, sino por la calidad de las informaciones que contienen. La valoración de la misión al respecto para los 3 niveles es la siguiente:

- El SIRSAN+ (el módulo SAN del SI-ESTAD) tiene desarrollado la función de “divulgación con consulta dinámica” y cuenta con un protocolo de actualización semestral acordado entre los países. No obstante, su alcance es limitado porque, al menos hasta el momento, no tiene vinculación directa a las bases de datos nacionales y no puede presentar datos sub-nacionales. Además, sus facilidades para el análisis cruzado de variables son reducidas, y la falta de datos retrospectivos en ciertas variables impide los análisis de tendencias.
- Los Sistemas nacionales son diversos porque responden a las concepciones diferentes en cada país acerca de la administración pública en general y de la gestión de la SAN en particular. No se pretende juzgar sus avances respectivos, por ser ésta una variable más allá del alcance del Programa regional. No obstante, al juzgar por los avances logrados en Guatemala y El Salvador, se aprecia que estos sistemas tienen la ventaja de permitir la gestión de datos a nivel sub-nacional (municipal), lo cual los hace funcionales para la gestión de políticas nacionales. En efecto, las políticas públicas, a cualquier nivel deben dotarse de herramientas acordes con la diversidad de los territorios bajo su jurisdicción. Por tanto, estos sistemas nacionales pueden funcionar como herramientas de políticas existentes o en vía de formulación, dependiendo de su inserción institucional (la cual es objeto del componente de políticas). En la medida que el marco normativo y programático nacional lo requiera, seguirán desarrollándose, pero deben superar sus carencias en lo que respecta a la disponibilidad de alimentos y agricultura familiar campesina, tema en el cual son todavía muy pobres.

Esta situación es herencia de una tendencia de largo plazo, según la cual las estadísticas agrícolas de calidad se han venido hacia abajo, en vez de adaptarse a los nuevos desafíos de información. Es posible que la situación ocurra en otros sectores, pero tiene una importancia crucial la información mencionada, debido al peso de la producción campesina en la alimentación nacional, aunque en diversas proporciones entre los países. Es responsabilidad conjunta de los sectores correspondientes de producir a información necesaria, lo cual es factible en todos los países si se tiene la voluntad de destinarle recursos, y de las instancias intersectoriales con mandato sobre la gestión pública de la SAN, de generar y organizar estos datos.

- Los SIMSAN son del tipo “divulgación pasiva”, ya que no permiten consultas dinámicas. Los datos que contienen se caracterizan por su extrema heterogeneidad. No cuentan con protocolos de actualización estables y tienen grandes limitaciones, tanto para acceder a la

información nacional concerniéndolos, como para generar con cierto rigor y compilar en una base de datos la información propia de ellos, a nivel sub-municipal. Tienen la ventaja de tener un módulo de georeferenciación al menos incipiente para ciertas variables espaciales, pero se les ha dotado de una zonificación funcional no permiten relacionar la mayoría de las variables relativas a la SAN con la distribución espacial de la población rural, lo cual limita seriamente su aplicabilidad para las políticas locales, en particular la inversión municipal.

Esta consideración es esencial, ya que para alimentar la planificación a nivel municipal (no importa el grado de autonomía municipal) y seguimiento / evaluación del plan de inversión, no solo se requiere información nacional sobre el municipio, sino a nivel sub-municipal. Los promedios municipales son útiles para dar a conocer la situación del municipio hacia afuera, pero no para guiar la acción hacia adentro. Hay mucha información que se obtiene a este nivel por el procesamiento adicional de los censos y por la captura de los registros a nivel local, que es donde se genera la información, antes de centralizarla. Luego las estructuras públicas y no gubernamentales locales tienen amplia capacidad de generar datos, con la conducción necesaria y la claridad respecto a la utilidad del ejercicio.

Es decir que, las fuentes de los datos compilados en los SIMSAN son de 3 tipos: i) los censos nacionales, ii) los registros producidos por las instituciones sectoriales, y iii) los datos producidos por los gobiernos locales mediante levantamiento directo a través de líderes locales o de la población organizada. Se suele pensar que los gobiernos locales no tienen suficientes recursos humanos y medios para explotar esta tercera vía, pero es una percepción errónea. Más bien pueden hacerlo de forma menos onerosa que las oficinas nacionales de estadísticas. Lo que ha hecho falta es una orientación clara para establecer un protocolo de actualización y una motivación clara para hacerlo. Por otra parte, los censos nacionales suelen tener un nivel de desagregación a nivel de caserío (mínimo 5 casas o hasta de 1 casa, dependiendo de la legislación nacional al respecto), por lo que se prestan también a una adecuada desagregación sub-municipal. Hay que reconocer sin embargo que los censos de población y agrícolas de Guatemala y Honduras son desfasados, pero el análisis local de estructuras socio económicas siempre puede sacar el mayor provecho de los datos del pasado, para construir el marco de comprensión del presente.

Finalmente, una crítica aplicable al diseño de los sistemas a los 3 niveles es que carecen de datos secuenciales. Se entiende que las fuentes disponibles siendo tan heterogéneas, así también lo es la temporalidad de las observaciones, pero en repetidos casos se puede observar que, en caso que se conozcan varias observaciones para un mismo dato, solo aparece la última conocida, perdiéndose la posibilidad de conocer la tendencia de la misma, pese a que la plataforma contempla la posibilidad de generar vistas gráficas. Es posible que en el diseño esté contemplado proporcionar observaciones seriales (al menos 2) y las tendencias, pero esta funcionalidad no estaba disponible en los sistemas municipales revisados por la misión.

Finalmente, considerando que la función principal de los sistemas de información es de apoyar las políticas y la gestión públicas, las cuales presentan una gran heterogeneidad en la Región, tanto entre los países como entre los ámbitos locales, entonces los sistemas de información deben responder a esta diversidad. De allí que el desarrollo de los sistemas se hiciera – y se tenga que seguir haciendo – de acuerdo a los requerimientos y necesidades propias de cada nivel.

3) APROPIACION Y CONTINUIDAD (SOSTENIBILIDAD)

3.1) Apreciación global de la apropiación los Programas por las instancias involucradas y los actores beneficiarios, por nivel

La **SG – SICA** se ha apropiado completamente del ofrecimiento de apoyo institucional del PRESANCA II y del PRESISAN, asumiendo la UCT como su propia unidad técnica de SAN. Este es el resultado de un acompañamiento y labor conjunta de varios años, que ha perdurado a los cambios en la Región y en la conducción misma del Sistema de Integración. El haber extendido el Programa a toda la Región en su segunda fase facilitó esta mayor apropiación, así como la participación de las instituciones regionales especializadas, la cual ya era una lección aprendida del PRESANCA I.

El auge político que adquirió el tema de la SAN a finales de la década pasada a consecuencia de la crisis internacional del precio de los alimentos fue asimismo acompañado por el PRESANCA I, lo que incrementó el interés de las instituciones regionales, y en primer lugar de la SG-SICA por apropiarse del instrumento de promoción de la gestión regional de la SAN que fue la UCT. La coincidencia de visión acerca de la importancia de invertir, desde lo regional, en las zonas fronterizas fue también un estimulante de la apropiación.

En el diseño del Programa, el **PNUD** según los términos del Acuerdo de contribución se responsabiliza “de la buena ejecución... en todos sus aspectos relevantes de eficacia, eficiencia, transparencia, sostenibilidad, visibilidad, participación y buen uso de los recursos” y más adelante se precisa que “así mismo, el PNUD cumplirá el rol de administrador de fondos y se responsabiliza ante la UE por asegurar el uso de los recursos de acuerdo con los objetivos de la descripción de la acción y respetando los procedimientos establecidos y los principios rectores del PNUD (...) así como los principios rectores de la buena gestión financiera de la UE”.

Estas citas tomadas del Anexo I del Acuerdo de contribución muestran que el PNUD podía tener un rol sustantivo en la conducción del Programa, aunque éste fuera de ejecución “nacional” (NEM) - o más bien, en este caso, regional, pero no resultó así y, en la práctica, el PNUD se concentró en la administración financiera del Programa⁷. Por un lado, el modelo de ejecución no le permitió gestionarlo directamente, mientras que la movilización de expertise técnica para acompañar la acción no era viable. Si bien el *task manager* de la Oficina de Nicaragua se implicó personalmente en la supervisión técnica de los Programas, no podía sustituirse a una contribución técnica diversificada y orientadora.

No obstante, el PNUD en la Región ha adquirido experiencia al apropiarse - y poner en práctica en otro ámbitos (como el de seguridad ciudadana) -, de un enfoque de trabajo a la vez regional y local, con articulación permanente en cada país, en el cual las oficinas de país comparten responsabilidades en la implementación, bajo la coordinación de una de ellas o de la oficina regional, y con backstopping técnico de esta última.

El **Gobierno de Finlandia** se implicó aportando un personal de apoyo técnico y de supervisión de los proyectos locales de agua específicamente, no se apropió del enfoque de los Programas,

⁷ La evidencia más clara de la posibilidad para el PNUD de involucrarse en la corresponsabilidad técnica del Programa está en esta frase del Anexo I del Acuerdo: “Se prevé un monto de hasta 305,000€ los cuales serán imputados al rubro 1.2 del presupuesto, dada la responsabilidad del PNUD de garantizar la coherencia entre los diferentes niveles regional, nacional y local.” El rubro 1.2 es parte del componente de políticas.

aunque los avaló al considerarlos como aptos para un cofinanciamiento, porque la UCT y el diseño del Programa permitían colaborar con muchas alcaldías al mismo tiempo y en un tema (la SAN), en el cual era posible desarrollar un proyecto en sistemas locales de agua potable y saneamiento, que era su propósito.

Actores regionales. Los aportes del PRESANCA II en sus tres ejes (3) son instrumentos que evidencian la pertinencia de las Estrategias emitidas por SICA para direccionar los procesos de integración en temas específicos sobre la base de los mandatos presidenciales.

Actores nacionales. Las instituciones nacionales responsables de la coordinación y seguimiento de la implementación de la Política SAN tienen una responsabilidad delegada (Ministerios de línea) por tal razón, sus orientaciones no son vinculantes para el nivel local. Los Sistemas de Planificación Nacional son los responsables de proporcionar los lineamientos para la planificación del desarrollo municipal.

Actores locales. La articulación global entre los niveles de intervención es parte de una estrategia incipiente de descentralización de planificación participativa que surge a partir de la consulta comunitaria y asciende a nivel, municipal, departamental y regional o mancomunitario. La institucionalidad municipal y regional territorial es frágil, aun cuando tiene elementos para fortalecerse en el nivel local.

3.2) Apreciación global de la continuidad de los procesos que los Programas han contribuido a impulsar por eje de intervención

La sostenibilidad se refiere a la capacidad de los procesos para continuar más allá del cierre del Programa. Estos procesos son propios de cada eje de intervención, pero se toma en cuenta la articulación entre ellos (por ejemplo la formación de recursos humanos contribuye a la sostenibilidad de los procesos de políticas públicas y de gestión de información). Dado que la sostenibilidad depende de la implicación de los actores, sus perspectivas son diferentes a cada nivel.

3.2.1) Políticas de SAN

Los mandatos de las Cumbres presidenciales de 2012 relativos a la SAN son vigentes. La conciencia y el conocimiento de la problemática compleja de la InSAN y el dominio de herramientas para contribuir a la gestión pública de la SAN en la Región, por parte de las instancias **regionales** que tienen por mandato aplicar el marco normativo regional. Estos son factores positivos de sostenibilidad.

Ahora bien, la SG-SICA ha desarrollado su rol a través de la UCT de los Programas, pero la capitalización de sus mecanismos y de su *know-how* gerencial y administrativo no se ha hecho aún. Para que el mandato de las Cumbres de 2012 se aplique a cabalidad, se requiere de mantener la visión integral para reducir la InSAN. Esto se refiere a una visión en la cual los determinantes productivos y comerciales tienen el mismo peso que los servicios educativos y sociales que han sido los ejes privilegiados por el enfoque nutricional. Este enfoque integral requiere de coherencia con la oferta educativa en medio rural, y con varias políticas públicas sectoriales y subsectoriales, así como de la calidad de la gestión de información en SAN, al servicio de estas políticas. Es decir que ciertas condiciones de sostenibilidad están dadas, y otras aún no.

No obstante, la visión de la SG-SICA es de seguir cumpliendo con la meta de articular a las instancias especializadas del Sistema alrededor de la SAN, de gerenciar información sobre SAN y

de promover la formación de recursos humanos a distintos niveles, lo que refleja una disposición de la institución regional por dar continuidad a los procesos iniciados por el PRESANCA I y II.

En lo **nacional**, los procesos de gestión de políticas en SAN tienen diferentes intensidades y son más activos en algunos países que en otros, independientemente de la contribución del Programa. En este ámbito, la sostenibilidad no se relaciona directamente con la contribución del Programa, sino con la estabilidad de las condiciones que, en cada país, fueron propicias al *mainstreaming* SAN y fueron determinantes en la demanda de apoyo que le hicieron al Programa. Esta situación se refiere al hecho que las políticas públicas no son procesos meramente técnicos, sino eminentemente políticos, que no dependen solo de la racionalidad técnica, sino de decisiones respondiendo a intereses en esferas donde los profesionales formados no acceden a corto plazo.

En lo **local**, los Programas contribuyeron a que los municipios asumieran ciertos roles y ejercieran la función de gerencia de las actividades, en el marco de su mancomunidad, lo que constituye un elemento de sostenibilidad de los procesos locales. La implementación de los convenios fue gerenciada con mucha supervisión de parte de la UCT, por lo que sí se puede hablar de un aprendizaje institucional (condición esencial de sostenibilidad), pero con resultados variables según las mancomunidades y los gobiernos locales. No obstante, en este ámbito, la inestabilidad del personal y la falta de preparación del relevo político influyen negativamente la sostenibilidad de los procesos, por lo que se puede decir que ciertas condiciones de sostenibilidad están dadas, y otras aún no.

En la lógica programática, las articulaciones entre los ejes temáticos contribuyen a la continuidad. En cuanto a las sinergias transversales que se esperan del enfoque de los Programas como un conjunto coherente y articulado, se constata que el proceso de formación a todos los niveles ha sido esencial para la sostenibilidad a medio plazo de los procesos iniciados en el ámbito de las políticas, y eso a todos los niveles, con cierta movilidad de las personas entre los niveles. Recíprocamente, el eje de política a nivel regional ha sido un factor de impulso para el proyecto formativo regional, aunque no así en los países individualmente, y lo ha sido a veces en lo local (el caso de la MTFRL es claro al respecto). Más aún, las voluntades políticas de los Alcaldes y Alcaldesas ha sido un elemento determinante para que su personal aprovechara el proceso formativo a nivel técnico.

La MTFRL constituye una excepción porque tiene una identidad territorial, políticamente legitimada, y una capacidad institucional de calidad y con respaldo. Puede por tanto establecer políticas propias con legitimidad y darles la instrumentación a su alcance. Las perspectivas de integración binacional por cuencas compartidas también están cobrando realidad, lo que contribuirá a la autonomización de los procesos iniciados con las mancomunidades implicadas. Por otra parte, los esfuerzos ligados a los proyectos de fortalecimiento municipal han sido limitados, por la diversidad de condiciones que existe en las municipalidades y en sus contextos nacionales, y por ende la sostenibilidad de la mayoría de ellos es cuestionable.

Por otra parte, se esperaría de los sistemas de gestión de información oportuna y confiable una contribución importante, tanto para la sostenibilidad de los procesos de políticas públicas como de los procesos de formación. La puesta en funcionamiento de las plataformas informáticas para la divulgación de datos en SAN contribuye a los procesos formativos (aunque no los hace sostenibles *per se*). Ahora bien, las políticas públicas requieren de sistemas de gestión de información integrados a un proceso de planificación y evaluación (gestión por resultados), que los SIMSAN aún no han desarrollado.

3.2.2) Formación en SAN

La formación académica, acompañada del cambio de valores, a todos los niveles, es esencial para la sostenibilidad a medio plazo de los procesos iniciados en el ámbito de las políticas, y eso a todos los niveles también, dada la movilidad de las personas, aunque dentro de las limitaciones del marco político ya señaladas. Las interdependencias cuando se retroalimentan positivamente, pueden ser un factor de sostenibilidad, sumado al incremento del acervo de personas formadas y conscientes siempre es un acervo positivo.

Desde la perspectiva del proceso formativo es si mismo, el proyecto de las 4 universidades que participaron en la MARSAN no tiene que replicarse con los mismos actores para ser sostenible. Es lo que ocurre con la incorporación de nuevos actores. Pero es significativo para la sostenibilidad que la visión de la formación en SAN con las modalidades formativas excepcionales que ha tenido la MARSAN es compartida por el CSUCA. No obstante, las diferentes dinámicas nacionales introdujeron variantes importantes en este esquema general.

Al momento de la evaluación, un centro universitario regional de la USAC – el CUNORI – ha retomado el diplomado en SAN desde una unidad académica con especialidad en ingeniería medioambiental, vinculada a los actores del territorio, en particular la MTFRL. El reto de la integralidad de la formación en este caso es por tanto diferente del que se planteó para las facultades vinculadas a las escuelas de nutrición que han sido partícipes de la MARSAN. La sostenibilidad del diplomado se garantiza, cuando más que la MTFRL genera y organiza la demanda y participa en la ejecución, aunque un esquema que requiere ajustes para extenderse al resto de la Región.

Esta articulación, garantía de sostenibilidad es también tributaria de las condiciones de la Región Trifinio mencionadas antes, pero tiene perspectivas de ampliarse en Guatemala, en respuesta a la demanda generada por el énfasis que pone el gobierno en la prevención de la desnutrición crónica. En Nicaragua, la involucramiento de las universidades nacionales en la formación del personal de la administración local está siendo promovida por el gobierno, y la SAN tiene un lugar privilegiado en este proceso, gracias al impacto formativo de la MARSAN.

En cuanto a educación de adultos, el mecanismo ALFASAN, el cual para su sostenibilidad local depende de la MTFRL y de sus apoyos externos, pero su adopción eventual en políticas nacionales en los 3 países aún está en gestión. El mecanismo ALFASAN es parte de las herramientas de formación, desde una visión de contínuum formativo. Su adopción eventual en políticas nacionales aún no está garantizada, pero su potencial para contribuir a la sostenibilidad de las inversiones locales en SAN es grande, sobre todo en países con altas tasas de analfabetismo rural, como Guatemala y Honduras. De hecho, hay propuesta e interés por parte de El Salvador y Guatemala. En este país, se han dado coordinaciones con CONALFA y SESAN, para darle seguimiento por lo menos territorialmente.

El eje de la gestión de información, aunque limitado por su orientación hacia la función de divulgación, permite a futuro seguir retroalimentando los procesos formativos, a todos los niveles, y a su vez la continuación de los procesos formativos podrá generar las oportunidades de seguir mejorando los sistemas de información.

3.2.3) Inversiones locales en SAN

Con los proyectos de fortalecimiento institucional, se contribuyó a que los municipios asumieran ciertos roles y ejercieran la función de gerencia de las actividades, en el marco de su

mancomunidad, lo que constituyó un elemento a favor de la sostenibilidad de los procesos locales. No obstante, en los países donde el apoyo estatal para el desarrollo institucional de las administraciones locales - factor activo de descentralización- es bajo, no se vislumbra el relevo de los logros alcanzados por medio de la implementación de los convenios con las mancomunidades.

En la mayoría de los casos, los pequeños proyectos tenían el propósito de crear capital humano y social (asociatividad) y fortalecimiento institucional, pero no fue posible, ni estaba contemplado, poner en marcha un mecanismo endógeno, sea nacional o regional, que contaría de manera sistemática con mecanismos para otorgar cofinanciamiento y acompañamiento a los gobiernos locales, con la finalidad de promover sistemas alimentarios locales resilientes. A manera de excepción, en la MTFRL se intenta desarrollar este modelo, contando con el apoyo de actores externos como la Fundación ETEA y la Municipalidad de Milán.

En cuanto a la sostenibilidad de las acciones, aunque ese no fuera el propósito primario de las mismas, se ha podido constatar que, en algunos casos, éstas adquirieron un enfoque sistémico. Así por ejemplo, en El Paraíso, en Honduras, se observó la formación de un pequeño Fondo, alimentado por ventas de productos del vivero municipal, implementado en el marco de ECOSAN, para extender acciones de huertos comunales (entrega de semillas). En Jalapa, en Nicaragua, la Alcaldía orientó todo el fondo para ECOSAN que le tocaba a un proyecto municipal de gestión de desechos sólidos, incluyendo generación de ingresos via los reciclables y producción de lombrihumus con los desechos orgánicos. Este producto alimenta el vivero municipal, el cual permite disponer del material vegetativo necesario para promover la diversificación de la huerta asociada al mejoramiento de la nutrición familiar.

Para que la SG-SICA siga contribuyendo a la SAN regional en el plano normativo, formativo e informacional, precisará que se siga construyendo capacidades locales para articular técnica y financieramente acciones y consolidación de actores. Una solución podría ser de administrar un fondo regional a través del cual iniciativas locales puedan ser financiadas por el mecanismo regional, en zonas y temas prioritarios para la Integración, y prestando capacidades de administración a los gobiernos locales de los países que lo requieran.

3.2.4) Gestión de información en SAN

La sostenibilidad de los sistemas de información depende de su diseño y de su inserción en su entorno (son sistemas abiertos, no cibernéticos). Por una parte, las plataformas informáticas que confieren la estructura y la dinámica del sistema de datos tienen requerimientos propios de sostenibilidad, como la existencia de la conectividad, el costo del almacenamiento y los costos del mantenimiento recurrente. Pero esos no son los únicos factores de sostenibilidad. **El uso de los sistemas de información determinará la viabilidad de continuar a alimentarlos,** dedicándoles los recursos necesarios para responder a las necesidades de su utilización.

La sostenibilidad depende de un **actor permanente** que financie estos costos, asumiendo los costos humanos permanentes dentro de su estructura organizativa. El interés de este actor por asumir este costo a la vez financiero y organizacional estriba en el tipo de utilización que se da a los datos compilados, el cual debe ser de su interés y dentro de su mandato. **El uso de los datos debe corresponder con la finalidad del que asume los costos.**

Son entonces **3 indicadores** de sostenibilidad: i) nivel de actualización de datos, ii) calidad de la base de datos y su administración, y iii) nivel de la demanda, expresada en el tipo de consultas. Se aplican a cada uno de los niveles del Programa, como detallado en la tabla adjunta.

En el nivel **regional** la sostenibilidad viene dada por la CENTROESTAD, que implementa la estrategia regional de desarrollo de las estadísticas (ERDE) y confiere al SIRSAN+ un marco permanente que hace sostenible tanto la alimentación de datos como la plataforma de la base de datos. Pese a la necesidad de introducir ciertas mejoras, en particular en cuanto a manejar datos seriales, el uso de los datos, orientado a la consulta de carácter dinámico, es un factor de sostenibilidad (siguiendo la lógica según la cual la capacidad de responder a demandas es un elemento esencial de la sostenibilidad de la oferta de sistemas de información).

FACTORES DE SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION POR NIVEL

Elementos / Nivel	Regional	Nacional	Local
Actualización de datos	En el marco de CENTROESTAD, los institutos nacionales proveen datos trimestralmente.	Diferentes arreglos según el país. Suelen funcionar para limitadas variables SAN.	Ha faltado una orientación clara para establecer un protocolo de actualización basado en fuentes tanto locales como nacionales.
Plataforma de almacenamiento y tratamiento de datos	Integrado a la plataforma del SI-ESTAD.	Su adopción depende de la estructura institucional disponible en cada país.	Descansan sobre municipalidades con capacidades limitadas.
Explotación de la información	Consultas dinámicas por usuarios. Responde a mandato, aunque éste es limitado.	Generalmente incompleto, aunque variable según los países. Falta entre otros la utilización para GBR y para prospectiva y prevención.	No son funcionales para la planificación municipal, y más orientados a dar a conocer el municipio hacia afuera.

En el nivel **nacional**, las instituciones de cada país encargadas del SINSAN (bajo diversos nombres) son de diferente índole y arraigo institucional, lo que introduce variantes en la sostenibilidad de éstos. En todos los casos, la viabilidad institucional, y por ende la perspectiva de continuidad, depende de la institucionalidad de la política nacional de SAN.

En el nivel **local**, en la gran mayoría de los municipios participantes que solicitaron el montaje de un SIMSAN, se sobreestimó las capacidades efectivas para poder alimentar y mantener este sistema, por lo que gran parte de ellos no están completos ni actualizados, no cumplen con su objetivo y no se vislumbra que lo harán en ausencia de apoyo por parte del Programa, mientras que es poco atractivo seguir invertir en ellos por parte de Gobiernos locales que afrontan grandes prioridades con recursos limitados. La sostenibilidad dependerá por tanto de esfuerzos prolongados, los cuales deberían ser sujetos a la vez a mejoras de la concepción de los sistemas, en los aspectos ya señalados (uso de series temporales, relacionamiento espacial de las variables para la elaboración de diagnósticos municipales de SAN con precisión submunicipal, dimensiones retrospectivas, coyunturales y prospectivas...).

Ahora bien, los sistemas de gestión de información oportuna y confiable pueden hacer una contribución importante, tanto para la sostenibilidad de los procesos de políticas públicas como de los procesos de formación, a todos los niveles, con las particularidades señaladas para cada nivel.

4) GESTION INTERNA DEL PROGRAMA I (EFICIENCIA)

4.1) Monto de los insumos por fuente

Según consta en el primer informe de ROM (marzo 2011), que sintetiza los diferentes convenios de financiación del PRESANCA II, éste disponía “de un presupuesto total de 24,990,000 € al cual contribuyen la CE con 13,000,000 €, la AECID con 1,000,000 €, otros donantes a través del PNUD con 5,000,000 €, los beneficiarios con 1,500,000 € y Finlandia con 4,490,000 €”.

Fuentes	Presupuesto original	Presupuesto contratado
CE	13,000,000	12,760,000
AECID	1,000,000	1,000,000
PNUD	5,000,000	0
Finlandia	4,490,000	4,990,000
CE PRESISAN		1,920,000
Total	23,490,000	20,670,000
Beneficiarios	1,500,000	*

El monto contratado por la CE a través del Acuerdo de Contribución de 12,760,000 €, a los cuales se agregaron el 1 M€ por la Cooperación española, 4,990,000 € de parte de Finlandia, esencialmente para el Fondo local, con asignación a proyectos de agua y saneamiento, nuevos o complementarios y 1,920,000 para el Programa PRESISAN, en dos fases, que se analiza como componente de un Programa único.

Por la falta de los 5 M€ esperados, atribuible al hecho que PNUD consideró su contrapartida como el valor de otras intervenciones existentes y que contribuyen a los mismos objetivos, y no como movilización de fondos bilaterales nuevos para complementar los ya comprometidos por la Comisión, se da que **el Programa haya funcionado con una capacidad cerca de 20% menor a la prevista en cuanto a sus fondos propios. No obstante, esta brecha fue en parte compensada por los aportes de otros actores en forma de proyectos locales, más el de otros instrumentos de la cooperación de la UE.**

Ahora bien, no necesariamente se pudo hacer lo previsto en todo el ámbito de integralidad promoviendo proyectos vinculados a diversos capitales del desarrollo: humano (salud, educación, nutrición, alimentación), físico (infraestructura- saneamiento básico – cubierto ampliamente por Finlandia), ambiental (bosques, fuentes de agua, suelos, aire), social (asociatividad, civismo, confianza- integración)- apoyado por todos los donantes-, como lo requiere la estrategia integral de reducción de la InSAN.

4.2) Uso de los insumos

En este acápite se responde a la pregunta evaluativa “¿en qué medida los insumos de los programas han sido empleados de conformidad con el esquema de tiempo previsto?”, analizando

la proporción entre insumos por actividades y los costos fijos de los Programas se mantiene dentro del rango previsto en el POG.

El costo total de gestión del Programa presupuestado era bajo en relación al total (23.5%)⁸. Esta cifra toma en cuenta el costo de gestión indirecto que es *overhead* del PNUD (7%) para la administración de los fondos y la supervisión correspondiente. Este rasgo se explica porque la asistencia técnica necesaria para impulsar las actividades substantivas fue contabilizada en el presupuesto de la actividad correspondiente y no en la UCT.

De allí que el costo mensual de la UCT fuera bajo: los datos de ejecución financiera arrojan unos 21,800 € mensuales en promedio, a los cuales se agrega el costo de los técnicos finlandeses expatriados y otros gastos de supervisión, en un rango variable de 8 – 12,000 € mensuales según el periodo.

No obstante, se aprecia que el costo de gestión directa de PRESISAN (18,700 € mensuales en 2014 – 15) fue netamente superior al de PRESANCA II en relación al monto total de cada programa, lo cual confirma desde otro parámetro que los PRESISAN I y II funcionaron como una contribución a los costos de la UCT en general y no solamente a la gestión del componente de Sistemas de información.

Costo directo e indirecto de la gestión por fuente

Fuente		% costo de gestión total	Indirecta	Directa
UE (UCT – PRESANCA II)		20.7%	6.5%	14.2%
Complemento Finlandia		15.9%	6.5%	9.4%
Complemento PRESISAN		40.7%	6.5%	34.2%
TOTAL		23.5%	6.5%	17.0%

En el Acuerdo de contribución, el costo de gestión directa fue establecido en 14.2% más 6.5% de gestión indirecta (PNUD) para un total de 20.7%. El aporte del Gobierno de Finlandia pudo aprovechar en parte importante la capacidad instalada, y poner una contribución con 15.9% de costos de gestión total, incluyendo el 7% para el PNUD.

Al contrario, la entrada en función de los PRESISAN I y II vino a reforzar sobre la marcha el gasto de la UCT, ya que el 40.7% de su aporte fue en gastos de gestión directa.

La distribución entre actividades y gestión no es sensiblemente diferente si se considera (ver tabla siguiente) el monto gastado en vez del presupuestado (22.7% en vez de 23.5%), pero en la evolución de las principales partidas de asignación del gasto ya se nota una tendencia al ahorro en la gestión directa y por ende una eficiencia relativamente mayor. Como consecuencia, el presupuesto para la gestión directa se ejecutó en un 88% mientras que la ejecución global de las actividades alcanzó un 92%.

⁸ En relación al total sin la contribución de AECID.

Comparación entre gasto y presupuesto, por fuente y por tipo de asignación

Conceptos	PRESUPUESTADO		EJECUTADO*		% Ejec.	Saldo
Subtotal actividades UE, según Adenda	9,774,364	49.7%	9,167,675	50.6%	94%	606,689
Subtotal actividades Finlandia, según Adenda	4,194,185	21.3%	3,888,191	21.5%	93%	305,994
Subtotal actividades PRESISAN, según Convenio original *	1,080,000	5.5%	945,548	5.2%	88%	134,452
Subtotal actividades	15,048,549	76.5%	14,001,414	77.3%	92%	1,047,135
Sub total Gestión directa	3,246,587	16.5%	2,870,587	15.8%	88%	376,000
Subtotal Costos indirectos	1,374,865	7.0%	1,239,875	6.8%	90%	134,989
TOTAL GENERAL **	19,670,000	100.0%	18,111,913***	100.0%	92%	1,558,087****

* Al 31 de marzo 2016. La distribución del presupuesto de PRESISAN II se modificó en el PAT 2016, en abril.

** Sin incluir la contribución de AECID.

*** Incluye en la ejecución 37 Euros de pérdida cambiaria de Finlandia.

**** Tiene restado los 37 Euros de pérdida cambiaria de Finlandia.

Una vez analizado la racionalidad por fuente, se justifica un **análisis global de la evolución del costo de gestión a lo largo de la implementación del Programa**. De este análisis se deduce que el costo total de la UCT fue, en el año 2014, de tan solo el 15% del subtotal invertido en las actividades de los 4 componentes (considerando lo relativo a los 3 resultados del PRESISAN como un “componente” del Programa en su conjunto).

Costo mensual de la gestión directa (USD/mes)

Fuentes	2010*	2011	2012	2013	2014	2015	2016**
UE (UCT – PRESANCA II)	17,708	22,583	28,620	23,789	18,680	23,525	19,846
Complemento Finlandia	0	0	1,106	8,978	11,789	10,427	8,603
Complemento PRESISAN	0	0	0	3,454	18,845	18,547	13,290
Subtotal Gestión	17,708	22,583	29,726	36,221	49,314	52,499	41,739
% subtotal actividades	119%	28%	13%	16%	15%	21%	27%
% total	50%	20%	11%	12%	12%	15%	19%

(*) A partir del segundo trimestre.

(**) Datos del primer trimestre.

La referencia al año 2014 se debe a que es el año de máxima ejecución de los 3 componentes financieros. A partir de 2015, se reduce la actividad de inversión local, es decir que se hacen menos inversiones nuevas, con lo cual el costo global de encuadramiento aumenta en proporción. En el primer trimestre 2016, inicio del cierre, esta tendencia se incrementa notablemente y los costos de la UCT llegan al 27% del subtotal de actividades, lo cual es normal, considerando lo anterior y el hecho ya señalado que el costo de gestión no incluye los servicios profesionales

asignables a actividades, los cuales tienen que reducirse juntos con ellas. La proporción de la contribución a la gestión en relación al total del financiamiento sigue una distribución similar.

El análisis de la composición del gasto en el informe de ROM de marzo 2011 detalla que, en el Acuerdo de contribución, “la contribución de la CE se desglosaba de manera siguiente: RE1 (políticas y estrategias): 29%; RE2 (capacidades profesionales e institucionales): 22%; RE3 (desarrollo territorial): **25%**”, o sea un total para actividades de 76%”.

Para comparar estos datos con la realidad hay que restringir el análisis a la contribución de la CE, como en la tabla siguiente.

Distribución del presupuesto y del gasto por componente, en proporción del aporte CE* (USD)

Componentes	PRESUPUESTADO	%	EJECUTADO	%
Subtotal Políticas CE	2,810,104	22.0%	2,558,815	21.7%
Subtotal Estudios y formación CE	2,626,063	20.6%	2,589,168	21.9%
Subtotal Inversión local CE	4,338,197	34.0%	4,019,692	34.0%

* Solo PRESANCA II

En la reprogramación inicial, se reorientó un mayor presupuesto hacia la inversión local, que alcanzó el 34%, posiblemente para compensar la falta del aporte financiero de 5 M€ adicionales que debían ser movilizados por el PNUD. El componente más ajustado fue el de Apoyo a políticas, lo cual es el reflejo financiero de lo que se señaló sobre la menor eficacia del componente 1: no solo se hicieron actividades con menos efectividad sino que se redujo el alcance previsto y se redistribuyó parte del presupuesto.

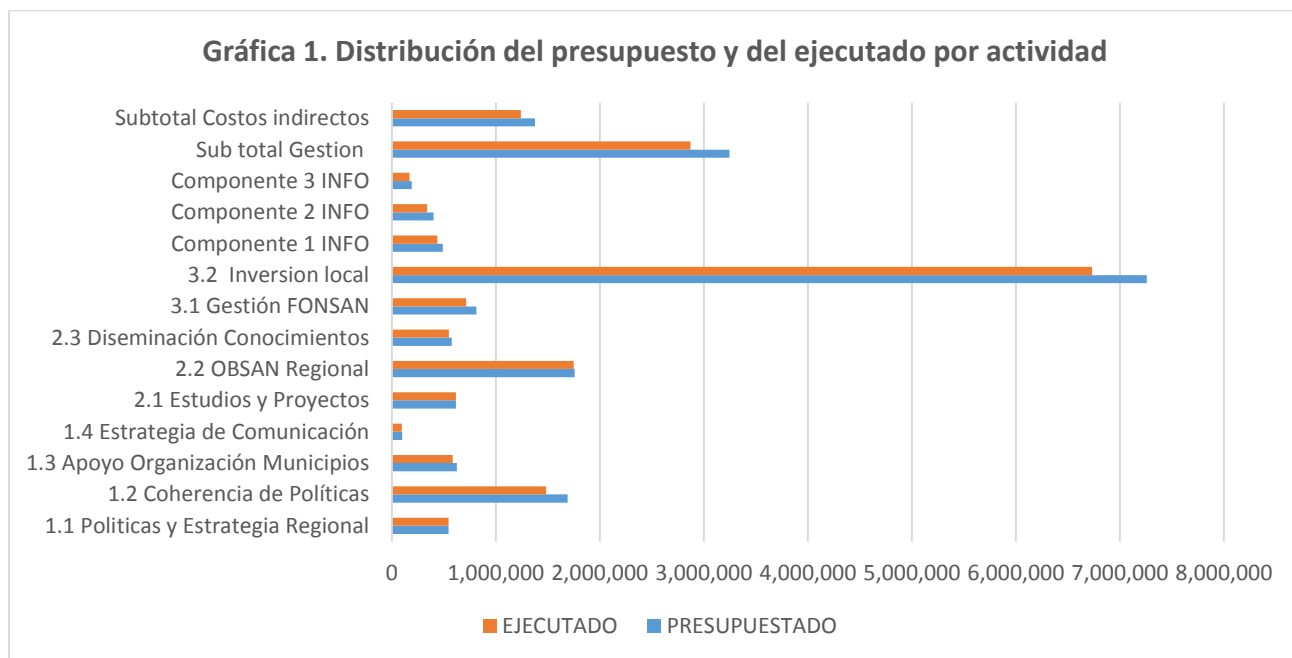
Refiriéndose ahora al Programa en su conjunto, independientemente de la fuente, el análisis revela que, en el gran total, el componente de inversiones locales representa el 41%, o sea un poco más de la mitad del total de actividades. Esto es posible porque la contribución de Finlandia fue casi exclusiva para el componente de inversión local. Los componentes de políticas y de Formación se reparten 15% cada uno, y se incorpora el componente de Información, con 5%. El hecho que el gasto en los componentes 1 y 2 sea similar cuando había una diferencia de 1.4% entre ambos en el presupuesto de la CE para el PRESANCA II se debe a qué Finlandia también hace un aporte significativo al componente de formación (319,457 € para el OBSAN regional).

El análisis de lo gastado en relación a lo presupuestado muestra además que las diferencias entre las tasas de sub-ejecución por componente no son suficientes para modificar la distribución estructural del gasto de manera significativa.

Distribución del presupuesto y gasto por componente, en proporción del total (sin AECID) (USD)

Componentes	PRESUPUESTADO	%	EJECUTADO*	%	% Ejec.	saldo
Subtotal Políticas	2,954,173	15.0%	2,703,050	14.9%	91%	251,123
Subtotal Estudios y formación	2,945,520	15.0%	2,908,372	16.1%	99%	37,149
Subtotal Inversión local	8,068,856	41.0%	7,444,444	41.1%	92%	624,411
Subtotal Información	1,080,000	5.5%	945,548	5.2%	88%	134,452

El mismo análisis presentado a continuación gráficamente (gráfica 1), a un mayor nivel de detalle, muestra que, entre todas las líneas de actividad de los Programas, se ha realizado un ahorro mayor en la línea de Coherencia de políticas (2.1) y en la Inversión local (3.4). Es esta última que justificó una prolongación de 6 meses de ejecución con una UCT reducida, pero viable gracias al ahorro en la gestión realizado en los años anteriores, ya señalado.

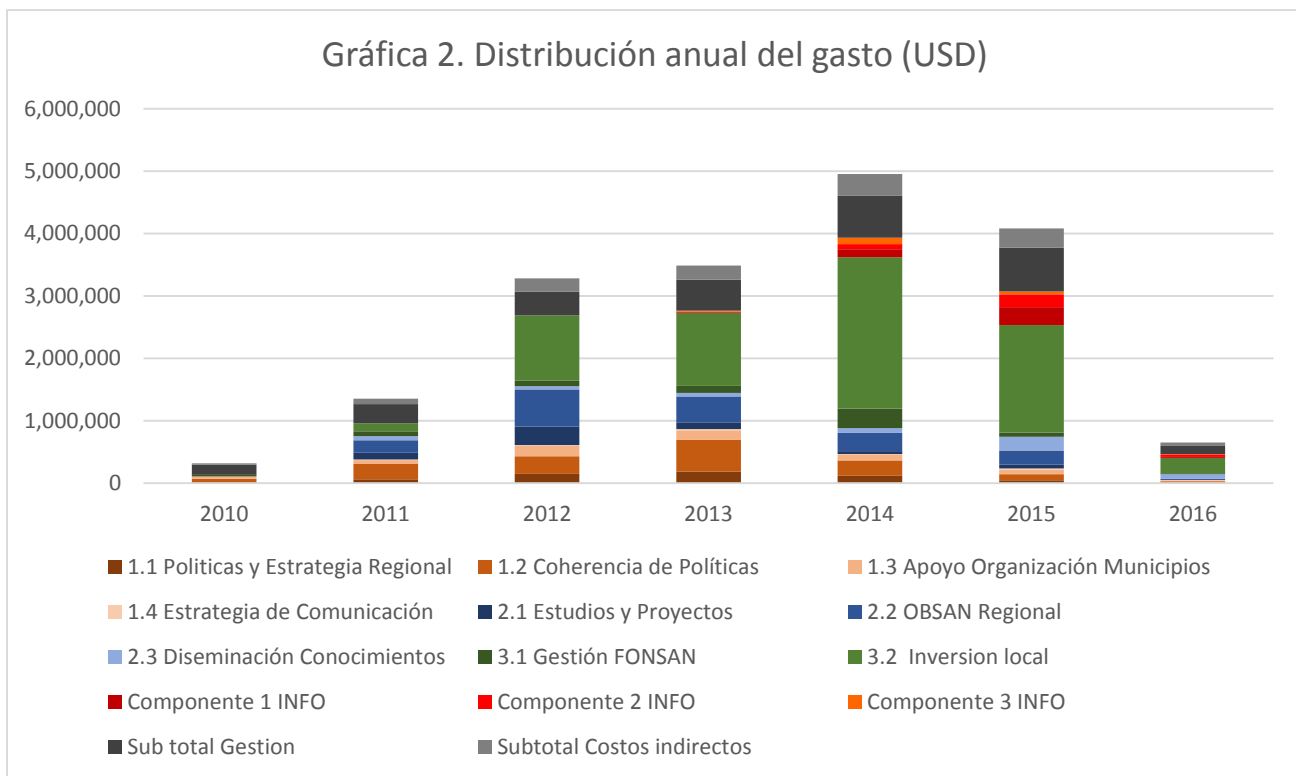


El análisis del gasto por componente por año (gráfica 2) muestra que los componentes de política y formación fueron ejecutados en prioridad (en 2011 – 2013), mientras que el componente de Inversión local se ejecutó principalmente en 2014 – 2015 y el de sistemas de información en 2015.

Este patrón es consistente con la apreciación de eficacia del Programa, en el sentido que si bien el componente de políticas se fue reduciendo a medida que la demanda por sus contribuciones han disminuido, también es correcto que haya intervenido al principio, al igual que las actividades de formación, ya que ambas actividades contribuyen a reforzar las capacidades para las inversiones.

Al contrario, el componente de inversión local incrementó su ejecución después que las capacidades hubiesen sido establecidas y las condiciones negociadas con los distintos ejecutores / beneficiarios. El componente invirtió dos veces más fondos en 2014-15 que en 2012-13.

El incremento tardío de componente de sistema de información se relaciona con la entrada tardía del componente, formulado posteriormente al PRESANCA II, y las dificultades iniciales para identificar las condiciones de factibilidad institucional.



4.3) Gestión estratégica del Programa y capacidad adaptativa

Aunque el PRESANCA II se formuló como continuidad de la estrategia del PRESANCA (el cual se volvió luego “fase 1”, pues la continuidad no había sido prevista inicialmente) la Gestión del Programa experimentó un giro para enfrentar los nuevos desafíos: operar desde la SG-SICA y no por delegación, actuar como un ente facilitador y dinamizador del accionar de todo el Sistema de integración en función de la SAN y, a la vez, ejercer en cada una de las zonas fronterizas de intervención una presencia directa, combinando supervisión y facilitación, sin descuidar el acompañamiento diferenciado a cada uno de los países.

La evaluación ha tenido evidencia de la calidad del funcionamiento de la instancia de gestión operativa (la UCT), la cual pasa por la calidad de liderazgo, un concepto apropiado de gestión de recursos humanos y un alto compromiso y dedicación al trabajo, cementados por una fuerte mística de equipo, y un acompañamiento efectivo del parte del Comité.

Consistentemente con lo señalado respecto al bajo costo de gestión directa del Programa, la estructura de la UCT ha sido pequeña. Se componía de la Dirección, con su staff de apoyo, a la cual se agregó sobre la marcha una unidad de Comunicación social (ver 5.3), y de un especialista para cada eje: un especialista en gestión pública para el RE 1, un coordinador de los programas de formación (RE 2), y un responsable de M&E y del FONSA, a la cabeza de un equipo técnico, de un equipo administrativo y de un equipo logístico (RE 3). La misma persona a cargo del RE 3 también asumió la Coordinación del PRESANCA I y II.

En el equipo técnico del RE 3, se encontraba un encargado de la información, otro de la formación de los TECNISAN, y otro de los proyectos de agua (personal finlandés). En el equipo administrativo,

uno de los cargos era ocupado por una persona que también tenía un cargo en el equipo logístico, para garantizar más agilidad en la gestión operacional.

El equipo de PRESISAN I y II estaba conformado, además de la Coordinación, por 3 especialistas, uno por cada resultados. Uno de ellos también era Coordinador de la MARSAN, aunque esta función fue también asumida en parte por el especialista del RE 1.

Se operó entonces con una organización funcional, no jerárquica, lo que se tradujo en una gran flexibilidad de las funciones a pesar de la separación formal entre los ejes de trabajo. En la práctica, ello permitió que los ejes no funcionaran como componentes estancos, como en la organización clásica de los proyectos. En lo local, los mismos técnicos de M&S por zona se encargaban de los proyectos del RE 3 y de los sistemas de información (SIMSAN), del PRESISAN.

En total, la UCT estaba conformada por unos 12 profesionales, organizándose con un enfoque matricial de trabajo, altamente funcional, rompiendo en su funcionamiento con la cultura gerencial vertical, que es dominante en la Región. La gerencia de RRHH también se identificó como un factor positivo del desempeño del Programa, al permitir de conciliar la rigidez geográfica de la oferta de profesionales formados con la repartición territorial de la intervención del Programa.

Se trató por tanto de un cambio radical con la estructura gerencial del PRESANCA I, que funcionó con una modalidad acorde con el esquema dominante en esa época: la contratación de operadores locales del desarrollo. En ese entonces se trataba de invertir en diversas iniciativas locales, para lo cual los actores ejecutores eran una diversidad de instituciones, con una fuerte unidad central para contratar y supervisar.

Esta flexibilidad gerencial fue posible gracias a un funcionamiento fluido de la instancia de gestión estratégica-operativa, que era el Comité Técnico de Seguimiento (CTS) del Programa, basado en el buen entendimiento entre las tres partes (*task manager* de la DUE, oficial de programas del PNUD – Managua y dirección de los Programas). Es importante mencionar que esta capacidad de gerencia adaptativa también se debe a la delegación-representación de la SG-SICA a la UCT para actuar, sobre la base de funciones especificadas y de planes aprobados.

Además de dar cuenta de cómo fue posible esta flexibilidad gerencial o capacidad de las instancias de conducción de los Programas de tomar decisiones acertadas para responder a modificaciones no previstas del entorno o de responder a cambios en la demanda de las contrapartes, cabe señalar que ésta fue celebrada por todas las contrapartes consultadas por la misión de evaluación.

La aplicación de este concepto avanzado de gerencia de proyecto fue también posible entre otros porque se desarrolló un sistema de gestión operativa y financiera integrado y sumamente flexible (SIMON). Mientras que los informes financieros y por ende la administración del PNUD registra los gastos del Programa a nivel dos dígitos (ver leyenda de la gráfica 2), el SIMON permite planificar y ajustar por decisión gerencial a nivel de sub actividades, hasta 5 dígitos, e igualmente de contratar y emitir las órdenes de pago (FACE) de los insumos requeridos por estas actividades, retroalimentando a diario el control de la ejecución presupuestaria. Estas órdenes eran transmitidas electrónicamente al pagador (PNUD), mientras los originales fueron conservados por la UCT.

4.4) Gestión administrativa financiera

La **gestión administrativa-financiera estuvo a cargo del PNUD**, institución que goza de respetabilidad en la Región, la cual facilita y mejora los procesos de licitación. El modo de operación siguió también lo establecido en el Acuerdo de contribución, en cuanto que la oficina de

Nicaragua tuvo el liderazgo, pero podía auxiliarse de las oficinas de los demás países, para los pagos en territorio. “La oficina de país del PNUD Nicaragua será responsable del Programa, aunque sus oficinas en la Región la acompañarán en la implementación del mismo”.

En los primeros años, todos los pagos se hacían vía PNUD, se gestionaba a través de PNUD Nicaragua, pero los cheques o transferencias se hacían efectivos en las diferentes Oficinas de País, dependiendo de la ubicación del funcionario o socio o proveedor.

En 2013 se abrió un Avance de Fondos rotatorio, mediante el cual PNUD transfería dinero a una cuenta a nombre de la SG-SICA y desde esa cuenta la UCT hacía una parte de los pagos. Para la administración de dicho Avance de Fondos se estableció los gastos que eran elegibles y los que no lo eran. Debajo del monto máximo de 10,000 USD, esta lista de pagos elegibles directamente por la UCT era amplia. Sobre estos pagos la UCT realizaba su propio *reporting*, aunque el reporte oficial para la UE y los otros donantes siempre fuera el reporte de PNUD.

Esta medida permitió agilizar los procesos de pago, y por ende el funcionamiento general del Programa. El PNUD seguía funcionando como pagador en cada país, pero se introdujo el fondo rotatorio para que los pagos locales pequeños fueran más ágiles. Dentro de los gastos elegibles para realizar con el Avance de fondos, los rubros que más usamos fueron, pago de honorarios, fondo rotatorio de viáticos para personal en terreno, y adelantos para eventos.

En cuanto a los procedimientos de adquisición, siempre se utilizaron los procedimientos del PNUD, independientemente de quién emitiera el pago. No se hubiera podido gerenciar el PRESANCA II como se hizo sin la participación del PNUD. Entre otras limitaciones, la SG – SICA tiene exención de impuestos (una condición de elegibilidad para la cooperación de la UE) solamente en El Salvador, así que eso hubiera significado una regla diferenciada según los países. Ahora bien, contar con la precisión y los recursos del SIMON fue esencial para implementar esta modalidad de gerencia flexible.

Así por ejemplo, el SIMON permite registrar los gastos comprometidos o en gestión, mientras que los informes del PNUD reportan, con cortes mensuales, solamente los gastos ya consumados. Cabe señalar que se logró más flexibilidad, es decir una ejecución más eficiente, pero sin detrimento de la calidad de las cuentas, aunque, para las entregas de ciertos fondos, se tomó el riesgo de transportarlos porque el sistema financiero regional no prestaba las condiciones para el funcionamiento del Programa, y tampoco la red de oficinas del PNUD en la Región, por estar ubicadas en las respectivas capitales, es decir lejos de las zonas fronterizas donde se implementaba el Programa. Anualmente se realizaron auditorias del 100% de las actividades, ninguna de las auditorias emitió observaciones.

El Programa ha sido manejado con una gran capacidad de adaptación a lo largo de su gestión, lo que le ha permitido, en un entorno cambiante, de responder lo más posible en función de demandas diversas y complejas. Esta flexibilidad ha sido posible gracias a un sistema de gestión operativa-financiera articulado, y que se desagrega a varios niveles de actividades (5 dígitos), de los cuales solo los 2 primeros implican autorizaciones del Comité de Dirección para ser modificados, mientras que la modificación continua de los niveles inferiores se realiza bajo supervisión de la gerencia y calcula automáticamente los insumos necesarios.

5) OTROS ASPECTOS DE LA GESTION DEL PROGRAMA

5.1) Coherencia

La coherencia programática se relaciona en primer lugar con la articulación de los componentes y en segundo lugar con la de los procedimientos. En la medida que diferentes donantes contribuyen a diferentes componentes, ambos factores se pueden combinar, lo que justifica la necesidad de mecanismos de coordinación, la pertinencia de una pregunta evaluativa enfocada en la calidad de esta coordinación a la vez entre temas y entre actores.

No obstante, aunque “otros” donantes (fuera de la CE) estaban previstos en el diseño, su concurrencia se limitó a un fondo de 1 M€ otorgado por la AECID a principios de la implementación y sobre el cual la misión de evaluación no tuvo información, y a la contribución del Gobierno de Finlandia.

La coordinación con Finlandia fue particularmente efectiva por dos razones, además del buen funcionamiento del CTS, ya señalado: i) porque se aceptó que un mismo informe de seguimiento fuera elaborado para todos los donantes, y ii) porque Finlandia contribuyó con personal técnico a la UCT, en el equipo de acompañamiento a los gobiernos locales para los proyectos de agua.

En cuanto al financiamiento del PRESISAN I y II, se clasifica en la misma fuente, por ende la coordinación se refiere a la capacidad que se tuvo de integrarlo no como dos programas bajo la misma dirección, sino como un solo programa independientemente de la cuenta de la que provienen los fondos. Se resume por ende la coherencia al tema de la articulación entre componentes. La coordinación operativa y trabajo conjunto en el proceso de implementación de los diferentes componentes de los Programas han sido efectivos, por la efectiva articulación entre los ejes de intervención, naturalmente limitadas por la efectividad de cada uno por separado.

La **formación** es el principal eje de integración. Ha contribuido:

- Al fortalecimiento institucional que es parte del proceso de desarrollar mejores políticas públicas e instrumentos, aun cuando el proceso es incipiente y se enfrenta a la inestabilidad de los aparatos gubernamentales en la región.
- A generar recursos humanos para la concepción, supervisión y evaluación de los proyectos locales de inversión local en SAN.
- La formación también ha contribuido al desarrollo de sistemas de información, aunque el desarrollo de estos es incipiente.

No obstante, los sistemas de información aun no contribuyen al desarrollo de políticas con mejores estrategias, salvo excepciones y tampoco contribuyen a la formulación de políticas, ni a la inversión local. Queda pendiente intervenir con mayor énfasis y criterios en este campo.

Asimismo, el **fortalecimiento de políticas** a nivel regional surte poco efecto en lo nacional, y las acciones a nivel nacional, reducidas, no tienen efectos en lo local. Al contrario, a nivel local y territorial los resultados tienen efectos sobre la demanda de formación, y sobre la orientación y acompañamiento a las inversiones locales, **pero limitadamente sobre la demanda por sistemas de información efectivos.**

Por otra parte, el PRESANCA II / PRESISAN ha generado localmente sinergias con otros actores, pero poco con otros programas y proyectos financiados por la UE. Las coordinaciones con otros proyectos de la UE en la Región han sido esporádicas, al contrario de lo que ha ocurrido con numerosos otros actores, dado que la implementación del Programa ha sido un ejemplo

permanente de colaboraciones. Las relaciones con los apoyos presupuestarios en SAN, en Honduras y Guatemala, fueron mínimas. En el caso de la SESAN (Guatemala) ésta solicitó el apoyo y el programa nacional se vio limitado por su enfoque de apoyo presupuestario, en el cual la asistencia técnica internacional se interpreta más en función de la vigilancia que para brindar soportes.

En general, las coordinaciones han sido posibles porque se había invertido en el acercamiento entre los actores. Entre las modalidades, lo más relevante han sido los intercambios. Una fortaleza del Programa es de haber atraído fondos de otros actores, o de haber participado en la creación de otras intervenciones, como fue el caso del proyecto Hambre cero para la MTFRL, ante la CE. Entre otros financiadores relevantes, se mencionara a la Fundación ETEA y a COSUDE.

5.2) Monitoreo

La instrucción de los TdR al respecto consiste en “examinar el funcionamiento de los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación y los elementos que brindan para el proceso de sistematización”.

Uno de los medios de verificación es la calidad de la **sistematización** de las experiencias y propuestas efectivas de los marcos de políticas públicas surgidas a partir de la implementación del programa en los diferentes niveles de intervención. Ahora bien, ésta se encuentra en proceso de elaboración.

Por otra parte, la calidad del sistema de monitoreo interno se basó en la eficacia del acompañamiento a los **proyectos locales**, sean de inversión o de fortalecimiento institucional. Esta se tradujo en que los responsables zonales del Programa fueron TMS. Su capacidad y velocidad de reacción frente a problemas encontrados era muy grande y permitía **una microgerencia eficaz y centralizada** de parte de la UCT. En este sentido, se puede afirmar que, los procesos de seguimiento contribuyeron a mejorar la gestión del Programa hacia los resultados y objetivos esperados, en lo que se refiere al componente local.

No se conoció de una capacidad de observación de resultados en los demás componentes y por ende su funcionalidad para el análisis sistemático del modelo de intervención no estaba garantizada. Ahora bien, hay que esperar la **calidad de lecciones aprendidas** en el informe de sistematización para poder juzgarlo.

5.3) Visibilidad

La visibilidad de los Programas ha sido garantizada a la vez de manera clásica y por medio de una innovadora estrategia de comunicación para el desarrollo. La manera clásica se refiere a haber garantizado la visibilidad de la acción de los Programas en la región a través de la rotulación de todos los productos, así como del equipamiento e indumentaria de trabajo del personal de campo. La forma no convencional es más impactante, pues concierne la producción de varios documentales, fotografías, murales, materiales multimedia y soportes de enseñanza para la niñez, todo con el objetivo no solo de visibilizar a la cooperación y al Programa sino la visibilidad del tema de la seguridad alimentaria y nutricional, buscando llegar a grandes grupos de población y motivar el aprendizaje sobre el tema, su involucramiento y compromiso social, político y económico, entre otros. Por otra parte, la importancia concedida a la información por parte de los actores locales e institucionales es alta pero su capacidad para una gestión efectiva de conocimiento en lecciones aprendidas de la gestión de SAN sigue siendo baja.

III. CONCLUSIONES

1) Sobre el diseño y modelo de intervención del Programa.

Conclusión 1a. La estrategia de PRESANCA I y II logró introducir el tema SAN en las agendas de los actores institucionales en los tres niveles a los cuales se apostó en su diseño: regional, nacional y local. Se benefició de una coyuntura favorable a partir del 2012, portada por la legitimidad política del tema de la SAN y una coyuntura de consolidación de la Integración regional. Los instrumentos sectoriales e intersectoriales (Políticas, Estrategias y Planes de acción regionales) necesitaban metodologías, estudios e investigaciones para intervenir en el territorio y validar los mecanismos para la articulación y coordinación. La ejecución de los componentes y desarrollo de actividades de fortalecimiento institucional política, técnica y administrativa y la formación de capacidades humanas fueron relevantes para construir procesos y mecanismos que contribuyen a la integración temática y geográfica.

Conclusión 1b. Ha sido pertinente promover la adopción de la SAN por la SG-SICA, y luego acompañarla en tanto que Unidad Técnica de la SG-SICA, coordinando su incorporación en las agendas de instituciones especializadas, para que se enfoquen con herramientas compartidas en problemas que son comunes, aunque se dan con intensidades diferentes y reciben abordajes políticos diferentes, y para que siga desarrollando acciones co-administradas para atender problemas compartidos sobre los cuales los países aceptan abordar en conjunto (como el caso del desarrollo en la MTFRL (la cual beneficia de la situación particular de la región Trifinio). Lo regional funciona si tiene espacio para la acción en el ámbito nacional especialmente en temas compartidos y agrega valor a los problemas comunes que se resuelven a nivel nacional. Ha sido importante establecer modelos y procesos inter-sectoriales para mejorar complementariedades y lograr una visión multidimensional de la SAN.

Conclusión 1c. El hecho que la SAN sea también un problema común de los países de la Región, pero con determinantes locales variados (dentro de los mismos espacios nacionales hay una gran diversidad) hace que **los países puedan tener o no el interés por recibir apoyo técnico, pero ello no reduce la relevancia de tener una capacidad regional para impulsar esta tarea y dar seguimiento a la implementación de los acuerdos de la Cumbre de Managua.** Es válido que la SG - SICA continúe desarrollando esta capacidad para orientar la cooperación regional.

Conclusión 1d. En todos los frentes, **se ha promovido un enfoque sistémico e integral del tema SAN:** en las asesorías sobre políticas, en la formación de capacidades profesionales, en la promoción de la SAN a nivel local acompañada de pequeñas inversiones. No obstante, en la inversión local, en parte por falta de recursos, un mayor énfasis se hizo sobre los determinantes sociales (en especial en los proyectos de agua y saneamiento), en menor medida incorporando la dimensión de gestión de riesgos. **El enfoque productivo y de comercio local de los sistemas alimentarios locales debe ser reforzado.**

Conclusión 1e. También se apoyó a instancias nacionales en SAN, por ej. SESAN (GUA), CONASAN (ELS), UTSAN (HON), SENAPAN (PAN), INEC, Ministerio de Salud y de Agricultura (CR), SESSAN, Ministerio de Agricultura e INIFOM (NIC), en materia de estrategias, planes y sistemas de información.

2) Sobre el fortalecimiento institucional regional.

Conclusión 2a. El PRESANCA II se convirtió en el brazo técnico de la SG - SICA dando continuidad a las contribuciones del PRESANCA I. El Programa influyó en los sectores para instrumentalizar los

lineamientos de política vinculadas a la SAN. **El funcionamiento de la UCT ha sido un ejercicio de aprendizaje permanente para la SG-SICA que tiene ahora la necesidad de asumirlo.** Se apoyó a las Cumbres de Presidentes, al Comité Ejecutivo y la SG-SICA, a la Unidad de Planificación, Unidad de Tecnologías de Información y a la Unidad de Cooperación. En lo que toca a la cooperación se apoyaron acciones muy importantes tales como la estrategia regional de cooperación de la UE, coordinación con otros donantes como el caso de Corea, AECID, entre otras.

Conclusión 2b. No obstante, **desde lo regional no se ha logrado una actualización armonizada de las políticas nacionales de SAN**, en parte por el relativamente bajo perfil de la SAN en ciertos países, y la falta de multisectorialidad efectiva, salvo en Guatemala y en Nicaragua, aunque siguiendo modalidades opuestas. En consecuencia, **el apoyo técnico al desarrollo de las políticas de SAN en los países ha sido heterogéneo, dependiendo de la demanda y de las oportunidades de financiamiento complementario** (entre otros bajo la modalidad de Apoyo Presupuestario, tales como los ejecutados para implementar la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala y Honduras).

Conclusión 2c. En cuanto a la contribución a la dimensión legislativa, se ha apoyado las instancias regionales (PARLACEN y FOPREL), pero sus iniciativas solo tienen un efecto distante sobre la problemática de la SAN porque no son vinculantes para las legislaciones nacionales (no obstante el Parlamento aprobó en el 2006 los lineamientos Estratégicos para el diseño e implementación de la Política Centroamericana de seguridad alimentaria y nutricional). **Las leyes de SAN en la Región son marcos normativos que instituyen el Sistema de organización del Ejecutivo para atender la problemática (órganos de participación, consulta y vigilancia). No inciden sobre su contenido u orientación programática y se revisan y modifican muy poco.** De hecho, se suele preferir no reformarlas para no arriesgar la institucionalidad existente que promueve la planificación participativa del desarrollo territorial con representación de los grupos de población de mayor pobreza y vulnerabilidad.

3) Sobre la formación de Recursos Humanos a todos los niveles.

Conclusión 3a. El programa de maestría propició el interés de las Universidades en la formación de profesionales con una visión integradora de todos los aspectos de la SAN. El que solo 4 universidades públicas de la Región aceptaron el reto, en 3 países, muestra la complejidad del tema de la armonización curricular, y las reticencias de las instituciones académicas frente a los temas interdisciplinarios, pero también señala el potencial de la SAN para promover esquemas de formación que rompan con las especializaciones excesivas de los profesionales en la Región.

Conclusión 3b. Mediante los programas de formación que implementó, el PRESANCA II formó el capital humano para la implementación de su propio plan de actividades, **pero al hacerlo contribuyó a la formación del capital humano a diferentes niveles y con potencial de articulación en toda la Región Centroamericana.**

Conclusión 3c. El aspecto innovador de la combinación estudio – trabajo y el hecho de que la MARSAN es una maestría que proyecta la academia en una problemática sensible para la Región fue bien apreciado por las Universidades. Algunas están en condiciones inmediatas de dar continuidad a esta iniciativa, tanto para el nivel de maestría que para los diplomados técnicos. Eso se manifiesta donde ya hay una demanda institucionalizada (demanda de la MTFRL para el CUNORI, demanda de nivel nacional para universidades en Nicaragua).

Conclusión 3d. El Programa formó recursos humanos y paralelamente apoyó a instituciones locales para la implementación de inversiones en SAN, vinculando ambos procesos a nivel local. El proceso de formación de recursos humanos a todos los niveles, y particularmente en el nivel técnico, es el que tiene más perspectiva de sostenibilidad, para algunas de las universidades individualmente, pero sobre todo en un esquema en el cual responda a las demandas de los gobiernos nacionales y locales.

Conclusión 3e. Tanto los enfoques basados en políticas sociales de salud y de educación y nutrición han sido enseñados en la maestría, como los enfoques de gestión integral de riesgos, y aun **el enfoque de sistemas alimentarios locales, con mayor exigencia de atención a la economía local y al cambio climático, estuvo presente. No obstante, este último requeriría ser reforzado.**

4) Sobre institucionalidad y las inversiones locales.

Conclusión 4a. El mayor impacto en lo local ha sido el reconocimiento explícito, de parte de gobiernos locales y de ciertas instituciones que los apoyan, de su voluntad y capacidad para contribuir a la SAN. Fueron apoyados con capacidades técnicas, fortalecimiento de su estructura orgánica y capacidades de sus recursos humanos para gestionar proyectos y cofinanciar las inversiones con aportes municipales y de las comunidades. Los proyectos de instalación y mejoramiento de los sistemas de agua y saneamiento básico, fue el mejor ejemplo para constatar su gran valor para coordinar las acciones públicas sobre los determinantes de la SAN en el nivel familiar y comunitario, adicionando acciones integradas para protección y conservación del recurso hídrico, del ambiente y mejoramiento de condiciones de salud.

Conclusión 4b. El fortalecimiento institucional de municipios y mancomunidades establece un modelo para las políticas nacionales de SAN, aunque el desarrollo de sistemas de información afines a esta temática ha tenido menos alcance (se hizo más sistemas de lo previsto en número, pero no alcanzaron el desarrollo deseado). Las mancomunidades actúan como promotoras de la integración local y su fortalecimiento institucional consolida la administración de la SAN, en el marco de la descentralización, salvo en Nicaragua.

Conclusión 4c. La implementación, por medio de convenios con terceros, de acciones de política social (inversiones, capacitaciones, gestión de información...) en lo local de parte de una dependencia del SICA puede corresponder a varias necesidades: generar aprendizajes sobre temas comunes, abordar directamente ciertos temas compartidos, y contribuir a que las instancias especializadas de la integración regional se articulen alrededor de temas compartidos. En este caso, **las inversiones locales funcionaron sobre todo como proyectos demostrativos, pero fueron convenientes para desarrollar acciones integradoras (“regionalizantes”), experimentar las políticas públicas en terrenos concretos e introducir los conceptos de SAN en la institucionalidad local.**

Conclusión 4d. Los proyectos de agua y saneamiento son un acierto y responden a necesidades muy sentidas de la población y por ende logran despertar el interés de la autoridad local y, progresivamente, la necesidad del aprendizaje y de completar la inversión física con la social. El donante (Finlandia) aprovechó para hacerlo la estructura existente de PRESANCA, canalizando fondos e invirtiendo en Sistemas de Agua y saneamiento.

Conclusión 4e. El Programa facilitó la administración de los fondos y el monitoreo y seguimiento del estado de avance de los proyectos y rendición de cuentas y a la vez contribuyó a que se manejen como proyectos integrales, implicados desde la protección de las fuentes de agua. No

obstante, se necesita más aplicación de una perspectiva integral, basada en un enfoque de sistema alimentario local, para sacar más provecho a los sistemas locales de agua para la SAN, la cual no se pudo implementar porque no se movilizaron otros recursos nacionales o externos para sustentar la implementación de acciones de carácter integral.

Conclusión 4f. La mayoría de los proyectos de Agua están en una fase básica de implementación (desarrollo de procesos de aprendizaje organizacional, capacitación administrativa, atención de normativas para su mantenimiento, intercambio de experiencia e instalación de medidores a domicilio para establecer la cuota por el suministro del servicio). Una de las modalidades, y la más relevante para la capacitación ha sido la de propiciar los intercambios de experiencias. Todos (as) los entrevistados reconocen **el acierto del Programa de facilitar el conocimiento e interacción entre autoridades, técnicos y beneficiarios de las ejecuciones en los países.**

5) Sobre sistemas de información.

Conclusión 5a. El apoyo al Sistema de información a nivel regional está acompañado por la CENTROESTAD recién creada (2014) y se enmarca en el desarrollo de la ERDE (2010) y sus ramificaciones nacionales, las ENDE. **La armonización, uso y difusión de las estadísticas es su cometido, y el modelo del SIRSAN es en este sentido un aporte a la construcción regional.** Se ha logrado un mecanismo consensuado semestral de actualización, pero se mantiene todavía con un nivel de agregación alto, por no procesar estadísticas desagregadas. No se ha desarrollado la función de monitoreo de variables coyunturales.

Conclusión 5b. Los sistemas de información nacionales son portales de acceso público en la web que integran los datos proporcionados por las instituciones nacionales, con actualización periódica. No tienen aún funcionalidades prospectivas ni de monitoreo coyuntural. Los países donde hay más capacidad técnica por parte de administradores y usuarios públicos de estadísticas sociales (Costa Rica y Panamá) son los que tienen menores prevalencia de DC en su población (lo cual no quiere decir que estén exentos de la problemática de la InSAN, que es integral. Sus funciones de puesta a disposición de datos a nivel local desagregado, que existe en el caso de los censos y de los registros (según su calidad), no están desarrolladas y deberán serlo en el futuro.

Conclusión 5c. **El desarrollo de sistemas de información para la toma de decisiones en materia de planificación e inversión en SAN ha tenido mayor alcance de lo previsto en número de municipios.** No obstante, el esfuerzo realizado es relevante pero no suficiente para implementar el proceso de toma de decisiones y la priorización de inversiones sobre la base de informaciones fidedignas. Se requerirá trabajar mejor este aspecto en el futuro. Para desarrollar la función de divulgación de los SIMSAN hay problemas estructurales que no pueden ser solucionados por el Programa tales como: la capacidad de análisis y de actualización de datos, el costo de la administración involucrada en mantener un sitio y la falta de conectividad. No son funcionales para la planificación municipal estratégica ni para orientar el plan de inversiones. Adicionalmente, sus funcionalidades prospectivas y de monitoreo coyuntural no han sido promovidas.

6) Sobre la integralidad y la gestión del Programa.

Conclusión 6a. Se ha producido una efectiva articulación entre los ejes de intervención, naturalmente limitadas por la efectividad de cada uno por separado (ver conclusiones anteriores). Particular atención merecen en este sentido los componentes de formación y de gestión de información, por su potencial articulación con el *mainstreaming* de la SAN:

- La formación ha contribuido al fortalecimiento institucional que es parte del proceso de desarrollar mejores políticas públicas e instrumentos, aun cuando el proceso es incipiente y se enfrenta a la inestabilidad de los aparatos gubernamentales en la región.
- La formación contribuye a generar recursos humanos para la concepción, supervisión y evaluación de los proyectos locales de inversión local en SAN.
- La formación también ha contribuido al desarrollo de sistemas de información, puesto que se especializó al personal municipal en temas de gestión de información en SAN – epidemiología, análisis integrado de la SAN.
- Los sistemas de información aun no contribuyen al desarrollo de políticas con mejores estrategias, salvo excepciones y tampoco contribuyen a la formulación de políticas.

Conclusión 6b. El Programa ha sido manejado con **una gran capacidad de adaptación a lo largo de su gestión**, lo que le ha permitido, en un entorno cambiante, de responder lo más posible en función de demandas diversas y complejas, sin dejar de aplicar los procedimientos de administración financiera adecuados, bajo la responsabilidad del PNUD, el cual cumple una función clave en este aspecto.

Conclusión 6c. No se hubiera podido gerenciar el PRESANCA II como se hizo sin la participación del PNUD, aunque la ubicación de las oficinas nacionales del PNUD en las capitales no facilitaba hacer pagos tan ágiles en las zonas fronterizas como se pudo hacer con los pagos directos, gracias a la puesta en funcionamiento de un fondo rotatorio.

Conclusión 6d. Esta flexibilidad ha sido posible gracias a un sistema de gestión operativa y financiera articulado y que se desagrega a varios niveles de actividades (5 dígitos), de los cuales solo los 2 primeros implican autorizaciones del Comité de Dirección para ser modificados, mientras que la modificación continua de los niveles inferiores se realiza bajo supervisión de la gerencia y calcula automáticamente los insumos necesarios.

Conclusión 6e. Las coordinaciones con otros proyectos de la UE en la Región han sido esporádicas, al contrario de lo que ha ocurrido con numerosos otros actores, dado que la implementación del Programa ha sido un ejemplo permanente de colaboraciones. Las relaciones con los apoyos presupuestarios en SAN, en Honduras y Guatemala, fueron mínimas. En general, las coordinaciones han sido posibles porque se había invertido en el acercamiento entre los actores. Entre las modalidades, lo más relevante han sido los intercambios.

IV. RECOMENDACIONES

I. Recomendaciones para la SG - SICA.

En base al diseño y modelo de intervención del Programa.

1. Fomentar la revisión y una mayor armonización de las Políticas Nacionales SAN desde lo regional, propiciando su actualización y coherencia con el marco general de políticas sociales y en el contexto de un enfoque integral de SAN que involucre las diversas instituciones públicas con competencia en agricultura, salud, educación ambiente, recursos hídricos entre otras y actores clave con particular énfasis en el sector académico.
2. Las políticas se deben desarrollar a todos los niveles y ser eficaces en orientar acciones, lo cual implica que se doten de instrumentos normativos y mecanismos de monitoreo y evaluación para medir los resultados y el impacto. **Se recomienda a la SG-SICA encargarse de ello, para implementar los acuerdos regionales.**

En base al fortalecimiento institucional regional y la ejecución del Programa

3. **Mantener una unidad técnica interna para articular todo lo referido a la SAN, conformando una “UTSAN”,** que funcione como facilitadora de apoyo técnico a las entidades especializadas, para que tengan las debidas orientaciones a la SAN es sus respectivas agendas. **Adoptar medidas para mantener el tema de SAN en la agenda institucional, cumpliendo con los mandatos presidenciales y la Estrategia regional, así como apoyar las políticas vinculadas a la SAN de parte de las instancias especializadas, y armonizar los temas sectoriales.**
4. En este sentido, y para lograr una total apropiación de los instrumentos regionales se recomienda difundir los lineamientos y directrices del marco normativo regional, empleando entre otros una difusión en versiones de fácil lectura para su comprensión a todo nivel, soportada un plan de comunicación. Asimismo, se debería compartir las lecciones aprendidas del PRESANCA I y II y mantener la dinámica de trabajo conjunto con las instituciones especializadas con las cuales se debe intervenir en forma conjunta (CAC, COMISCA, OSPESCA, COMMCA...).
5. **Garantizar la adopción por la SG – SICA del sistema de gestión operativa utilizado por la UCT,** por su flexibilidad para desagregarse a varios niveles de actividades y para permitir un efectivo enfoque de gestión por resultados, partiendo de las actividades y no de los insumos.

Acerca de la formación de Recursos Humanos

6. Apoyar al CSUCA en su meta de mantener vigente la homologación regional de la formación técnica en SAN, así como la superior, a nivel de maestría y doctorado, porque el fortalecimiento de las Universidades públicas tiene un papel clave en la viabilidad del modelo de SAN en su globalidad.
7. Velar porque la originalidad formativa (el modelo estudio – trabajo y la transformación de valores) de la maestría sigan siendo aspectos esenciales en estos procesos educativos desde las universidades públicas, y propiciar que todos los países sean implicados.

Acerca de la institucionalidad local y las inversiones en SAN

8. **Promover en los países del SICA un modelo de intervención en SAN implicando los Gobiernos locales y actores no estatales**, tomando en cuenta las lecciones del componente de inversión del PRESANCA II, en cuanto a involucrar la dimensión productiva de los sistemas alimentarios locales, y asociar a estos procesos la formación de recursos humanos.
9. En los procesos de educación de adultos acompañando estas inversiones, incorporar la alfabetización en SAN.

Acerca de los sistemas de información.

10. Apoyar el SIRSAN+ reforzando la unidad de planificación y apoyo tecnológico de la dirección de tecnología e información de la SG-SICA articulada con su “UTSAN” como facilitadora de apoyo técnico. Los apoyos en este tema se articulan a través de ellas. El PROGRESAN debe ser implementado de esta manera.
11. Para la parte SAN del SI-ESTAD se recomienda proponer a los países elaborar conjuntamente módulos de indicadores de SAN detallados a nivel de microrregiones, compatibles por ejemplo con la ECADERT o con otras formas de ordenamiento territorial, según los países, así como un módulo de análisis prospectivo basado en interacción de datos coyunturales de múltiples sectores.
12. También se recomienda, bajo el liderazgo de la CENTROESTAD, automatizar la actualización de datos nacionales y macroregionales mediante el acceso directo a las bases de datos en los servidores en las diferentes instituciones nacionales y desarrollar módulos relativos a los determinantes de la SAN que se identifiquen como problemas compartidos (inocuidad y circulación de alimentos, por ej.).
13. En la medida que el PROGRESAN pueda tomarlo en cuenta en su plan operativo, para los Sistemas nacionales se recomienda abrir el acceso al nivel desglosado para que los municipios tengan una fuente de consulta de los datos nacionales concerniendo su territorio y realidades particulares y, a futuro, explorar la posibilidad de alimentarlo alternativamente con datos observados localmente.
14. En el caso de los SIMSAN, se recomienda enfatizar en el desarrollo de la capacidad para vincularlos con indicadores producidos o compilados a nivel nacional y para desarrollar indicadores locales, de nivel sub-municipal, para que llegar a tener herramientas funcionales para la planificación municipal, de acuerdo con las capacidades locales. Lo que se requiere a nivel local es: i) poder coleccionar datos sobre la realidad a nivel más pequeño de identificación del hábitat con el espacio geográfico (usualmente en la Región se habla del nivel de comunidad o de caserío), ii) poder contar con la información censal y registral existente en el conjunto de instituciones nacionales que generan estadísticas a este mismo nivel o similar (por ej. Educación general a nivel de escuela) y, iii) de tener su propio diagnóstico de sus determinantes particulares de InSAN como para poder generar a partir de estos datos una herramienta de planificación en la cual todos los actores externos estén reflejados.
15. Se requiere de una ampliación del concepto de los sistemas existentes para responder efectivamente al objetivo que ha sido retomado por el PRESISAN como objetivo específico: “aumentar la disponibilidad de información (...) para la toma de decisión”. No se trata específicamente de un enfoque prospectivo con sitios centinelas, los cuales son complejos de implementar localmente, y suelen tener más aplicabilidad desde una perspectiva

nacional que local. Se trata únicamente de tener el nivel de precisión adecuado a las necesidades de la toma de decisión.

16. El mejoramiento de los sistemas, tanto nacionales como locales, requiere el fortalecimiento de capacidades de obtención o de utilización de indicadores tales como: costo de canasta básica, hojas de balance, censos de talla, consumo real de alimentos... técnicas que deben seguir siendo apoyadas, en el marco del PROGRESAN, en un primer momento dados los limitados recursos con que cuenta este nuevo proyecto.

II. Recomendaciones para la UE en Centroamérica.

Acerca del modelo de intervención del Programa y el fortalecimiento institucional.

1. Asegurar la consistencia del futuro apoyo de la UE en la Región con las agendas relativas a la SAN acordadas en las Cumbres de Presidentes, en el marco de los instrumentos posibles, de acuerdo con la programación indicativa vigente. Esto implica **orientar hacia la integralidad de objetivos de la SAN, en cada contexto nacional, la diversidad de instrumentos de cooperación UE utilizados para apoyar con / las iniciativas de resiliencia frente a la sequía y de adaptación al cambio climático en general.**
2. Capitalizar estas experiencias en los programas de cooperación bilateral en los países donde el tema de SAN sigue siendo prioritario en la agenda de cooperación (en particular Guatemala y Honduras).
3. Movilizar otros instrumentos de cooperación regional y no gubernamental en apoyo a iniciativas locales complementarias a los programas nacionales, en los países abiertos a la cooperación descentralizada.

Acerca de la formación de Recursos Humanos a todos los niveles.

4. Es el tema de formación de recursos humanos que se requiere apoyar en prioridad, con un cofinanciamiento parcial correspondiendo al papel del SICA, con un programa regional y capítulos por país. **La UE debería apostar a consolidar la construcción de una enseñanza superior orientada a la SAN**, que el PRESANCA I y II han contribuido a establecer, con las universidades públicas más importantes de la Región y apoyo del CSUCA.
5. Estudiar la posibilidad de introducir contribuciones a la formación superior en SAN en otros proyectos de la UE relativos a temas tales como clima, ambiente, etc., copatrocinando diplomas técnicos, como se hace en la experiencia del CUNORI.
6. A futuro la UE podría apoyar financieramente a universidades interesadas en adoptar la modalidad de estudio similar a las maestrías que impulso el Programa.

Acerca de los sistemas de información.

7. Conducir la implementación del PROGRESAN, tomando en cuenta las recomendaciones en la materia (ver recomendaciones # 14 y 15 a la SG-SICA). Esta recomendación también está dirigida a la oficina regional del PNUD.

Acerca de las inversiones en lo local.

8. Para prevenir que lo logrado no retroceda, la UE debería contratar una AT de corto plazo a definir una estrategia de coordinación del SG-SICA con las Mancomunidades y/o

Asociaciones de municipios para dar continuidad a los procesos en curso en los territorios con las características semejantes y en los grupos de población con problemas similares. En los países con instrumentos de cooperación bilateral en SAN, se puede definir una repartición de tareas, dado que son ellos que más necesitan estos instrumentos para lograr sus objetivos nacionales.

III. Recomendaciones para la UCT (en la fase de cierre).

Acerca de la institucionalidad y las inversiones locales.

1. Asegurar un acompañamiento técnico y capacitación adicional para las Juntas Administradoras de Agua para optimizar el funcionamiento y sostenibilidad de los sistemas de agua y saneamiento.

Acerca de los sistemas de información.

2. Procurar hospedar los sitios municipales SIMSAN en un servidor del SICA, con miras a su sostenibilidad. Esto puede ser condicionado a un nivel de actualización mínimo.

IV. Recomendaciones para futuras acciones en SAN el ámbito local.

1. Continuar financiando proyectos de gestión integral de los recursos hídricos, la que tiene tan buena acogida entre la población y amplía la visión hacia el cuidado y conservación del ambiente y la gestión de riesgos. Un trabajo que tome como fundamento las políticas y estrategia regionales en la gestión del agua, que fortalezca el sentido de apropiación (pago de cuotas) mejoramiento de prácticas de uso racional del agua, propiciar la interacción de las juntas de agua, la comunicación comunitaria y la constitución de redes de juntas de agua. En el caso de sistemas de agua domiciliarios, incluir medidores de agua desde la fase de diseño del sistema.
2. Las futuras acciones deben ser adaptadas a las particularidades nacionales, a sus diversas modalidades de articulación con lo local y a la oportunidad de los apoyos brindados. Se reitera la importancia de continuar acompañando la implementación de las políticas nacionales y la formulación de estrategias y propuestas específicas para su derivación a los territorios.
3. Las áreas con problemáticas diferenciadas bi o tri nacionales hacen parte de los temas compartidos, y deben seguir siendo objeto de atención del SICA, que puede contribuir a que los grupos poblacionales con características análogas de ambos lados cooperen entre sí y que la oferta financiera internacional complemente los procesos de desarrollo de importancia estratégica para contrarrestar la vulnerabilidad y la InSAN para futuras acciones en el ámbito local (regional territorial y municipal).
4. Proponer mecanismos para prevenir la pérdida de capacidades técnicas mediante la aplicación de condiciones que garanticen la estabilidad laboral de los TECNISAN en las oficinas municipales, al menos por un tiempo similar al período de estudio que necesitaron para obtener su diplomado y/o para recuperar la inversión realizada en su formación académica (becas). Apoyar los procesos de consolidación de los Institutos de

formación Municipal en los países los cuales se perfilan como actores importantes para formar profesionales y técnicos en todas las áreas de la gestión municipal.
