

Serie evaluaciones de programa

Evaluación de resultados y lecciones aprendidas del programa Mesoamérica Sin Hambre: “Marcos institucionales más efectivos para mejorar la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional”

Código de programa: GCP/SLM/001/MEX

Anexo 4. Estudio País Guatemala

Contenido

Agradecimientos	iv
Abreviaturas y siglas	v
Glosario	vii
Resumen ejecutivo	viii
Hallazgos principales	viii
1. Introducción	1
1.1 Objetivo y alcance de la evaluación	1
1.2 Metodología	2
2. Información básica del programa MSH	4
2.1 Antecedentes y ubicación programática	4
2.2 Teoría de cambio	4
2.3 Marco de resultados y zona de localización en Guatemala.....	5
2.4 Contexto del país y del sector	7
3. Hallazgos principales del estudio	10
3.1 Pertinencia.....	10
3.2 Eficacia	13
3.3 Eficiencia.....	18
3.4 Sostenibilidad de los resultados	20
3.5 Inclusión de grupos con desventajas sociales.....	24
3.6 Factores influyentes en la gestión y los resultados del programa	25
3.7 Prácticas con potencial de aprendizaje.....	28
4. Conclusiones y recomendaciones	32
4.1 Conclusiones.....	32
4.2 Recomendaciones	34
Ápndice 1. Lista de personas consultadas	37
Ápndice 2. Referencias documentales y bibliográficas	38
Ápndice 3. Matriz de actores vinculados a las intervenciones del programa en Guatemala	39
Ápndice 4. Matriz de intervenciones principales de FAO en SAN-AF en Guatemala	41
Ápndice 5. Variables e indicadores de la evaluación analizados en el Estudio de caso de país Guatemala	42
Ápndice 6. Modelo conceptual del problema tratado por el programa MSH	43
Ápndice 7. Documentación de caso de buena práctica de SAN del municipio San Juan Ermita, Chiquimula	44
Ápndice 8. Modelo conceptual de la Calidad de gestión POLSAN: Nivel de incidencia en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA)	45

Figuras y tablas

Figuras

Figura 1. Distribución del presupuesto del programa MSH.....	4
Figura 2. Teoría de cambio del programa MSH (reconstruida por el equipo de evaluación).....	5
Figura 3. Tendencia de la prevalencia de la pobreza en Guatemala, 2000-2020.....	8
Figura 4. Número de casos anuales acumulados de desnutrición aguda (bajo peso para la talla), 2015-2020	9
Figura 5. Nivel de ejecución financiera del programa MSH en Guatemala, acumulado al 30 octubre 2021	19

Tablas

Tabla 1. Usuarios y usos potenciales de la evaluación	2
Tabla 2. Marco de resultados del programa MSH en Guatemala.....	6
Tabla 3. Contribuciones más significativas al resultado 1	15
Tabla 4. Contribuciones más significativas al resultado 2.....	16

Agradecimientos

La Oficina de Evaluación de la FAO (OED, por su sigla en inglés) desea agradecer a todos los que contribuyeron a esta evaluación, dirigida por la Sra. Lavinia Monforte, asistida por Adriana Jamarillo, ambas de la OED. El equipo de evaluación estuvo formado por un líder del equipo, David Grajeda (nivel de programa, Guatemala, Honduras, Panamá), Carlos Godfrey (Belice, Colombia, Nicaragua) y Maurico Quesada (Costa Rica, El Salvador, República Dominicana). La evaluación se ha llevado a cabo con el inestimable apoyo del personal de la FAO en la Oficina Subregional para Mesoamérica (SLM) y la Oficina de FAO en Guatemala, cuya visión, conocimientos, sugerencias y comentarios han hecho posible esta evaluación.

La evaluación se ha beneficiado de los aportes de muchas partes interesadas, incluidos funcionarios del gobierno nacional, regional y local, grupos indígenas, de afrodescendientes y campesinos, así como de organizaciones civiles y locales, universidades y centros de investigación y empresas privadas. Sus aportes han sido determinantes para el trabajo del equipo, que los agradece enormemente. Se agradecen en particular: personal de la Embajada de México en Guatemala; personal de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), especialmente de la Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural (DICORER); Sede departamental y agencias municipales de extensión de Chiquimula; gerencia de Mancomunidad Copán-Ch'ortí; diputados y asesores del Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH); productores y directivos de asociaciones de productores de la Agricultura Familiar de Chiquimula.

Abreviaturas y siglas

AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AF	Agricultura Familiar
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CSS-T	Cooperación Sur Sur y Triangular
CRS	Catholic Relief Services
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DICORER	Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural
EDH	Enfoque de Derechos Humanos
ENREDD+	Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal
EA	Evaluación de Avances
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FPH	Frente Parlamentario contra el Hambre
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FILAC	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
FIES	Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria
GBR	Gestión Basada en Resultados
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INSAN	Inseguridad Alimentaria Nutricional
LAE	Ley de Alimentación Escolar
MPP	Marco de programación de País de FAO
MSH	programa Mesoamérica Sin Hambre
MAGA	Ministerio de Agricultura y Ganadería (Guatemala)
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINEDUC	Ministerio de Educación (Guatemala)
MINECO	Ministerio de Economía
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MCIVI	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Guatemala)
OED	Oficina de Evaluación de FAO
OE	Objetivo Estratégico (de FAO)
OED	Oficina de Evaluación de FAO
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPS	Oficina Panamericana de la Salud
PAFFEC	programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PARLATINO	Parlamento Latinoamericano
PMA	programa Mundial de Alimentos
SLM	Oficina Subregional para Mesoamérica (FAO)
SAN	Seguridad Alimentaria Nutricional

SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
TDC	Teoría de cambio
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNEG	Grupo de Evaluación de Naciones Unidas
USAID	Agencia de Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional

Glosario

Aprendizajes/lecciones aprendidas	Nuevas maneras de hacer integradas en la vida de personas, instituciones y organizaciones como resultado de sus experiencias o prácticas.
Efecto	Cambio en las prácticas, las capacidades y el desempeño de individuos, organizaciones e instituciones generados por una acción de desarrollo
Eficacia	Grado en que una acción de desarrollo ha alcanzado los resultados previstos con los bienes y servicios entregados y las actividades implementadas.
Eficiencia	Uso apropiado y económico de los insumos y recursos puestos a disposición de una acción para alcanzar los resultados planificados.
Gestión Basada en Resultados (GBR-RBM)	Método de gestión de políticas públicas y proyectos de desarrollo que se caracteriza por orientar todos los recursos invertidos hacia el logro de resultados, mediante intervenciones elegidas con base en evidencia sobre su potencial eficacia.
Impacto	Cambios en las condiciones de vida, el ejercicio de derechos y el desarrollo humano de la población beneficiaria generados de forma directa por una acción de desarrollo.
Modelo conceptual	Herramienta del método de Gestión Basada en Resultados que permite estudiar y sistematizar el conocimiento existente sobre la magnitud de un problema de desarrollo y las causas que lo producen.
Pertinencia	Grado en que un proyecto de desarrollo y sus resultados (productos, efectos e impacto) concuerdan con las políticas y prioridades de un país o una comunidad y las necesidades y derechos de la población beneficiaria.
Productos	Conjunto de bienes y servicios entregados a la población priorizada por un proyecto considerando la evidencia aportada por el Modelo conceptual.
Resultados de desarrollo	Cambios en las condiciones de desarrollo de una población generados de forma directa o indirecta, intencionada y no intencionada, por un proyecto de desarrollo.

Resumen ejecutivo

1. El programa Mesoamérica Sin Hambre (MSH) es ejecutado en Guatemala por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), con el apoyo financiero de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Con un total de 1,5 millones de dólares y un período de ocho años (2015-2022), el programa se ha propuesto el siguiente marco de resultados y efectos.

Efecto y resultados	Principales intervenciones
Efecto directo	Contribuir a fortalecer los marcos institucionales locales, nacionales y regionales para la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional y la atención diferenciada a la agricultura familiar.
Resultado 1. Desarrollado un marco político e institucional eficaz y operativo para la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional;	Apoyo técnico-legislativo a capítulos nacionales del FPH para diseñar y proponer marcos regulatorios y presupuesto para la SAN-AF. Sistemas nacionales de coordinación interministerial de SAN: instrumentos para articulación de políticas sectoriales, producir información y medir resultados.
Resultado 2. Fortalecida una institucionalidad específica eficaz para mejorar las condiciones, los medios de vida y la resiliencia de la agricultura familiar.	Gestión territorial descentralizada de políticas y programas de SAN-AF desde gobiernos locales. Políticas diferenciadas para distintos tipos de productores de AF para asegurar acceso a recursos productivos y servicios técnicos para producción sostenible y acceso a mercados. Servicios técnicos de extensión y asistencia a productores: organización, producción de semillas, financiamiento, manejo de riesgos y acceso a mercados.

Objetivos de la evaluación

2. El presente documento contiene el Informe de Estudio País Guatemala de la Evaluación de resultados y lecciones aprendidas del programa Mesoamérica Sin Hambre (MSH): Marcos institucionales más efectivos para mejorar la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional" GCP /SLM/001/MEX. El objetivo de la evaluación ha sido valorar *el logro de los resultados alcanzados por el programa hasta julio de 2021, tomando en cuenta las siguientes variables*: pertinencia del diseño del programa; grado de eficacia en el logro del efecto y los resultados planificados; eficiencia en el uso y la gestión de los recursos programados; sostenibilidad real y potencial de los resultados promovidos; inclusión de los grupos con desventajas sociales en el diseño, las actividades y los resultados.
3. La evaluación se ha realizado entre junio y diciembre de 2021, considerando tres fases: i) Diseño e informe inicial; ii) Investigación de campo; iii) Preparación y discusión de informe. La fase de investigación de campo comprendió entrevistas a los principales actores y las partes interesadas en Guatemala: FAO, AMEXCID, Embajada de México, diputados del FPH, instituciones sectoriales, gobiernos locales, organizaciones de productores locales. También se realizaron visitas de campo y entrevistas directas con productores y productoras en cuatro municipios del departamento de Chiquimula.

Hallazgos principales

4. **Pertinencia.** El programa MSH ha sido altamente pertinente en Guatemala, tomando en cuenta que ha respaldado los procesos de política pública más relevantes impulsados en el país en los últimos cinco años para el logro de la seguridad alimentaria nutricional. Entre otros: Ley de Alimentación Escolar (LAE); Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POLSA); Gran Cruzada Nacional por la Nutrición. También ha sido coherente con las prioridades y lineamientos estratégicos de FAO y AMEXCID. Sin embargo, ante una posible siguiente fase, se hace necesario

hacer ajustes en el diseño para asegurar la continuidad de su pertinencia. Entre otros: i) adecuación del marco conceptual a los cambios observados en los últimos años en los principales sujetos de la agricultura familiar: mujeres, hombres y jóvenes; ii) adopción de enfoque intesectorial para sostener el apoyo a los productores familiares; iii) diseño de intervenciones coherentes con el perfil diferenciado de los sujetos de las familias.

5. **Eficacia.** Las actividades implementadas en Guatemala han realizado contribuciones significativas al logro de los dos resultados planificados por el programa: R1. Marcos normativos, presupuesto e institucionales efectivos para tratar la SAN y apoyar la AF; R2. Fortalecidas capacidades de instituciones sectoriales y gobiernos locales para la gestión de la SAN y la atención diferenciada a la AF. En sentido estricto, se puede afirmar que el programa MSH logró el efecto directo esperado en Guatemala: fortalecidos marcos legales, políticos e institucionales nacionales para el logro de la SAN y la atención diferenciada de la Agricultura Familiar. No obstante, este cambio tiene claros límites para la reducción del tamaño de la población afectada en Guatemala por el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional, debido principalmente a los siguientes factores: i) limitada escala territorial de las intervenciones asociada al volumen de recursos financieros disponibles; ii) alto nivel de complejidad multicausal del problema: más de 20 factores causales críticos, incluyendo rezagos históricos de grandes proporciones en el desarrollo de los grupos vulnerables y bajo nivel de capacidades de gestión y de eficacia en la institucionalidad pública; iii) impacto del COVID-19 en los indicadores de pobreza y SAN en los últimos dos años.
6. **Eficiencia.** Dentro de los parámetros corporativos de FAO, el programa ha realizado una adecuada ejecución de los recursos del presupuesto global asignado para el ciclo de ocho años de programación previstos, correspondiente a 1,5 millones de dólares. Además de un nivel de ejecución financiera cercano al 100%, los recursos invertidos muestran una positiva relación costo-eficiente con respecto a los resultados obtenidos, favorecido por factores positivos asociados al modelo de gestión, como la complementariedad y sinergias con intervenciones de FAO y de otros cooperantes en el sector.
7. **Sostenibilidad.** Considerando los criterios de apropiación, capacidades, recursos y entorno propicio, definidos en los términos de referencia de la evaluación, se puede afirmar que la sostenibilidad de los resultados del programa MSH no está asegurada, con posibilidades diferenciadas. En el resultado 1, la sostenibilidad de los procesos de construcción de un marco político habilitante está mejor posicionada en términos de apropiación, capacidades y recursos, tomando en cuenta su conexión con los capítulos regionales del FPH y otros actores regionales. En el resultado 2, la sostenibilidad está más comprometida, debido principalmente a la escasez de recursos y el bajo nivel de capacidades de gestión en las instituciones, que incluye el potencial riesgo de rotación o pérdida de personal capacitado por el programa.
8. **Inclusión de grupos con desventajas sociales.** Desde su diseño programático, el programa MSH ha tenido un claro enfoque de inclusión de tres grupos con desventajas sociales en Guatemala: pueblos indígenas, mujeres y jóvenes. No obstante, se han identificado áreas de mejoras relativas a la incorporación de un enfoque de empoderamiento y la atención diferenciada de los sujetos de la AF, especialmente mujeres y jóvenes, a fin de hacer sensibles los cambios observados en los sujetos de la AF.
9. **Factores influyentes.** Entre los factores potenciadores, se pueden resaltar los siguientes: i) activos reputacionales y atributos corporativos de FAO; ii) potencial del modelo de gestión para facilitar la complementariedad estratégica con otras intervenciones de FAO y de cooperantes en el sector (articulación de equipo nacional y equipo regional; gestión financiera estructurada y flexible; coherencia programática y gestión de la colaboración de la Representación de FAO); iii) gestión

del conocimiento y buenas prácticas de CSST. Entre los factores limitantes, se pueden mencionar los siguientes: i) limitado alcance de la teoría de cambio (TDC) para tratar los factores causales críticos del problema del hambre y la inseguridad alimentaria nutricional en Guatemala; ii) débil gestión y adecuación cultural de las intervenciones a los sistemas alimentarios y nutricionales de los pueblos indígenas; iii) baja calidad de la gestión del MAGA y distorsión política de los procesos de entrega de bienes y servicios públicos a los productores de la AF y la población afectada por la INSAN.

10. **Potenciales aprendizajes para una siguiente fase o escala del modelo de intervención.** Fueron identificadas las siguientes áreas con potencial pedagógico para el aprendizaje de los actores involucrados: i) complementariedad y trabajo colaborativo del modelo de gestión; ii) complementariedad y sinergias entre actividades de incidencia política a nivel central y actividades de campo para modelar buenas prácticas de políticas públicas focalizadas en territorios; iii) modelaje de leyes sectoriales mediante espacio de colaboración entre parlamentos regionales (FPH y Parlatino) y centros académicos especializados; iv) modelos de gestión intercultural de procesos de cambio en los sistemas de alimentación y nutrición de los agricultores familiares, especialmente cuando involucra a pueblos indígenas y afrodescendientes; v) dinámicas de transformación de los sujetos sociales de la AF, con énfasis en la redefinición de roles de las mujeres y los jóvenes; vi) ampliación de los procesos de interlocución y colaboración de FAO con nuevos actores institucionales intersectoriales (economía, comunicaciones, trabajo, desarrollo social, medio ambiente); vii) mecanismos y estrategias de mitigación de potenciales riesgos de exclusión social y económica de los productores y las productoras de la agricultura familiar en los procesos acelerados de descarbonización y digitalización de la economía.

Recomendaciones

AMEXCID y Embajada de México

Recomendación 1. Considerar las buenas prácticas y los aprendizajes relevantes generados por el programa MSH para su potencial de réplica del otro lado de la frontera mexicana con poblaciones indígenas con riesgos de inseguridad alimentaria y nutricional.

Recomendación 2. Fortalecer los intercambios bilaterales de las entidades federales, estatales y locales de México en la frontera sur con los actores institucionales del sector SAN y AF de Guatemala, en el marco de una posible siguiente fase del programa MSH, considerando los casos de buenas prácticas identificados.

Representación de FAO en Guatemala

Recomendación 3. Fortalecer el enfoque y la atención intersectorial de la AF incorporando procesos de interlocución y fortalecimiento la participación de otros ministerios con competencias en el sector. Entre otros: MINECO, MINTRAB, MIDES, MARN.

Recomendación 4. Acompañar la agenda legislativa del FPH relacionada con marcos normativos para el tratamiento de temas clave para la SAN y la AF en el país, que incluye entre otras iniciativas: Ley de Agricultura Familiar; Ley de Aguas; Ley de Prevención de Desperdicios y Pérdidas de Alimentos; Ley de Etiquetado Frontal de Alimentos; reformas a la Ley del SINASAN para dotar de mayores competencias a la SESAN, de manera que se fortalezca la gobernanza del sector y se incremente la eficacia de las instituciones sectoriales y gobiernos locales.

Recomendación 5. Apoyar al MAGA en la redefinición de un modelo de atención a los productores de la Agricultura Familiar, coherente con los cambios identificados en los sujetos de las familias rurales y las distintas capacidades para participar en los procesos de vinculación con el mercado, de tal manera que se pueda llenar el vacío dejado por la supresión del programa PAFEC.

Recomendación 6. Elaborar un modelo conceptual y una teoría de cambio contextualizada al país y el sector para tratar el problema de bajo nivel de capacidades y de eficacia de las instituciones sectoriales (SESAN y MAGA) para el logro de los resultados de seguridad alimentaria nutricional del país. Un insumo útil potencialmente útil podría ser los estudios recientes de la Unión Europea sobre la calidad del gasto del sector SAN y el Índice Eficacia de la POLSAN.

Equipo del programa MSH

Recomendación 7. Actualizar la TDC del programa con base en un modelo conceptual sobre la multicausalidad del problema de seguridad alimentaria nutricional y servicios de apoyo a la AF en el país, de tal manera que, en la medida de los recursos disponibles, se traten causas determinantes no atendidas o atendidas de manera parcial por el programa. Entre otras: acceso a activos básicos para el desarrollo (agua, tierra, tecnologías digitales, tecnologías de producción); bajo nivel de capacidades institucionales, especialmente en la gestión del ciclo de programación de las instituciones sectoriales: planificación, presupuesto, producción, logística de entrega de los bienes y servicios; adecuación cultural de los bienes y servicios a los sistemas alimentarios indígenas, incluyendo la gestión de los cambios promovidos.

Recomendación 8. Como parte de la TDC, elegir y diseñar intervenciones potencialmente efectivas tomando en cuenta la evidencia aportada por el Modelo conceptual, incluyendo los siguientes hallazgos reportados por la presente evaluación: i) movilidad de los sujetos sociales de la AF; ii) intersectorialidad de la política pública orientada a la atención de la AF; iii) diferenciación de productores sujetos de subsidios sociales y productores con capacidad de participar en el mercado; iv) nivel de capacidades institucionales para la implementación del ciclo de Gestión Basada en Resultados; v) distorsiones políticas en el servicio de extensión rural.

Recomendación 9. Como parte de la TDC: Fortalecer los mecanismos de participación y empoderamiento de las asociaciones de productores de la AF en los espacios de decisión relacionados con las compras locales para el programa de Alimentación Escolar, a fin de alcanzar las cuotas de participación definidas por la ley y reducir las desventajas que tienen en la actualidad frente a proveedores locales, principalmente tiendas de abarrotes.

Recomendación 10. Como parte de la TDC: Diseñar e implementar estrategias de gestión intercultural de cambios en las prácticas de los sistemas de producción y consumo de alimentos de las familias y productores de la AF, especialmente cuando involucra a pueblos indígenas.

Recomendación 11. Como parte de la TDC: Elaborar materiales de comunicación educativa sobre la AF para la formación de nuevos integrantes de las agencias municipales de extensión, que probablemente sean nombrados por las nuevas autoridades municipales electas en las próximas elecciones generales previstas para 2023, a fin de asegurar la continuidad de los procesos y los estándares de calidad en la atención a los productores.

Recomendación 12. Como parte de la TDC: Diseñar una estrategia para incorporar de manera progresiva componentes digitales en los servicios de extensión a la AF, tanto en el seguimiento de las actividades de campo de los extensionistas como en la asistencia técnica a los productores, tomando como referencia el sistema que el programa ayudó a instalar en la Sede departamental del MAGA en Chiquimula.

Recomendación 13. Como parte del modelo de gestión, documentar y fortalecer el aprendizaje organizacional sobre las siguientes buenas prácticas o experiencias con potencial pedagógico: i) modelaje regional de marcos normativos e institucionales; ii) gestión de la colaboración y complementariedad con intervenciones de FAO y otros cooperantes; iii) combinación de acciones de incidencia política a nivel central y experimentación de prácticas de campo; iv) modalidad de gestión financiera basada en POA regulares y fondos complementarios para atención de demandas emergentes; riesgos de exclusión de la economía verde y tecnologías digitales.

Recomendación 14. Como parte del proceso de selección de la zona de localización de las actividades de campo, considerar otras zonas del país en condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional en el

Corredor Seco occidental (Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango). En caso de Quiché y Huehuetenango, considerar la posibilidad de un piloto binacional entre municipios fronterizos de Guatemala y México.

1. Introducción

1.1 Objetivo y alcance de la evaluación

1. El presente Estudio de País Guatemala forma parte de la Evaluación de resultados y lecciones aprendidas del programa Mesoamérica Sin Hambre (MSH): Marcos institucionales más efectivos para mejorar la Agricultura Familiar y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (GCP/SLM/001/MEX, ejecutado por FAO, con el apoyo financiero de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) en nueve países de esta región: Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia y República Dominicana. Prevista en el documento de diseño y aprobada en la XII reunión de la Comisión Mixta del programa, celebrada en diciembre de 2020, como parte de la evaluación general, el estudio se propuso el siguiente objetivo general:

Valorar el logro de los resultados del programa MSH hasta julio de 2021, tomando en cuenta los distintos factores intervinientes, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, a fin de formular recomendaciones pertinentes que apoyen la toma de decisiones informadas de AMEXCID y los socios regionales y nacionales respecto a una posible siguiente fase, el escalamiento y/o el diseño de nuevas iniciativas destinadas a reducir el hambre y la inseguridad alimentaria nutricional en Mesoamérica.

2. Tomando en cuenta este propósito y las variables definidas por CAD-OCDE, el proceso de recolección de información y análisis de hallazgos estuvo guiado por los siguientes objetivos específicos: i) Valorar la pertinencia del diseño del programa; ii) Valorar el grado de eficacia en el logro del efecto y los resultados planificados; iii) Valorar la eficiencia en el uso y la gestión de los recursos programados; iv) Valorar la sostenibilidad real y potencial de los resultados promovidos; v) Valorar la inclusión de los grupos con desventajas sociales en el diseño, las actividades y los resultados.
3. Considerando los objetivos anteriores, el estudio de caso de Guatemala ha enfatizado el análisis de las siguientes variables y criterios¹:
 1. **Pertinencia:** coherencia con las necesidades y los derechos de los grupos de población priorizados; coherencia con las prioridades nacionales respecto a la seguridad alimentaria nutricional y agricultura familiar; coherencia con prioridades y marcos estratégicos de los socios (AMEXCID y FAO).
 2. **Eficacia:** nivel de logro de los resultados y el efecto planificados; factores que han influido en el nivel de logro alcanzado.
 3. **Eficiencia:** nivel de ejecución financiera; relación costo-eficiente entre recursos invertidos y resultados alcanzados; factores que han influido en la eficiencia del programa.
 4. **Sostenibilidad:** apropiación de los resultados por parte de los usuarios; capacidades desarrolladas; disponibilidad de recursos financieros; existencia de entorno político-institucional propicio.
 5. **Inclusión de grupos con desventajas sociales:** priorización de las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas en el diseño del programa; participación de los grupos priorizados en los beneficios y resultados del programa; contribuciones al empoderamiento de los grupos priorizados como sujetos de derechos y usuarios de servicios de apoyo del Estado.

¹ Ver Ápedice 3. Variables e indicadores de la evaluación analizados en el estudio de caso de Guatemala y, para más detalle, la Matriz metodológica de la evaluación en el Ápedice 4 del Informe principal.

4. La evaluación ha tomado en cuenta las contribuciones realizadas por el programa en Guatemala desde 2015, fecha de inicio formal de operaciones, hasta agosto de 2021. Para ello, ha considerado como un insumo fundamental el informe de la Evaluación de Avances (EA), realizada entre junio y diciembre de 2018. La elección de Guatemala, junto a El Salvador, Honduras, Panamá y Colombia, como “país foco de la evaluación”, ha respondido a los siguientes criterios²: i) potencial del sector y del país para identificar lecciones aprendidas útiles para toda la región; ii) reducción del riesgo de impacto negativo de la pandemia del COVID-19 derivado de la restricción de vuelos internacionales mediante la selección de consultores nacionales de los países priorizados; iii) preferencias del donante.
5. Como parte de la evaluación general, el informe del estudio de País Guatemala será empleado por los socios y las partes interesadas para los usos que se detallan a continuación.

Tabla 1. Usuarios y usos potenciales de la evaluación

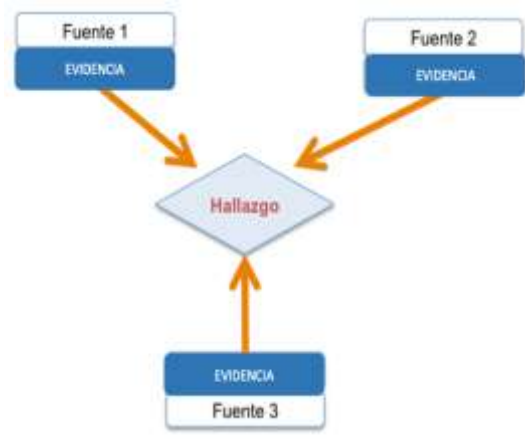
Usuarios	Usos potenciales
AMEXCID FAO: Representación Guatemala, SLM	Toma de decisiones informadas y estratégicas sobre las alternativas potencialmente más efectivas para una posible siguiente fase del programa o bien para el diseño de otras intervenciones relacionadas con SAN y AF.
Contrapartes nacionales: MAGA (DICORER), Mancomunidad Copán-Ch'orti'; FPH	Implementar las recomendaciones y capitalizar los aprendizajes para mejorar sus intervenciones orientadas a la reducción del hambre, la seguridad alimentaria y nutricional, así como el apoyo a la AF.
Equipo del programa, nacional y regional	Rendición de cuenta a AMEXCID y los otros socios sobre los resultados obtenidos con los recursos invertidos. También se prevé capitalizar los aprendizajes y las buenas prácticas para una eventual siguiente fase u otras intervenciones en el sector.

1.2 Metodología

6. El estudio sobre las contribuciones del programa MSH en Guatemala se ha realizado conforme la metodología de la evaluación general, incluyendo los lineamientos, código ético y estándares de calidad de UNEG y OED. En este marco, se han empleado los siguientes métodos de recolección y análisis de información:
- i. Revisión de documentos de referencia del programa y bibliografía especializada sobre SAN y AF.
 - ii. Entrevistas actores nacionales: a) diputados y personal del FPH; b) funcionarios de MAGA: DICORER y Sede departamental de Chiquimula; c) extensionistas de Agencias Municipales de Extensión Rural (AMER) del departamento de Chiquimula; d) representantes de asociaciones de productores de AF; e) familias y productores de la AF; f) funcionarios de gobiernos locales; g) representante de la Embajada de México en Guatemala; h) Representante de FAO y equipo nacional del programa. Las entrevistas a actores locales en Chiquimula se han realizado de manera presencial, mediante una misión de campo, realizada entre los días 27 y 29 de septiembre de 2021. Con excepción del equipo nacional del programa, las demás entrevistas se han realizado de manera virtual, mediante plataformas Teams y Zoom. Ver listado de personas consultadas en Anexos.
 - iii. Entrevistas a actores regionales: el estudio de Guatemala se ha beneficiado de entrevistas a actores regionales y especialistas de FAO de SLM y oficina regional, así como de la sede, en Roma.

² Términos de referencia de la evaluación. Pág. 17

7. La información obtenida con los métodos empleados para consultar a los actores seleccionados fue objeto de un ejercicio de triangulación de evidencias con la intención de asegurar la validez y exactitud de los hallazgos. En todos los casos, los hallazgos reportados en el cuerpo del informe están sustentados por al menos tres evidencias aportadas por las distintas fuentes consultadas, ya sean que se trate de personas o documentos.



8. El proceso de recolección de información para el estudio de Guatemala se ha realizado entre los meses de julio y septiembre de 2021, en el contexto del escalamiento de la pandemia del COVID-19, lo que ha supuesto un desafío especialmente para la visita de campo y las entrevistas a actores locales del departamento de Chiquimula. Este hecho ha dado lugar a la reprogramación de la visita de campo, prevista para el mes de agosto, hasta finales del mes de septiembre, así como la reducción de su duración de cuatro a dos días. A pesar de esta limitante, el equipo de evaluación tuvo acceso a información suficiente y de calidad para sustentar los hallazgos reportados en este informe.

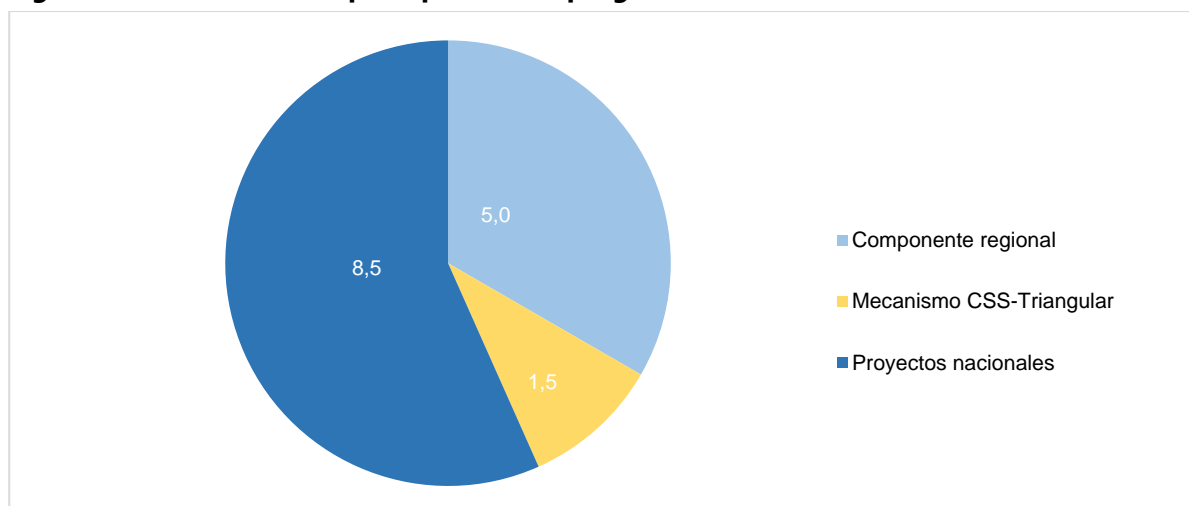
9. Durante las entrevistas y grupos focales en Chiquimula se adoptaron medidas para reducir el riesgo de contagio por COVID-19: i) entrevistas con productores en espacios abiertos, fuera de sus casas, guardando la distancia; ii) grupos focales de no más de 5 personas, con mascarillas, guardando la distancia y limitando la duración a no más de 60 minutos.

2. Información básica del programa MSH

2.1 Antecedentes y ubicación programática

10. El programa Mesoamérica Sin Hambre (MSH) es una iniciativa de Cooperación Sur-Sur-Triangular, dado que implica un “proceso de intercambio de conocimientos, habilidades y recursos” entre nueve países de la misma región para el logro de sus resultados de desarrollo en el sector SAN, con el respaldo de una organización multilateral³. En términos específicos, se trata de un programa financiado por el Gobierno de México, a través de AMEXCID, por un monto de 15 millones de dólares, implementado por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), que apoya las prioridades de SAN y AF de nueve países de Mesoamérica. El programa fue diseñado para un ciclo de siete años de duración, entre enero de 2015 y diciembre de 2021, con una extensión de un año adicional, para concluir en diciembre de 2022.

Figura 1. Distribución del presupuesto del programa MSH



Fuente: elaboración propia, con información del Convenio de Cooperación AMEXCID-FAO, 2015.

11. Conforme el Convenio de cooperación, firmado en 2015, entre AMEXCID y la Oficina de Coordinación de FAO para Mesoamérica (SLM), el presupuesto del programa fue distribuido de la siguiente manera: Componente Regional, 33,3% (5 millones), que incluye los costos de actividades regionales (talleres, reuniones, congresos); Mecanismo de iniciativas de CSS-T, 10,0% (1,5 millones); Proyectos nacionales, 56,6% (8,5 millones). Ver gráfico 1. Como parte de los proyectos nacionales, el proyecto implementado en Guatemala ha dispuesto de una asignación de 1,5 millones de dólares.

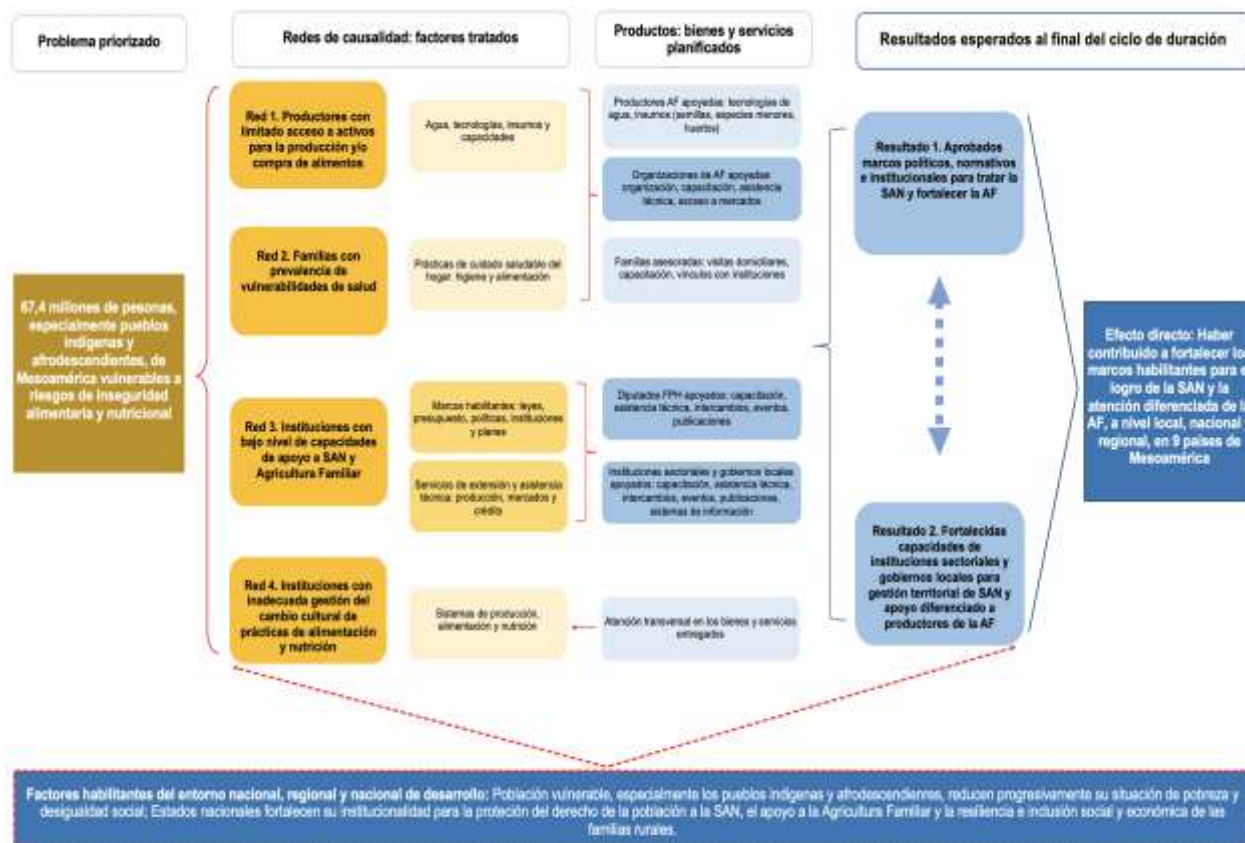
2.2 Teoría de cambio

12. La teoría de cambio (TDC) del programa MSH está claramente orientado al desarrollo y fortalecimiento del marco político-normativo e institucional para lograr la seguridad alimentaria nutricional y atender de forma diferenciada a los productores de la Agricultura Familiar en los países de Mesoamérica participantes. De esta manera, ha priorizado una de las cuatro redes de causalidad del problema que afecta a más de 67 millones de personas en esta región, a saber: Bajo nivel de capacidades de las instituciones sectoriales y gobiernos locales para apoyar a las familias y productores de la AF. Ver Anexo 4. Al tratar esta factor, también se ha propuesto contribuir a mejorar su acceso a activos productivos, como insumos y tecnologías de producción

³ OED (2021). Definición de conceptos de Cooperación Sur-Sur y Triangular de Organización de Naciones Unidas.

de alimentos. Así mismo, apoya la gestión del cambio cultural en las prácticas de producción y consumo de alimentos, mediante el fortalecimiento de asociaciones que producen y distribuyen semillas criollas. A continuación, la siguiente figura muestra la teoría de cambio del programa, reconstruida por el equipo de evaluación, con base en la información provista por el Documento de diseño.

Figura 2. Teoría de cambio del programa MSH (reconstruida por el equipo de evaluación)



2.3 Marco de resultados y zona de localización en Guatemala

13. Teniendo en cuenta la TDC y el diseño programático regional, el proyecto implementado en Guatemala ha puesto énfasis en el apoyo técnico-legislativo al capítulo nacional del FPH del Congreso de la República y al fortalecimiento de capacidades de dos instituciones sectoriales encargadas de las políticas SAN y el apoyo a los productores familiares: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN); Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural (DICORER) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Además ha apoyado a la Mancomunidad Copán-Ch'orti' y a las Agencias Municipales de Extensión Rural (AMER) de 11 municipios del departamento de Chiquimula⁴. Así mismo, ha apoyado a asociaciones, familias y productores de estos municipios. A continuación, la siguiente tabla muestra el marco de resultados implementado en Guatemala, incluyendo las intervenciones priorizadas tanto a nivel nacional como en la zona de localización seleccionada.

⁴ Chiquimula, Jocotán, Camotán, San Juan Ermita, Esquipulas, Olapa, Quetzaltepeque, Ipala, Concepción Las Minas, San José La Arada y San Jacinto.

Tabla 2. Marco de resultados del programa MSH en Guatemala

Objetivos Estratégicos (OE) del marco estratégico global de FAO 2010-2019.	OE1. Contribuir a la erradicación del hambre, la seguridad alimentaria y la malnutrición; OE2. Lograr que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles; OE3. Reducir la pobreza rural.
Iniciativas regionales de FAO	Iniciativa regional 1. Apoyo a “América Latina y el Caribe sin Hambre” Iniciativa regional 2. Agricultura familiar y sistemas alimentarios inclusivos para el desarrollo rural sostenible.
Efecto y resultados	Principales intervenciones planificadas
Efecto directo	Contribuir a fortalecer los marcos institucionales locales, nacionales y regionales para la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional y la atención diferenciada a la agricultura familiar.
Resultado 1. Desarrollado un marco político e institucional eficaz y operativo para la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional.	Apoyo técnico-legislativo al FPH del Congreso de la República para diseñar y proponer marcos regulatorios y presupuesto para la SAN-AF.
Resultado 2. Fortalecida una institucionalidad específica eficaz para mejorar las condiciones, los medios de vida y la resiliencia de la agricultura familiar.	Fortalecimiento de capacidades de la SESAN y DICORER-MAGA para la gestión territorial de las políticas de apoyo a la SAN y la AF en el departamento de Chiquimula. Fortalecimiento de las capacidades de la Mancomunidad Copán-Ch’orti’ y 11 Agencias Municipales de Extensión de Chiquimula para mejorar la atención a los productores de la Agricultura Familiar. Apoyo con insumos y materiales a familias y productores de la Agricultura Familiar para mejorar sus sistemas de producción de alimentos e incrementar sus ingresos. Apoyo a asociaciones de productores familiares de Chiquimula para aprovechar las cuotas de compras públicas locales establecidas por la Ley de Alimentación Escolar (LAE).

14. La selección de los 11 municipios de Chiquimula como zona de localización del proyecto nacional de Guatemala ha tomado en cuenta criterios asociados a las características geofísicas de su territorio y la magnitud de la población afectada por la inseguridad alimentaria y nutricional. En el primer caso, cabe indicar que la mayor parte de este territorio está comprendida en el denominado Corredor Seco Mesoamericano, caracterizado principalmente por la escasa precipitación de lluvias (menores a 1 000 mm al año), que provoca sequías prolongadas⁵. En el segundo grupo de criterios, se ha tomado en cuenta los altos valores que registran los principales indicadores de inseguridad alimentaria nutricional. Entre otros, los siguientes: Pobreza, 70,6% (media nacional de 59,3%); pobreza extrema, 41,1% (media nacional, 23,4%)⁶; pobreza rural 78,98% (media nacional 76,1%)⁷; desnutrición crónica en niños menores de cinco años, 46,6% (media nacional 37,6%, en 2015)⁸.
15. El departamento de Chiquimula, principalmente los municipios de Camotán, Jocotán, San Juan Ermita, Olapa y Quetzaltepeque, es el asentamiento histórico del pueblo maya-ch’orti’, que constituye uno de los grupos de población indígena más afectados por la exclusión social y económica, que se expresan de forma recurrente en riesgos de hambre e inseguridad alimentaria. Por ejemplo, en Jocotán, un municipio mayoritariamente ch’orti’, la pobreza alcanza el 93,5% de la población⁹. Como un dato histórico relevante, merece la pena mencionar que varias comunidades rurales del departamento, especialmente familias ch’ortís, fueron el escenario en

⁵ MAGA (2010). Diagnóstico a nivel Macro y Micro del Corredor Seco y definición de las líneas estratégicas de acción del MAGA.

⁶ INE (2015). Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI 2014).

⁷ INE (2011). Mapa de pobreza rural en Guatemala.

⁸ SESAN (2015). Cuarto Censo Nacional de Talla en Escolares del Primer Año de Educación Primaria del Sector Público de Guatemala.

⁹ INE (2011). Citado.

2009 de la crisis humanitaria que produjo la muerte de 462 personas, entre ellas 54 niños y niñas¹⁰, que según admitió públicamente el Gobierno de Guatemala, “fue provocada por una larga historia de inequidad¹¹.”

16. Como consecuencia de la prevalencia de valores altos en principales los indicadores de SAN, el departamento de Chiquimula ha sido priorizado por las políticas públicas de seguridad alimentaria nutricional y también por un importante tejido de iniciativas de organismos internacionales de cooperación y organizaciones de sociedad civil nacionales y extranjeras. Entre otros: PMA, UNICEF, PNUD, OPS, Visión Mundial, AECID, Unión Europea, USAID.

2.4 Contexto del país y del sector

17. Con una superficie de 108 890 km², Guatemala es un país multicultural y multilingüe habitado por cuatro pueblos: indígenas mayas, xinkas, garífunas y mestizos. Su población asciende a 16,3 millones de habitantes¹², 54,0% en zonas urbanas y 46,0% en zonas rurales. El 51,5% de la población son mujeres y el 48,5% son hombres, con una estructura de edad predominante joven: 4,8 millones de jóvenes entre 15-29 de edad, equivalente al 29,6% del total¹³. Con un probable sub-registro, el tamaño de la población indígena maya se estima en 6,8 millones de personas, lo que representa un 41,6% del total de los habitantes del país¹⁴. Con linajes distintos a los mayas, los xinkas y los garífunas registran, respectivamente, una población de 264 167 y 19 529 personas¹⁵.
18. Guatemala está clasificado como un país de ingresos medios y desarrollo humano alto medio. Con un tamaño del PIB 506 368 millones de dólares y una tendencia positiva en el crecimiento interanual, el ingreso per cápita se estima en 4 620 dólares al año¹⁶, mientras que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) corresponde a 0,663 (puesto 127 de 189 países¹⁷). A pesar de su relativa prosperidad económica, el desarrollo del país está frenado por importantes desequilibrios estructurales, que se reflejan en déficits en los indicadores clave para la seguridad alimentaria nutricional de la población, como ingresos, acceso a fuentes de agua mejorada y vulnerabilidades en la salud, como desnutrición crónica y aguda.
19. Entre los indicadores clave para la seguridad alimentaria nutricional, cabe resaltar que el 59,3% de la población se encuentra en situación de pobreza y el 23,4% en pobreza extrema. A pesar de que se habían logrado un descenso entre 2015 y 2019, los valores de estos indicadores volvieron a registrar una línea ascendente en 2020, como efecto directo de la pandemia del COVID-19. Los pronósticos de CEPAL estiman que entre 2019 y 2020 se ha producido un aumento de 1,6 puntos porcentuales en la pobreza extrema y 1,9% en la pobreza general¹⁸. Figura 3. Como efecto inercial, es bastante probable que estos indicadores sigan una tendencia incremental en los siguientes años.

¹⁰ El Derecho a la Alimentación en Guatemala. Informe final de la Misión Internacional de Verificación. Marzo, 2010.

¹¹ Decreto Gubernativo 10-2009 el 8 de septiembre de 2009.

¹² INE. Conciliación censal del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018. Diciembre de 2019.

¹³ 15-29 años de edad es el rango etario considerado por la legislación guatemalteca como jóvenes.

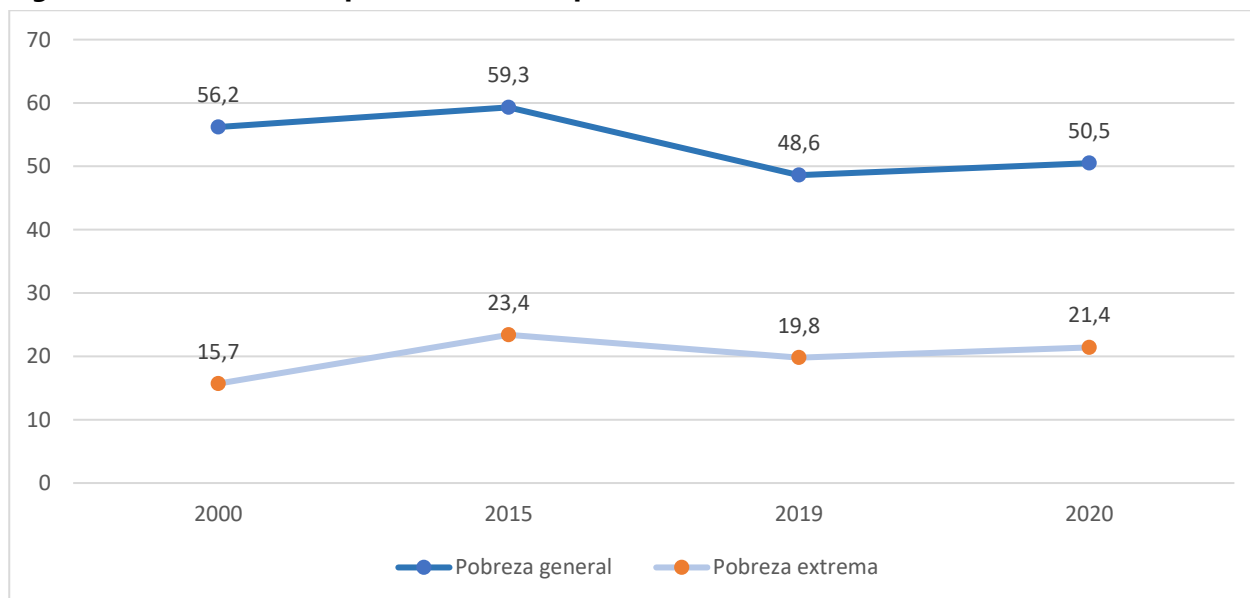
¹⁴ INE. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018.

¹⁵ INE. Citado.

¹⁶ Banco de Guatemala 2021. Estadísticas macroeconómicas y cuentas nacionales. Gráficos y cuadros estadísticos.

¹⁷ PNUD 202. Informe Mundial de Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: el desarrollo humano y el antropoceno.

¹⁸ CEPAL (2021). Panorama Social de América Latina 2020 (proyecciones del impacto del COVID-19 en la pobreza).

Figura 3. Tendencia de la prevalencia de la pobreza en Guatemala, 2000-2020

Fuente: elaboración propia con datos de INE, 2015 y CEPAL, 2021.

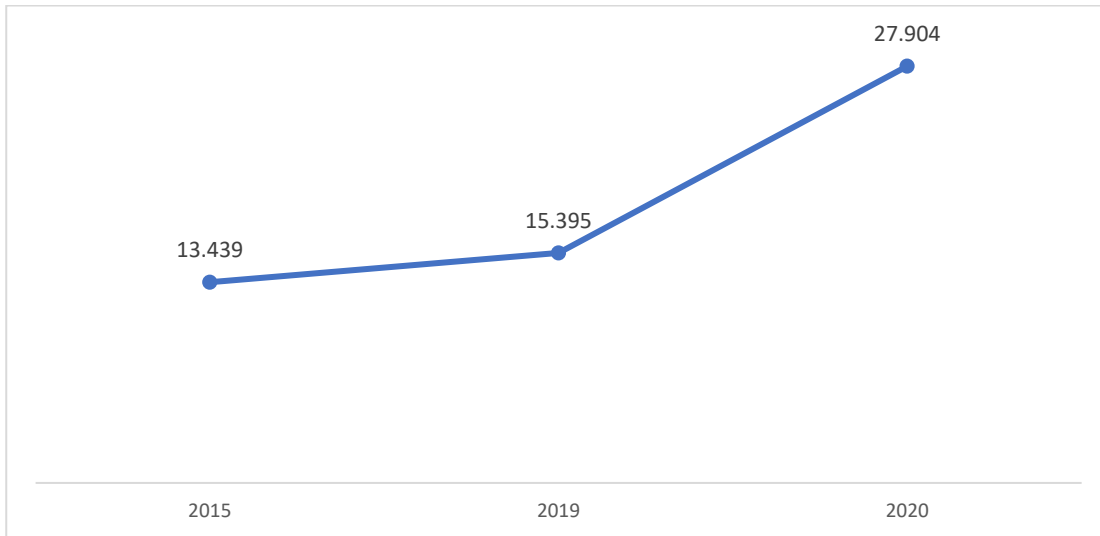
20. Asociado a la pobreza y el limitado acceso a activos para la producción y la compra de alimentos, durante el período 2018-2020, se reportaron 8,7 millones de personas que habían padecido hambre y/o se habían visto obligados a reducir la cantidad y calidad de los alimentos que consumen¹⁹. De esta población, 3,4 millones se encontraban en situación de inseguridad alimentaria grave. Estos datos muestran un incremento en los niveles de Inseguridad Alimentaria y Nutricional (INSAN) con respecto al período 2014-2016, cuando se registraron 6,9 millones en el nivel moderada o grave, de los cuales 2,6 millones se hallaban en la escala "grave". En términos porcentuales, el incremento en la INSAN moderada/grave en 2017-2019 corresponde a 26,1% con respecto a 2014-2016, mientras que en la INSAN grave el incremento representó un 30,7%. Estos datos son consistentes con el Informe de Análisis de Inseguridad Alimentaria Aguda, que reporta en agosto de 2021, 3,5 millones de personas en situación de crisis o emergencia de inseguridad alimentaria, fase 4 y 3, respectivamente, de la Escala CIF (Clasificación Integrada de Seguridad Alimentaria en Fases)²⁰.
21. La situación de INSAN se refleja de manera directa en los indicadores de desnutrición en un segmento importante de la población infantil. La desnutrición crónica afectaba en 2019 a un 42,8% de los niños y las niñas menores de cinco años de edad²¹, uno de los valores más altos de América Latina y el Caribe. Además, en los últimos cinco años, se observa un aumento sostenido y considerable de los casos de menores en condición de desnutrición aguda, lo que se ha hecho más sensible entre 2019-2020, en el contexto de la pandemia del COVID-19. Ver figura 4.

¹⁹ FAO-PMA-OPS-UNICEF-FIDA. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2021.

²⁰ CIF (2021). Análisis de la Seguridad Alimentaria Aguda de la CIF. Mayo 2021-enero 2022.

²¹ FAO-PMA-OPS-UNICEF-FIDA. Citado.

Figura 4. Número de casos anuales acumulados de desnutrición aguda (bajo peso para la talla), 2015-2020



Fuente: elaboración propia con datos de SESAN, 2021.

3. Hallazgos principales del estudio

3.1 Pertinencia

22. Considerando los criterios descritos en la sección 1 del informe, el análisis de pertinencia del programa MSH en Guatemala ha tratado de responder a la siguiente pregunta:

¿De qué manera las intervenciones implementadas en Guatemala han satisfecho los siguientes estándares?: i) coherencia con necesidades y derechos de la población en INSAN y los productores de la AF; ii) coherencia con prioridades nacionales en materia de SAN y AF; iii) prioridades y expectativas de AMEXCID?; iv) alineación con las prioridades del marco programático de FAO en la región y en el país.

3.1.1 Coherencia con necesidades y derechos de la población priorizada

23. El programa en Guatemala, junto a otras iniciativas de la FAO en el país, ha respaldado los principales procesos de políticas públicas impulsados en los últimos cinco años para la protección del derecho de la población a una alimentación y nutrición saludables. Como parte de estos procesos, se pueden resaltar los siguientes instrumentos de políticas públicas: i) Política de SAN (POLSAN); ii) Ley de Alimentación Escolar (LAE); iii) programa de Apoyo a la Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC); iii) Gran Cruzada Nacional por la Nutrición. Como parte de los instrumentos operativos de dichas políticas, el programa también ha apoyado el Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER), tanto en aspectos conceptuales y metodológicos, como en las operaciones de campo de las Agencias Municipales de Extensión Rural (AMER), en 11 municipios del departamento de Chiquimula.
24. Visto en su conjunto y desde la perspectiva del Enfoque de Derechos Humanos (EDH), el respaldo a este conjunto de políticas públicas ha supuesto una clara contribución del programa al ejercicio del derecho a la alimentación y nutrición por los titulares de este derecho y al desarrollo de capacidades del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) para cumplir con su obligación de protección del mismo. En cuanto a los grupos afectados, en general, se trata de familias y productores de la AF que carecen de activos productivos para producir y/o comprar alimentos, incluyendo a niños y niñas inscritas en centros escolares públicos, que frecuencia acuden a las aulas sin haber ingerido alimentos.
25. La elección de los 11 municipios de Chiquimula como zona de localización de las actividades de campo también se considera pertinente, tomando en cuenta los niveles de inseguridad alimentaria nutricional y de desnutrición crónica que prevalecen en los municipios del departamento de Chiquimula. Como indicado en la sección 2 del informe, asociado a las condiciones geofísicas del Corredor Seco, principalmente la escasa precipitación de lluvias y las sequías prolongadas, Chiquimula es uno de los departamentos más afectados por los riesgos de hambre estacional e inseguridad alimentaria moderada y grave. Entre la población priorizada por el programa, se encuentran las familias indígenas ch'orti's, residentes en 5 de los 11 municipios²², consideradas particularmente vulnerables. De manera indirecta, también se pueden mencionar las niñas y los niños ch'orti's que reciben alimentación escolar en establecimientos oficiales.
26. No obstante los factores positivos resaltados, la pertinencia del programa pudo haber disminuido en los últimos años del ciclo de programación, debido a los siguientes factores:
- i. *Transformación de los sujetos sociales de la AF:* debido a la existencia de un fenómeno de movilidad social de las familias rurales clasificadas dentro del sector de Agricultura

²² Camotán, Jocotán, San Juan Ermita, Olapa y Quetzaltepeque.

- Familiar. Como se verá más adelante (párrafos 69 y 81), se trata principalmente de tres fenómenos: i) mayor participación de las mujeres en la gestión de las actividades productivas; ii) mayor participación de los hombres en la economía informal urbana y empleo formal en plantaciones agroindustriales en otras zonas del país; iii) reducción del interés de los jóvenes en las actividades agrícolas en beneficio de una mayor participación en los flujos migratorios internacionales y/o el mercado laboral de las ciudades intermedias del país. En este sentido, la tipificación de los productores de la AF basada en los niveles de producción de alimentos podría resultar insuficiente para reflejar los cambios observados, reduciendo potencialmente la pertinencia de los productos entregados.
- ii. *Supresión de la principal política sectorial de apoyo a la AF y la economía campesina:* a partir de 2020, con el inicio del nuevo ciclo de gobierno, las autoridades del MAGA han decidido la supresión del programa Apoyo a la Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), considerado como la principal política sectorial de apoyo del Estado en los últimos 7 años a los agricultores y las familias en situación de vulnerabilidad alimentaria y nutricional. Esta decisión se ha producido a pesar del apoyo de los principales cooperantes del sector, incluyendo a FAO y MSH, así como del Apoyo Presupuestario al MAGA por un monto de 21,1 millones de la UE para la implementación específica de dicho programa. Aunque existen quienes sostienen que la decisión supone un cambio de énfasis de la política institucional a favor de productores con mayor capacidades de participación en los mercados, el principal argumento de los funcionarios del MAGA es que se trata nada más de “disimular” el apoyo a los agricultores familiares, antes concentrado el PAFFEC, en los demás programas regulares de la institución²³.
- iii. *Elección de productores sin condiciones para sostener los cambios promovidos:* como se podrá observar en el párrafo 55, el proyecto de Guatemala seleccionó a productores clasificados como de “subsistencia” para recibir bienes y servicios de apoyo a la producción: macro túneles para cultivo de hortalizas y geomembradas para cultivo de pescado. En coordinación con los técnicos del MAGA, se definieron los siguientes criterios para la selección de productores de infra subsistencia y excedentarios: i) posesión de terreno; ii) disponibilidad de fuente de agua; iii) interés de innovar. No obstante, a pesar del apoyo de los extensionistas del MAGA y el programa MSH, algunos productores de infra subsistencia no han conseguido costear los insumos necesarios para continuar las inversiones y los procesos de producción promovidos por el proyecto.

3.1.2 Coherencia con las prioridades nacionales en SAN y AF

27. La seguridad alimentaria y nutricional constituye uno de los principales desafíos de desarrollo de Guatemala, considerando tanto el tamaño de la población afectada, que se estima en más 8 millones de personas, como los efectos negativos que trae consigo en sectores clave como economía, educación y salud. Como indicado antes, el problema adquirió notoriedad internacional con la crisis humanitaria ocurrida en el Corredor Seco, en 2009, justo en la zona de localización de las actividades de campo del programa. Desde entonces, el Estado guatemalteco ha dedicado importantes esfuerzos para la atención del tema, a través de 17 instituciones, articuladas en el Sistema Nacional de Alimentación y Nutrición (SINASAN). Para tener una idea de la dimensión de los recursos invertidos cada año, cabe señalar que solo en 2021 se han destinado GTQ 4 992 794 454 (55 millones de dólares²⁴).

²³ Unión Europea (2021). Informe de evaluación final del programa Apoyo Presupuestario al PAFFEC (AP-PAFFEC).

²⁴ SESAN (2021) POA-SAN 2021. Presupuesto asignado período fiscal 2021.

28. Como parte de la Política de Seguridad Alimentaria (POLSAN), el MAGA tiene el mandato de prestar asistencia técnica a los productores de la Agricultura Familiar para la producción de alimentos para su autoconsumo y la provisión al mercado nacional, a través de las AMER, instaladas en los 342 municipios del país. El programa ha apoyado este servicio, mediante acciones de asistencia técnica y capacitación de personal de la Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural (DICORER) y las 11 AMER del departamento de Chiquimula, incluyendo la entrega de insumos y tecnologías a productores para la ejecución de proyectos productivos. Además, como parte de este apoyo, ha promovido la implementación del programa de Alimentación Escolar en este departamento, mediante la entrega de asistencia técnica a asociaciones de productores familiares para cumplir con la cuota de 50% de compras asignada por la ley²⁵. Además, en los dos últimos años, el programa ha respaldado la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición, impulsada por el actual gobierno, mediante la asistencia técnica a la SESAN para la elaboración de un modelo de gestión territorial en el departamento de Chiquimula, con potencial de réplica en otras zonas priorizadas por dicha estrategia.

3.1.3 Coherencia con prioridades y expectativas de AMEXCID

29. El programa MSH refleja una adecuada coherencia con las prioridades de la política de cooperación de México en Centroamérica y el Caribe, especialmente con el objetivo estratégico de AMEXCID de contribuir a “promover un desarrollo inclusivo y aumentar la resiliencia” de los grupos de población más vulnerables, incluyendo los afectados por la inseguridad alimentaria y nutricional. Teniendo como referencia este objetivo, las actividades de MSH en Guatemala se enmarcan en las prioridades del programa de Integración y Desarrollo de Mesomérica (PM), aprobado en 2008 por la X Cumbre del Mecanismo de diálogo y Concertación de Tuxtla, que sustituyó el Plan Puebla Panamá (PPP). De forma particular, MSH se corresponde con una de las nueve prioridades de dicho programa: seguridad alimentaria y nutricional, a través del fortalecimiento de marcos regulatorios, sistemas de información, coordinación intersectorial e intercambio de buenas prácticas²⁶.
30. La alineación del programa MSH en Guatemala con las prioridades de AMEXCID se ha mantenido durante el período 2015-2021, mostrando una adecuada adaptación a la evolución del entorno político institucional del Gobierno de México, derivado del inicio del ciclo de la Administración del Presidente Manuel López Obrador (2018-2024). Este grado de alineación fue confirmado por funcionarios de AMEXCID y la Embajada de México en Guatemala consultados por el equipo de evaluación, quienes resaltaron incluso una mayor sintonía del diseño y las actividades del programa con las prioridades del nuevo ciclo de gobierno mexicano, orientadas a una mayor atención de las causas estructurales de la inseguridad alimentaria nutricional en la región, como estrategia de mitigación de las migraciones internacionales. Es decir, la pertinencia del programa aumentó con los nuevos énfasis de la política regional del gobierno mexicano y, por tanto, al menos durante el presente ciclo de programación, no se ve la necesidad de hacer ajustes o adecuaciones en su diseño. Considerando este adecuado grado de alineación, los funcionarios de AMEXCID y la embajada mexicana consultados expresaron satisfacción por el cumplimiento de las expectativas iniciales y el nivel de logro de resultados, resaltando dos contribuciones principales: i) la construcción de marcos regulatorios; y ii) el apoyo directo a las comunidades locales y pueblos indígenas.

²⁵ Ley de Alimentación Escolar. Decreto 16-2017. Artículo 15.

²⁶ <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cooperacion-de-mexico-con-centroamerica>

3.1.4 Coherencia y alineación con el marco programático de FAO

31. El diseño y las intervenciones implementadas por el programa MSH en Guatemala están bien alineadas y responden de manera coherente con el Marco estratégico 2010-2019 de FAO, especialmente con tres objetivos específicos, a saber: OE1. Contribuir a erradicar el hambre, la seguridad alimentaria y la malnutrición; OE 2. Lograr que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles; OE3. Reducir la pobreza rural. No obstante, en el OE1, se pueden observar un mayor énfasis en la inseguridad alimentaria, dado que la malnutrición apenas empieza a ser sensible en la agenda del país, a través de la iniciativa de ley de etiquetado de alimentos, actualmente en proceso de revisión en el Congreso de la República. En el OE2, se registra un claro énfasis en la agricultura por encima de otras actividades como forestal y pesca. A nivel global, el programa también responde al ODS 3. Hambre Cero y al principio de “no dejar a nadie atrás” e incluir primero a los más vulnerables, tomando en cuenta la priorización de productores de la AF en situación de INSAN y con escaso acceso a activos para la producción y/o compra de alimentos.
32. A nivel regional, las actividades de MSH en Guatemala está totalmente alineada con la Iniciativa regional 1. América Latina y el Caribe sin Hambre, con la que hay una clara identificación filosófica, conceptual y operativa. También se observa una mutua implicación e intercambio con la Iniciativa regional 2. Agricultura Familiar y sistemas alimentarios inclusivos para el desarrollo rural sostenible. En este sentido, se puede observar un beneficio de dos vías: por un lado, aportes de conocimiento especializado de las iniciativas regionales, y por otro lado, aportes de buenas prácticas de MSH, en una especie de laboratorio de experiencias de campo en el desarrollo de marcos políticos y proyectos de campo con los sujetos sociales priorizados.
33. El programa MSH está bien alineado con el Marco de programación de País de la FAO en Guatemala (MPP 2022-2025), que tiene como objetivo “garantizar las ventajas comparativas” de la organización para contribuir a los principales instrumentos nacionales de planificación: PND K’atún Nuestra Guatemala 2032 y Política General de Gobierno (PGG) de dos períodos presidenciales: 2016-2019 y 2020-2024. De manera específica, las intervenciones del programa apoyan los tres objetivos del MPP: i) Incrementar el acceso de la población vulnerable a medios productivos y servicios económicos para mejorar su competitividad y el clima de negocios y el desarrollo sostenible, sustentable e inclusivo del país; ii) Mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población más afectada; iii) Mejorar la gestión integral de riesgos ambientales y climáticos, mediante el uso sostenible de los recursos naturales. Considerando estos aportes, el MSH también está alineado con el Marco Estratégico de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2022-2025, acordado por el Sistema de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala²⁷.

3.2 Eficacia

34. El análisis de eficacia del programa MSH en Guatemala ha respondido a la siguiente pregunta de evaluación:

¿Cuál ha sido el nivel de logro de los resultados alcanzados por el programa con los bienes y servicios entregados a los grupos de población priorizados y las actividades implementadas? El análisis ha considerado el logro de los dos resultados y el efecto directo previstos en el diseño del programa.

35. De acuerdo a su TDC y marco estratégico, el programa MSH se propuso alcanzar dos resultados principales, que son los siguientes: R1. Desarrollado un marco político e institucional eficaz y

²⁷ MPP FAO Guatemala 2022-2025. Recuperado en: <https://www.fao.org/guatemala/programas-y-proyectos/es/>

operativo para la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional; R2. Fortalecida una institucionalidad específica eficaz para mejorar las condiciones, los medios de vida y la resiliencia de la agricultura familiar. Para ello, en el caso de Guatemala, ha implementado un conjunto de intervenciones, líneas de acción o hitos, que se pueden clasificar en tres grupos: i) asistencia técnica-legislativa a diputados del FPH para la formulación y aprobación de marcos legales; ii) asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades de instituciones sectoriales y gobiernos locales para la gestión territorial de la SAN y la AF; iii) apoyo familias y productores de la AF para mejorar su producción y consumo de alimentos. A continuación, se presenta el análisis de las principales contribuciones a cada uno de los dos resultados y los productos (bienes y servicios) entregados a los distintos usuarios o beneficiarios priorizados.

3.2.1 Nivel de logro del resultado 1

36. El nivel de logro del Resultado 1. Marcos regulatorios desarrollados se puede calificar, en términos generales, como satisfactorio, considerando los avances registrados durante el período en la formación, discusión y aprobación de nuevos instrumentos legales para tratar la inseguridad alimentaria nutricional y apoyar a los productores de la AF. Por mucho, el principal logro ha sido la aprobación e implementación del Decreto Legislativo 16-2017, Ley de Alimentación Escolar, así como de su Reglamento un año después, mediante el Acuerdo Gubernativo 183-2018.
37. Hay consenso entre los analistas del sector acerca de la relevancia de esta normativa, valorada como el principal avance en los últimos años en materia de SAN, tomando en cuenta los múltiples beneficios y efectos positivos que ha traído consigo. Entre otros: i) provisión de alimentos suficientes y saludables a más de 1,5 millones de niños y niñas inscritas en los niveles preprimaria y primaria del sistema escolar oficial, con efectos potenciales en el incremento de la matrícula y cobertura educativa y la disminución de la desnutrición aguda; ii) fortalecimiento de los ingresos de los productores de la AF, mediante la asignación de hasta un 50% del volumen de compras de los centros escolares de su jurisdicción, que se prevé aumentar a un 70% en los siguientes cinco años de vigencia de la ley. Aunque excede el ámbito de su aplicación, la LAE también ha dinamizado la economía local, mediante compras a tiendas de abarrotes y otros proveedores.
38. Bajo el liderazgo del FPH, vale resaltar que estos avances en los marcos regulatorios de la SAN y la AF es un logro compartido por los cooperantes y los actores nacionales clave en el sector, como organizaciones de sociedad civil y centros académicos. A nivel de cooperantes, vale mencionar los siguientes: AECID, Unión Europea, USAID y otras agencias especializadas de Naciones Unidas (UNICEF, PMA, OPS, FIDA, PNUD). La principal contribución del programa MSH ha sido la provisión de asistencia técnica especializada al FPH en la concepción, el diseño participativo y el proceso de discusión de la ley y su reglamento, así como el respaldo a su implementación en 11 municipios del departamento de Chiquimula. A continuación, la siguiente tabla detalla las principales contribuciones realizadas por el proyecto de Guatemala al resultado 1 del programa, mediante los bienes y servicios (productos) entregados.

Tabla 3. Contribuciones más significativas al resultado 1

No.	Principales contribuciones	Bienes y servicios entregados (intervenciones clave)
1	Apoyo al diseño, discusión, aprobación e implementación de la Ley de Alimentación Escolar (LAE) y su reglamento	Asistencia técnica-legislativa especializada; intercambios de experiencias con entidades mexicanas; intercambios regionales con otros capítulos nacionales de FPH; modelaje de ley de alimentación escolar por parte de Parlatino, FPH y otras entidades regionales.
2	Avance en la formación y discusión de dos iniciativas de ley: Etiquetado frontal de alimentos; Prevención de pérdida de desperdicios y alimentos.	
3	Avances en la discusión de otras iniciativas de ley en trámite en el Congreso de la República: Ley de Agua, Ley de Agricultura Familiar, reformas a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN).	

3.2.2 Nivel de logro del resultado 2

39. Bajo el resultado 2, las intervenciones implementadas en Guatemala han realizado contribuciones importantes al fortalecimiento de capacidades de las instituciones sectoriales y gobiernos locales para gestión territorial y descentralizada de acciones orientadas a tratar la INSAN y mejorar el apoyo a los productores de la AF para la producción de alimentos para su consumo y ventas al programa de Alimentación Escolar. A nivel central, cabe mencionar la asistencia técnica a la Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural (DICORER) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Este tipo de apoyo ha contribuido a fortalecer las bases conceptuales del modelo de extensión rural y la capacitación de técnicos y funcionarios en AF y gerencia pública. También se puede resaltar el apoyo a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) en el diseño de un modelo de gestión territorial de la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición en el departamento de Chiquimula, que tiene potencial para su réplica y escala en otras zonas del país.
40. A nivel territorial, el programa MSH ha focalizado sus intervenciones de campo en 11 municipios del departamento de Chiquimula, que, como indicado antes, es una zona altamente vulnerable a los riesgos de hambre e inseguridad alimentaria nutricional. Dentro de esta escala y alcance territorial, las actividades implementadas han significado un refuerzo a las capacidades de las tres estructuras del servicio de extensión rural: i) coordinación del servicio por parte de la sede departamental del MAGA; ii) organización y funcionamiento de 11 Agencias Municipales de Extensión Rural (AMER); iii) organización y funcionamiento de los Centros de Aprendizajes para el Desarrollo Rural (CADER), gestionados por productores y productoras de la AF. Las AMER están integrada por tres técnicos-extensionistas, con perfiles diferenciados, a saber: i) Extensionista para el Desarrollo Agropecuario Rural (EDAR); ii) Educadora del Hogar Rural (EHR); iii) Extensionista en Agricultura Familiar (EAF).
41. Además de capacitación y asistencia técnica, el apoyo del programa al servicio de extensión rural en Chiquimula comprendió el financiamiento de proyectos productivos para la mejora de la producción y el consumo de alimentos por parte de familias y productores de la AF. Los bienes y servicios entregados fueron los siguientes: i) insumos (semillas y fertilizantes); ii) macro túneles y materiales para la producción de hortalizas; iii) crías de conejos de patio para mejorar el consumo de proteína animal en las familias; iv) geomembranas para la producción de tilapia; v) crianza de gallinas ponedoras; vi) instalación de huertos familiares y comunitarios. En total, estos beneficios fueron recibidos por más de 300 productores de AF, incluyendo 121 mujeres y 29 jóvenes²⁸). Algunos cambios observados en las condiciones de vida de este grupo de población son los siguientes: i) incorporación de proteína de pescado en la dieta de las familias; ii) aumento de los ingresos por venta de hortalizas producidos en macro túneles. En contraste, se pudieron constatar

²⁸ Programa MSH Guatemala. Informe de beneficiarios años 2019-2021.

casos de rechazos culturales de la proteína de conejo, por tratarse de una práctica ajena a los gustos gastronómicos de las familias. En su lugar, sobre todo por influencia de sus hijos e hijas, las familias optaron por la cría de conejos para venderlos como mascotas a otros niños y niñas de la zona.

42. El programa también contribuyó a fortalecer las capacidades de organización y comercialización de asociaciones de productores de AF para la provisión de insumos al programa de Alimentación Escolar. En total, se estima que estas asociaciones proveen alimentos a 461 escuelas del departamento, lo que representa un 26% de la cuota del 50% establecida por la LAE a las compras locales a productores de la AF. A continuación, la tabla 4 presenta una síntesis de las contribuciones de los bienes y servicios entregados al resultado 2 del programa.

Tabla 4. Contribuciones más significativas al resultado 2

No.	Principales contribuciones	Bienes y servicios entregados (intervenciones clave)
1	Fortalecimiento de capacidades de la DICORER-MAGA: AF, extensión rural y gerencia pública	Asistencia técnica y capacitación de personal
2	Diseño de piloto de estrategia de gestión territorial de la Gran Campaña por la Nutrición	Asistencia técnica
3	Fortalecimiento de capacidades de las tres estructuras del servicio de extensión rural en Chiquimula: coordinación departamental, AMER y CADER	Asistencia técnica y dotación de insumos; guías de registro de productores de AF; guías de gestión de cultivos.
4	Desarrollo de sistema de seguimiento y monitoreo de las actividades de extensionistas de las 11 AMER de Chiquimula	Asistencia técnica y licenciamiento de software
5	Fortalecimiento de capacidades de gestión y coordinación de la SAN y AF de Mancomunidad Copán-Ch'orti'	Asistencia técnica y capacitación
6	Incremento de ingresos y mejora de la alimentación de más de 300 familias y productores de la AF	Insumos, tecnologías, materiales y asistencia técnica
7	Incremento de ingresos de familias ch'orti' del municipio de Olopa por venta de artesanías elaboradas con fibras nativas la zona: maguey, tule y carrizo.	Asistencia técnica, capacitación, guías de mercadeo y catálogo de productos; tutorías de técnicos del Fondo Nacional para Artesanías de México (FONART).
8	Fortalecimiento de la capacidad de producción de semillas de granos básicos de la Asociación de Semilleristas ASEJO-REDSEGUA.	Equipo de procesamiento de semillas de planta principal
9	Fortalecimiento de la organización y capacidades de comercialización de la Asociación de Red de Productores Agropecuarios de Chiquimula (REDPACH)	Asistencia técnica y capacitación; guías de compras públicas para la alimentación escolar.
10	Fortalecimiento de la organización empresarial y las capacidades de producción y comercialización de productores de la AF socios de la empresa Chorti fresca	Guías de producción de hortalizas y tilapia; capacitación y asistencia técnica
11	Fortalecimiento de capacidades sobre alimentación y nutrición y hogar saludable de Organizaciones de Padres de Familias (OPF) de centros escolares, en marco del programa de Alimentación Escolar.	Asistencia técnica y capacitación Guía de compras a la AF

3.2.3 Nivel de logro del efecto planificado

43. Considerando las contribuciones más significativas identificadas, se puede afirmar que el proyecto implementado en Guatemala refleja un aceptable nivel de eficacia en el logro de los dos resultados previstos: aportes a la creación de marcos legales para mejorar la alimentación escolar y la participación de los agricultores familiares en las compras públicas locales establecida por dicha normativa; y desarrollo de capacidades de gestión territorial de la SAN y la AF en el departamento de Chiquimula. Este nivel de logro de los dos resultados permite afirmar que el programa ha cumplido con el efecto principal esperado al final de su ciclo de gestión en el país:

fortalecidos marcos legales, políticos e institucionales nacionales para el logro de la SAN y la atención diferenciada de la AF.

44. Considerando la zona de localización de las actividades de campo, se podría esperar alguna relación causal entre el nivel de logro de los resultados y el efecto del programa a la reducción de la prevalencia de los indicadores de SAN en los 11 municipios del departamento de Chiquimula seleccionados. No obstante, si bien se han podido constatar casos concretos de incrementos en los ingresos y de mejoras en la alimentación dentro del universo de las 300 familias priorizadas, esta escala ha sido claramente insuficiente para incidir la reducción de la magnitud del problema de inseguridad alimentaria nutricional en dicha zona de localización. En sentido contrario, el número de personas en situación de crisis alimentaria había aumentado de 43 mil en 2017 a 128 058 en marzo de 2021, incluyendo a 13 247 en fase de emergencia²⁹. De igual manera, como se ha indicado en la sección de contexto país, Guatemala registró en 2020 un incremento de 1,8 millones de personas en nivel de inseguridad alimentaria aguda/grave con respecto a los 6,9 millones registrados en el período 2014-2016³⁰.
45. Con base en la evidencia triangulada, el equipo de evaluación puede afirmar que la limitada influencia del programa en la reducción de la inseguridad alimentaria nutricional en el país, especialmente en su zona de localización, se debe claramente a cuatro factores: i) la magnitud de la población afectada que alcanza más de 8 millones de personas; ii) la limitada escala territorial de las intervenciones asociada al volumen de recursos financieros disponibles; iii) el impacto negativo de la pandemia del COVID-19 en los medios de vida de las familias rurales, sensibles a partir del segundo semestre de 2020; iv) alto nivel de complejidad multicausal del problema.
46. Sobre la complejidad multicausal del problema, como se ha explicado en el análisis de la TDC del programa y, se explicará más adelante en el análisis de los factores influyentes, la inseguridad alimentaria nutricional en Guatemala está determinado por más de 20 causas críticas interrelacionadas en cuatro redes causalidad y en el entorno histórico de desarrollo del país. Ver Modelo conceptual del problema en *Ápndice 6*. El programa ha acertado en la atención directa de causas vinculadas al "Bajo nivel de capacidades de apoyo de las instituciones a familias y productores de la Agricultura Familiar", a saber: i) marcos políticos-normativos; ii) servicios de extensión rural, incluyendo insumos, tecnologías y materiales para incrementar la producción de alimentos. Dentro de esta priorización, no fueron tratados o se trataron de manera parcial otros factores causales críticos de las demás redes de causalidad y del entorno nacional de desarrollo. Algunos de estos factores, como la adecuación y gestión cultural de los procesos de cambio en los sistemas alimentarios, pudieron ser atendidos de mejor manera por el programa. No obstante, otros factores, como el acceso a activos de desarrollo, está claramente fuera del control y alcance del programa como de cualquier acción de desarrollo individual, sobre todo por la escala de recursos requeridos en virtud de la magnitud de la población afectada. Más allá de tratar uno u otras causas de forma aislada, desde un enfoque sistémico, la clave para resolver el problema pasa por el tratamiento de su entramado multicausal, algo que solo podría ser viable desde el conjunto de las instituciones responsables de las políticas de seguridad alimentaria en el país.
47. A pesar de estos límites en la transformación estructural del problema, el equipo de evaluación celebra el caso de buena práctica identificada en el municipio de San Juan Ermita, en el mismo departamento de Chiquimula, en el que se ha logrado, entre el período 2012-2019, una disminución de la desnutrición crónica de 47,7% a 30,0% y la desnutrición aguda de 104 casos a

²⁹ SESAN (2021). Análisis de la inseguridad alimentaria aguda de la CIF. Enero 2017 a marzo 2021. <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1152911/?iso3=GTM>

³⁰ FAO-PMA-UNICEF-OPS-FIDA (2021). Citado.

0 casos. Como se puede ver en detalle en el *Ápndice 7*, este logro se explica por los siguientes factores: i) uso de evidencia científica para la selección de las intervenciones potencialmente más eficaces; ii) coordinación de todos los actores y las partes interesadas bajo el liderazgo del gobierno municipal; iii) disponibilidad de recursos financieros por parte del gobierno municipal, las instituciones sectoriales y los organismos de cooperación internacional; iv) monitoreo de avances y evaluación de resultados con base en evidencias. Aunque este resultado ha sido posible por el esfuerzo colaborativo de múltiples actores, con el liderazgo del alcalde municipal durante el período indicado, vale señalar que, como en el caso de la aprobación e implementación de la LAE, la contribución del programa ha sido significativa y relevante.

3.3 Eficiencia

48. El análisis de eficiencia del programa MSH en Guatemala ha respondido a la siguiente pregunta de evaluación:

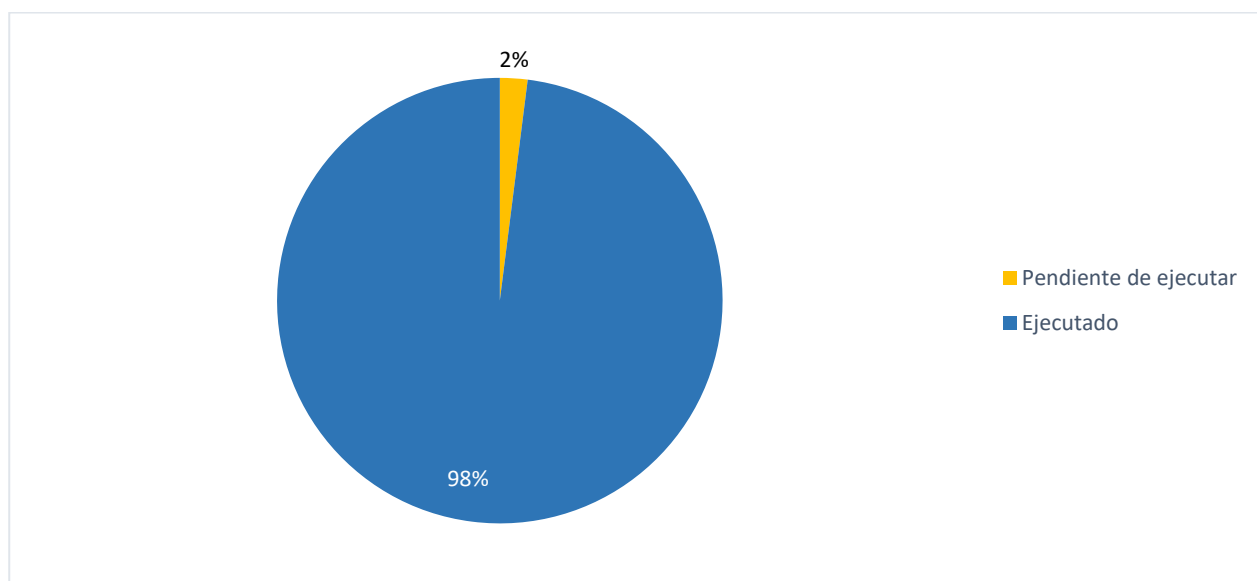
¿En qué medida los recursos puestos a disposición por el donante han sido empleado de manera adecuada y costo-eficiente para el logro de los resultados planificados? Para este análisis, se han considerado los siguientes criterios: i) nivel de ejecución financiera, anual y consolidado a agosto 2021; ii) relación costo-eficiente del total de los recursos invertidos y el nivel de logro de los dos resultados en el país; iii) factores influyentes en el nivel de eficiencia alcanzado.

3.3.1 Nivel de ejecución financiera

49. Conforme el Convenio de cooperación y el Documento de diseño del programa, el proyecto nacional de Guatemala ha dispuesto de un presupuesto de 1,5 millones de dólares para la implementación de sus actividades durante los siete años previstos originalmente (enero 2015-diciembre 2021). La asignación de este presupuesto, que representa el mayor monto asignado a los proyectos nacionales, se fundamentó en los siguientes criterios previamente definidos: i) prevalencia de la subalimentación; ii) porcentaje de la población que se dedica a la agricultura; iii) PIB per cápita; iv) tasa de pobreza extrema rural; v) tasa de población por debajo de la línea de pobreza.

50. Hasta el 30 de octubre de 2021, el proyecto de Guatemala había ejecutado el 98,0% del total del presupuesto asignado, correspondiente a 1 470 000 dólares, quedando pendiente de ejecutar 30 millón de dólares. Ver figura 5. De acuerdo a las entrevistas realizadas, este satisfactorio nivel de ejecución financiera ha sido favorecido por dos factores principales: i) agilidad de los mecanismos de compras y adquisiciones; ii) implementación de las actividades programadas en tiempo y forma.

Figura 5. Nivel de ejecución financiera del programa MSH en Guatemala, acumulado al 30 octubre 2021



Fuente: elaboración propia con datos preliminares IMIS al 30 de octubre 2021, sujeto a confirmación por Unidad de Finanzas de FAO.

51. Los recursos financieros asignados al proyecto nacional de Guatemala han sido suficientes para la producción y entrega de bienes y servicios con estándares adecuados de calidad a los distintos usuarios. Por lo general, se ha tratado de servicios profesionales de asistencia técnica y, en el caso del apoyo a los productores familiares, insumos y materiales agrícolas destinados a incrementar los niveles de producción de alimentos. Dado el buen desempeño de la ejecución financiera, el proyecto de Guatemala se ha beneficiado de recursos adicionales provenientes de la "caja común"³¹, el componente regional y el fondo de iniciativas CSST. Esto recursos le han permitido financiar demandas emergentes de las contrapartes nacionales.

3.3.2 Valoración de la relación costo-beneficio de resultados

52. Como se ha analizado en la sección de eficacia, las intervenciones implementadas en Guatemala ha realizado contribuciones significativas a los dos resultados planificados por el programa. A pesar de que resulta difícil establecer un grado de atribución, vale resaltar los aportes al diseño, discusión, aprobación e implementación de la LAE y al incremento de la producción y consumo de alimentos de los productores de la AF apoyados en Chiquimula. Aunque con distintos alcances y escalas, estas dos contribuciones son relevantes en la reducción de los riesgos de inseguridad alimentaria de las familias. Con base en estos hallazgos y el monto aproximado de 214 285 dólares invertidos en cada uno de los siete años de duración hasta 2021, se puede afirmar que la relación costo-eficiente entre dichos recursos y las contribuciones a los resultados es altamente positiva.

3.3.3 Principales factores influyentes en la eficiencia

53. Más adelante se hará un análisis más detallado de los factores que más han influido en el desempeño y los resultados del programa en Guatemala. Para los efectos de análisis de eficiencia, se puede adelantar que los factores más influyentes han sido principalmente dos: i) complementariedad con otras intervenciones de FAO, de una manera tal que se han logrado economías de escala y el uso más rentable de los recursos, como, por ejemplo, el aprovechamiento del mismo personal para distintas tareas; ii) complementariedad con intervenciones de otros cooperantes, sobre todo a nivel de las operaciones de campo en

³¹ La "caja común" está formada por los saldos de recursos programados no ejecutados al final de cada ciclo anual por los distintos componentes del presupuesto. Análisis de portafolio. Evaluación programa MSH. Junio de 2021.

Chiquimula; iii) modalidad de gestión financiera, en la que se asignan fondos regulares a través POAs anuales, completados con el fondo gestionados desde la oficina regional en Panamá: Caja común, iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular y Componente regional.

3.4 Sostenibilidad de los resultados

54. El análisis de sostenibilidad de los resultados del programa MSH en Guatemala ha tratado de responder la siguiente pregunta de evaluación:

¿Cuál es la posibilidad real y potencial de que los resultados obtenidos por el programa MSH en Guatemala sean continuados por las instituciones sectoriales, los gobiernos locales y los productores de la AF participantes? Para este análisis, se han tomado en cuenta los siguientes criterios: i) grado de apropiación por parte de los actores institucionales y sociales participantes en los beneficios; ii) nivel de capacidades desarrolladas por los actores institucionales y sociales participantes en los beneficios; iii) disponibilidad de recursos por parte de los actores institucionales y sociales para continuar con los procesos de cambio; iv) nivel de habilitación del entorno político-institucional del sector SAN y AF, incluyendo dinámicas de colaboración y complementariedad con intervenciones de otras cooperantes y socios en el sector SAN y AF.

3.4.1 Nivel de apropiación de los resultados

55. Los marcos regulatorios (resultado 1) y las capacidades institucionales para tratar la SAN y apoyar la AF (resultado 2) constituyen cambios relevantes y, por tanto, significativos para los distintos grupos de actores participantes en el programa en Guatemala: a nivel nacional, Congreso de la República-FPH; DICORER-MAGA, SESAN; en Chiquimula, AMER, Mancomunidad Copán-Ch'orti' y productores de la AF. Todos los actores institucionales entrevistados reconocen que se trata de procesos de transformación en la dirección correcta para reducir la prevalencia de la INSAN y lograr la inclusión económica y social de los productores de la AF.

56. No obstante, algunos cambios en las prácticas de producción y alimentación promovidos por el programa no han conseguido una adecuada apropiación cultural o integración por parte de las familias y los productores beneficiados. Al menos se han identificado los siguientes casos concretos:

- i. Consumo de proteína de conejo: la crianza de conejo fue introducida inicialmente por el programa en dos centros escolares del nivel de educación media de Chiquimula. También se ha capacitado a jóvenes en el marco de emprendimientos juveniles de la Dirección de Juventud del MAGA. Así mismo, con el apoyo del programa, el MAGA ha distribuido crías de conejo (gazapos) a familias de comunidades locales. Si bien ha sido aceptada como actividad productiva para generar ingresos mediante su venta como mascotas, su sacrificio y utilización como proteína animal en la alimentación ha sido rechazado por la mayoría de familias. Entre los factores influyentes, se pueden mencionar los siguientes: i) persistencia de prácticas de cacería de conejo silvestre en algunas comunidades; ii) ausencia de vínculo significativo con las preferencias culturales de alimentación y los gustos gastronómicos de las familias; iii) sensibilidad de los niños y las niñas, que "sienten tristeza" y "compasión" por el sacrificio de los animales. También pudo haber influido el debilitamiento del proceso de capacitación y asistencia técnica en los eslabones de la cadena de producción durante la pandemia del COVID-19. Por ejemplo: sacrificio, preparación y consumo.
- ii. Producción de pescado para consumo y ventas locales: de todas las actividades de campo impulsadas por MSH, la producción de pescado de la especie tilapia en geomembranas ha sido la que ha logrado mayor apropiación cultural por las familias y productores. Además de su integración a la dieta, la comercialización en el mercado

local, incluyendo el mercado de la alimentación escolar, ha supuesto un incremento de ingresos para las familias. Las tecnologías instaladas se mantenían funcionales hasta septiembre de 2021, cuando se hizo la visita de campo de la evaluación. Incluso algunos productores han invertidos sus ganancias para aumentar la infraestructura de producción, mediante la instalación de nuevas geomembradas con tecnologías apropiadas locales. En sentido distinto, otros productores no han podido sostener el mantenimiento de las geomembras y su impulso de producción empieza a declinar, debido claramente a un factor de viabilidad económica.

- iii. Producción de hortalizas en tecnología de macro túneles: en general, las familias y los productores que recibieron apoyo del programa se han apropiado de las tecnologías de macro túneles, principalmente su influencia en el incremento de la producción, a diferencia de los cultivos a cielo abierto. A pesar de ello, algunos productores con menos recursos presentan limitaciones de recursos económicos para la adquisición de insumos, tales como fertilizantes y reparaciones de la malla o cubierta. También se identificaron casos de productores, que debido a sus extremas condiciones de pobreza, optaron por vender las tecnologías donadas para la compra de alimentos.

57. A nivel institucional, la misión de evaluación también identificó un caso en el que no se ha dado una suficiente apropiación institucional de los cambios promovidos por el programa. Se trata del sistema de seguimiento y monitoreo de las Agencias de Municipales de Extensión Rural (AMER), instalado inicialmente con el apoyo de FAO y continuado más adelante con la donación de una licencia de software por dos años de la organización Catholic Relief Service (CRS), con recursos financieros de USAID. Si bien el sistema ha tenido un alto nivel de aceptación por el personal de extensión y la coordinación departamental del MAGA, no ha sido incorporado a los activos del ministerio, debido a que está instalado en la "nube" de internet y no en sus servidores informáticos habituales.

3.4.2 Nivel de capacidades instaladas

58. Las capacidades para continuar con los cambios promovidos por el programa MSH revelan distintos niveles de desarrollo por parte de las instituciones y los productores de la AF que han recibido los bienes y servicios. En el caso de los actores institucionales, un estudio reciente realizado por la Unión Europea a solicitud de la Vicepresidencia de la República revela la existencia de un bajo nivel de capacidades de gestión en las principales instituciones que implementan la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POLSAN), incluyendo el MAGA. En una escala de 1.000 puntos, que significa máxima calidad posible, este grupo de instituciones obtuvo un valor ponderado de 0.148 en el Índice de Efectividad de la Política. En la dimensión de Calidad de la gestión, el MAGA alcanzó 0.025 puntos sobre 0.400 puntos³². Esta dimensión del índice comprende cuatro variables: gestión del ciclo de planificación, seguimiento y evaluación; gestión del gasto; gestión de la producción; y gestión de la logística de entrega de los productos. Ver Apéndice 8.
59. Tomando en cuenta este nivel de baja calidad de la gestión, con variantes entre unas y otras, las instituciones apoyadas muestran insuficientes capacidades para sostener y consolidar los cambios promovidos por el programa. A modo de síntesis, con base en las evidencias recogidas por el equipo de evaluación, se resaltan los siguientes hallazgos:
 - i. FPH: el capítulo de Guatemala del Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) muestra un alto nivel de capacidades para continuar con su trabajo de promoción de la agenda

³² Unión Europea- Programa Instrumento de Apoyo a la Administración Pública -IAAP- (2021). Análisis de efectividad de las intervenciones de la Política de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) en ministerios seleccionados. Guatemala, 2021.

- legislativa de SAN y AF. Además de su atributo multipartidario, que le da una legitimidad política sólida, el FPH tiene el respaldo de múltiples actores de cooperación internacional, incluyendo a FAO y otras agencias especializadas de Naciones Unidas. En este marco, tienen acceso a los activos de conocimiento y de relación con sus estructuras regionales y otros actores como Parlatino y SICA, que contribuyen con el modelaje de leyes y marcos políticos especializados.
- ii. DICORER-MAGA: el nivel de capacidades actuales de DICORER y la Sede departamental del MAGA en Chiquimula no es suficiente para la sostenibilidad de los procesos de atención a la inseguridad alimentaria nutricional y a los productores de la AF. Si bien el programa ha formado a un grupo de funcionarios y técnicos en las bases conceptuales y metodológicas de la AF, no es seguro que permanezcan en la institución y si permanecen es bastante probable que sean trasladados a otras dependencias o regiones para desempeñar funciones distintas. Esta inestabilidad está determinada por la ausencia de una carrera administrativa profesional en el sector público y por la incidencia de los decisores políticos en la conformación de la planilla del personal del ministerio, especialmente diputados del Congreso de la República y alcaldes municipales.
 - iii. AMERs Chiquimula: desde 2016 hasta agosto de 2021, el programa ha capacitado al personal de las 11 AMER de Chiquimula en los conceptos básicos y las herramientas metodológicas de la AF y otros temas vinculados a la SAN. Gracias al programa Apoyo Presupuestario al PAFFEC por la Unión Europea (2016-2021), al menos uno de los tres extensionistas de cada agencia está presupuestado en el renglón 011, lo que les da un cierto nivel de estabilidad laboral. No obstante, los demás integrantes de las agencias están sujetos a la voluntad política de diputados y alcaldes, por lo que es altamente probable que sean cesados y reemplazados en los próximos tres años.
 - iv. Las capacidades desarrolladas por las familias y productores de la AF con el apoyo de MSH tampoco muestran un nivel suficiente para sostener los cambios promovidos por éste, debido principalmente a factores asociados a sus condiciones estructurales de vida, que han sido recogidos por el Modelo conceptual del problema. Entre otros: i) Escaso acceso a activos de desarrollo: tierra, agua, tecnologías, insumos; ii) Altos niveles de pobreza y pobreza extrema; iii) Limitado alcance y continuidad de los servicios de apoyo de las agencias municipales de extensión. También se pueden señalar los siguientes factores vinculados al diseño del programa: i) Limitado período de asistencia y acompañamiento técnico; ii) Limitada escala de los bienes y servicios entregados (tecnologías, insumos, materiales). Entre los principales déficit de capacidades identificados durante las visitas de campo, se resaltan los siguientes: i) control de plagas de los cultivos y otras demandas evolutivas de los cultivos y proyectos pecuarios; ii) técnicas de producción y postcosecha; iii) prácticas de casa-hogar saludable; iv) organización empresarial y mercadeo de productos agrícolas. En cuanto a las asociaciones que proveen alimentos a las escuelas, se observa también la necesidad de la continuidad del apoyo técnico para incrementar la membresía de productores, aumentar su poder de negociación con los decisores de las compras y el volumen de las ventas para cubrir las cuotas establecidas por la ley.

3.4.3 Disponibilidad de recursos suficientes

- 60. El Estado de Guatemala tiene uno de los niveles más bajos de gasto público de América Latina y el Caribe, influido por el manejo conservador de sus indicadores macroeconómicos, especialmente la baja carga tributaria, la regresividad impositiva y deficiente recaudación de los tributos. Lejos del promedio de 22,0% registrado por los demás países de Centroamérica, las instituciones estatales solo disponen de un 12,1% del PIB para cumplir sus mandatos y alcanzar los

resultados de desarrollo que les corresponden³³. De ahí, por lo general, se ven forzadas a programar cada año un presupuesto desfinanciado, que se va completando con cuotas tardías, en la medida que se logran las metas fiscales³⁴.

61. En un contexto de insuficiencia estructural del presupuesto público, las instituciones del sector carecen de recursos financieros para sostener y consolidar las capacidades fortalecidas por el programa. Esta limitante se muestra con más claridad en el caso de las AMER, dado que no disponen de recursos para la atención oportuna y adecuada de las demandas de asistencia técnica de los productores de la AF para la producción de alimentos. Las carencias son de todo tipo: instalaciones, equipos; servicios básicos (internet, telefonía, agua potable, energía); medios de transporte; insumos para la producción (semillas, tecnologías, materiales). De ahí que el único vínculo con los productores está mediado en la actualidad por la entrega de subsidios temporales (alimentos, fertilizantes, semillas), que fortalecen una relación asistencialista-clientelar, en detrimento de una relación de apoyo técnico a la producción.
62. En cuanto a la disponibilidad de recursos por parte de los productores de la AF apoyados por el programa, se pueden observar una clara diferenciación de dos categorías: por un lado, los productores que están al borde de la inseguridad alimentaria, que producen alimentos para su consumo; por otro lado, productores con cierto nivel de recursos, que producen excedentes de alimentos para la comercialización en los mercados locales. En el primer caso, los productores carecen de condiciones para la sostenibilidad de las inversiones realizadas e incluso se pueden decir que han sido desde el principio económicamente inviables. En el segundo caso, con un razonable esfuerzo de capital humano y de recursos económicos, los productores tienen oportunidades para continuar con los proyectos productivos, en una dinámica de movilidad social ascendente.

3.4.4 Entorno político-institucional propicio

63. El entorno político-institucional también es una condición que influye de modo significativo en las posibilidades de sostenibilidad de las capacidades fortalecidas por el programa MSH en las instituciones sectoriales y gobiernos locales, así como en las oportunidades de apoyo a los sujetos sociales de la AF. Vinculado a la debilidad institucional histórica del Estado, resaltado por el Modelo conceptual del problema de inseguridad alimentaria nutricional y por los sucesivos informes nacionales de desarrollo publicados por el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, en los últimos dos años se ha notado un creciente deterioro del entorno político-institucional del país y del sector. A nivel del MAGA, un hecho que expresa con claridad este hallazgo es la supresión en 2020 del programa de Apoyo a la Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), a pesar de que constituía el motivo principal del programa Apoyo Presupuestario de la Unión Europea por más de 21 millones de euros³⁵. Así mismo, en Congreso de la República, integrantes del FPH afirmaron tener dificultades para avanzar en la aprobación de leyes clave, como la Ley de AF y la Ley de Aguas, principalmente por el escaso apoyo de la Cámara del Agro, históricamente uno de los principales actores y decisores del sector.
64. En adición, a nivel territorial, durante visitas de campo, el equipo de evaluación pudo observar y recoger evidencias de los propios extensionistas acerca de la existencia de prácticas clientelares en la entrega de subsidios a los productores de la AF y familias en situación de inseguridad alimentaria nutricional. En el caso de la alimentación escolar, miembros de las asociaciones de

³³ ICEFI (2018). Otra Centroamérica es posible. Agenda fiscal para la construcción de una sociedad desarrollada, inclusiva y sostenible 2019-2020.

³⁴ IAAP-Unión Europea (2021). ATCP 48. Citado.

³⁵ Unión Europea (2021). Informe de evaluación final del programa de Apoyo Presupuestario al programa de Apoyo a la Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PA-PAFFEC).

productores apoyados por el programa indicaron la existencia de preferencias por compras a tiendas de abarrotes de regular tamaño, que potencialmente podrían entrañar prácticas reñidas con la intención de la ley de priorizar las compras locales a productores de la AF.

3.4.5 Valoración global de la sostenibilidad de los dos resultados

65. Considerando el análisis de los indicadores de apropiación, capacidades, recursos y entorno propicio, se puede afirmar que la sostenibilidad de los resultados del programa MSH no está asegurada, con posibilidades diferenciadas. En el resultado 1, la sostenibilidad de los procesos de construcción de un marco político habilitante está mejor posicionada en términos de apropiación, capacidades y recursos, tomando en cuenta la conexión con los capítulos regionales del FPH y otros actores regionales. No obstante, el entorno político-institucional del sector podría limitar los avances en la aprobación de la agenda legislativa pendiente, principalmente la Ley de Agricultura Familiar. En el resultado 2, la sostenibilidad está más comprometida, debido a la escasez de recursos, la baja calidad de la gestión y el riesgo de rotación del personal capacitado en el MAGA y el despido de los extensionistas de las AMER. En cuanto a los productores, existen distintas posibilidades de continuidad: en los productores en INSAN, ninguna posibilidad de sostenibilidad, sin el apoyo de los subsidios públicos; mientras que en los excedentarios, esta posibilidad está condicionada al respaldo técnico e insumos de parte de las AMER y la reducción de las distorsiones en las compras de la alimentación escolar.

3.5 Inclusión de grupos con desventajas sociales

66. Desde su diseño programático, como atributo intrínseco, MSH tiene un claro enfoque de inclusión de grupos con desventajas sociales en Guatemala, tomando en cuenta que justamente son los más afectados por la inseguridad alimentaria nutricional y el escaso apoyo de las instituciones del Estado para mejorar su producción y consumo de alimentos. De manera específica, se trata de los siguientes grupos: pueblos indígenas, mujeres y jóvenes, especialmente residentes en zonas rurales. Aunque no está en su diseño, el programa también ha favorecido de forma indirecta a los niños y las niñas inscritos en el sistema escolar público que reciben alimentación, mediante el apoyo dado a las Organizaciones de Padres de Familia (OFP) y a las asociaciones de productores que proveen alimentos.
67. Las estadísticas oficiales revelan la vulnerabilidad de estos grupos sociales. En el caso de los pueblos indígenas, la pobreza general afectada entre 70 y 80%, muy arriba del valor nacional, situado 51,9%. La desnutrición crónica afecta a siete y ocho de cada diez niños y niñas indígenas menores de 5 años de edad. Por ejemplo, en Chiquimula, zona priorizada por las actividades de campo del programa, donde reside el pueblo Chort'í, la prevalencia llega a 79,0%³⁶. Por su parte, las mujeres tienen menos oportunidades de acceso a una alimentación saludable, a pesar de su contribución a la economía familiar y a las labores de cuidado en el hogar. Se estima que las mujeres dedican en promedio 6,2 horas diarias a estas actividades frente a 2,6 horas de los hombres³⁷. Los jóvenes, en particular las mujeres adolescentes de zonas rurales, tienen limitado acceso a educación escolar, por lo que casi su única opción emplearse en la economía informal en las ciudades o migrar hacia el exterior. Se estima que 3,3 millones de jóvenes, entre 13-29 años de edad, están fuera del sistema escolar oficial³⁸.
68. Dentro de la opción preferencial por estos grupos con desventajas sociales, las actividades de campo del programa han priorizado a familias y productores de la AF de Chiquimula, incluyendo

³⁶ INE (2013). Mapas de pobreza rural en Guatemala.

³⁷ PNUD (2015). Programa de País 2015-2019.

³⁸ MINEDUC-UNICEF (2020). Modelo Lógico Educación Extraescolar en Guatemala.

a personas indígenas ch'ort'is de los municipios de Jocotán, Camotán, San Juan Ermita, Olapa y Quetzaltepeque. Un ejemplo ha sido el apoyo dado a los estudiantes del Instituto Técnico de Recursos Naturales Maya Ch'orti' (INTERNMACH), en Jocotán, que ha consistido en la dotación de insumos y materiales para cultivo de hortalizas en macro túneles y crías de conejo con el objetivo de reproducirlos para mejorar la alimentación de las familias y/o la venta en los circuitos de los mercados locales. Además, se ha observado una intención explícita de inclusión de las mujeres en las actividades de extensión de las agencias municipales. Entre otras: asistencia técnica sobre buenas prácticas de patio-hogar saludable y producción de hortalizas; cultivo de huertos y elaboración de artesanías con materiales locales.

69. La inclusión de las mujeres, los jóvenes y las personas indígenas en las actividades del programa en Chiquimula tiene todavía brechas de mejoras que se podrían considerar hacia el futuro, más allá de la participación en los beneficios. Una de estas áreas de mejoras podría ser el fortalecimiento de los procesos de "empoderamiento" como sujetos sociales de derechos, incluyendo el derecho a la alimentación. Del inglés "empowerment", este concepto surgido en el contexto de las conferencias mundiales sobre la mujer de Nairobi (1980) y Pekín (1995), hace referencia a un proceso de cambio cultural en las estructuras de las relaciones sociales que lleva al incremento del poder de decisión en las distintas esferas del desarrollo de los grupos con desventajas sociales por razones de género, edad, etnia, entre otros. Aunque se trata de un cambio de largo plazo, este enfoque se puede incorporar desde la fase de diseño de las intervenciones, de manera tal que se potencie la autonomía relacional y la capacidad de decisión de las mujeres, los jóvenes y los indígenas en el acceso a los beneficios de la AF.
70. Además del enfoque de "empoderamiento", el programa podría mejorar sus herramientas metodológicas para hacer sensible y adecuar el diseño y la implementación de sus intervenciones de campo a las transformaciones observadas en las relaciones económicas de las familias campesinas. Como se ha dicho antes, se trata, entre otros, de los siguientes: i) mayor participación de las mujeres en la gestión de las actividades productivas; ii) mayor participación de los hombres en la economía informal urbana y empleo formal en plantaciones agroindustriales; iii) reducción del interés de los jóvenes en las actividades agrícolas en beneficio de una mayor participación en los flujos migratorios internacionales y/o el mercado laboral de las ciudades intermedias del país³⁹, con una mayor propensión al uso de tecnologías digitales. En este contexto, la tipificación y registro de los productores y las productoras basada en el nivel de producción de alimentos podría resultar claramente insuficiente.

3.6 Factores influyentes en la gestión y los resultados del programa

71. El equipo de evaluación identificó una serie de factores que influyeron en la calidad de la gestión y el nivel de logro de los resultados del programa MSH en Guatemala: algunos internos, bajo control del programa y otros externos, vinculados al entorno político-institucional del país. Según el tipo de influencia ejercida en las cuatro variables examinadas (relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad) estos factores se han organizado en dos grupos: factores potenciadores y factores limitantes.

3.6.1 Factores potenciadores

72. En la mayoría de casos bajo control del equipo de gestión del programa, tanto nacional como regional, los factores potenciadores influyeron de manera positiva en el desempeño de las variables examinadas, especialmente relevancia, eficacia y eficiencia. Se trata de los siguientes:

³⁹ OIM-Agenda 21 (2021). Perfil migratorio de Guatemala.

- i. Activos y atributos de FAO: la organización tiene una relación histórica consolidada con las principales instituciones sectoriales del país, especialmente con el MAGA y la SESAN, que ha facilitado el espacio de colaboración institucional para impulsar los cambios propuestos para mejorar la atención de la SAN y la AF. La mayoría de personas entrevistadas ven a la FAO como “un socio natural y confiable”, hecho que ha facilitado la coincidencia o coherencia de las intervenciones del programa con las prioridades de las instituciones sectoriales. La relación de colaboración con las instituciones sectoriales se fundamenta en tres atributos principales de la organización: i) reputación como agencia especializada de Naciones Unidas en agricultura y alimentación; ii) capacidad de movilización de una red de conocimiento global y regional de alta calidad en SAN y AF; iii) capital social-relacional, basado en la legitimidad, neutralidad y confianza, para convocar y gestionar espacios estructurados de diálogo político con múltiples actores, incluyendo actores tradicionalmente antagónicos como las organizaciones campesinas y la Cámara del Agro.
- ii. Modelo de gestión del programa y complementariedad estratégica: la evaluación ha identificado algunos elementos estratégicos del modelo de gestión del programa que han potenciado sus contribuciones al logro de los resultados planificados en Guatemala, especialmente vinculados a su capacidad de interacción con las oportunidades del entorno y la acción colaborativa de otros actores clave del sector. Se trata de los siguientes:
 - *Complementariedad estratégica y funcional de los equipos de gestión regional y nacional:* por un lado, la visión programática y la capacidad de movilización de recursos de asistencia técnica especializada del equipo regional, y, por otro lado, la capacidad de identificación oportuna de demandas de las contrapartes nacionales y la implementación efectiva de las actividades definidas.
 - *Gestión financiera estructurada pero flexible:* la modalidad de gestión financiera ha combinado con acierto la programación de un POA con asignaciones fijas destinadas a financiar a actividades previamente planificadas y los fondos de iniciativas regionales o CSST, con cierta dosis de flexibilidad para responder a demandas emergentes derivadas del contexto evolutivo de las instituciones y los productores locales. Este tipo de programación ha incrementado la relevancia y el sentido de oportunidad de las intervenciones.
 - *Coherencia programática y trabajo colaborativo del equipo de FAO en el país:* debido a que se ha asegurado una adecuada alineación desde el propio documento de Diseño, el programa MSH se ha articulado de manera natural con las otras intervenciones del MPP de FAO en Guatemala. Tal ha sido este nivel de integración, que no siempre resulta fácil distinguir la atribución de los aportes a los cambios promovidos en el sector. Además de la alineación programática, ha influido la capacidad de gestión del trabajo colaborativo por parte de la Representación y la disposición de coordinación de los equipos de MSH y de otros programas.
 - *Complementariedad con intervenciones de otros cooperantes:* las intervenciones de MSH también han logrado un buen nivel de complementariedad con las iniciativas de otros cooperantes multilaterales y bilaterales que apoyan la SAN y la AF en el país. Entre otros: PMA, UNICEF, OPS-OMS, AECID, USAID, Unión Europea y organizaciones internacionales de sociedad civil. Dos ejemplos concretos ilustran este acierto: el primer ejemplo, consiste en el diseño, la discusión, la aprobación y la implementación de la LAE, producto de la suma de esfuerzos asociativos de años de la mayoría de cooperantes, las organizaciones de sociedad civil, los centros académicos, las instituciones sectoriales y el FPH; el aporte principal de MSH y de

FAO ha sido la provisión de asistencia técnica-legal al FPH para el diseño de la iniciativa de ley y del reglamento, así como la asistencia técnica a las organizaciones de productores de la AF y a las OPF para las compras locales. El segundo ejemplo, se refiere a la colaboración del programa y la organización Catholic Relief Services (CRS), que ejecuta fondos de USAID, para el desarrollo y la implementación del sistema de seguimiento de las actividades de las 11 agencias municipales de extensión de Chiquimula: en concreto, MSH, diseñó e instaló la primera versión del sistema y CRS cubrió los costos de licenciamiento del software de una versión mejorada del mismo.

6. Gestión del conocimiento y buenas prácticas CSST: dentro de la lógica de la modalidad de Cooperación Sur-Sur y Triangular, el programa ha puesto un énfasis especial en la gestión y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas entre los países participantes. No obstante, cabe resaltar que la estrategia ha priorizado el rol de México como país oferente y el rol de los demás países como receptores de asistencia técnica. Es decir, en la práctica no ha funcionado como una relación entre pares, en los que cada uno se beneficia de la colaboración de los otros. En Guatemala, se han reconocido casos de apoyo técnico de instituciones mexicanas, entre los que se pueden mencionar los siguientes: i) visita de diputados y alcaldes de la Mancomunidad Ch'orti', en 2016, para conocer experiencias de AF y SAN desarrolladas por entidades y homólogos mexicanos en municipios de los Estados de México, Tlaxcala y Morelos (cosecha de aguas lluvias, comedores comunitarios); ii) asistencia técnica de especialistas del Fondo Nacional para Artesanías de México (FONART) de 30 familias rurales ch'orti' del municipio de Olapa para la producción de artesanías con fibras nativas. Aunque se reconoce el valor de estas experiencias, el equipo de evaluación considera que el programa pudo haber potenciado el valor del intercambio entre países de buenas prácticas generadas por la experiencia del programa en SAN y AF. Por ejemplo, los avances en el marco regulatorio y organización de los productores de la AF de Panamá bien pudieron haber sido modelados como ejemplo para los demás países. De igual, Guatemala pudo haber mostrado e intercambiado sus logros en la legislación de Alimentación Escolar.

3.6.2 Factores limitantes

73. A diferencia de los factores enunciados en los párrafos anteriores, el equipo de evaluación también ha identificado otro grupo de factores que han limitado el desempeño y los resultados del programa MSH en Guatemala, sobre todo con respecto a la eficacia y la sostenibilidad. Algunos de estos factores están vinculados con el entorno político-institucional del sector y por tanto fuera del control del equipo nacional y regional del programa. Son los siguientes:
 - i. Limitada atención de factores causales del problema: como indicado en la TDC (párrafo 11) y el análisis de eficacia (párrafo 45), el programa MSH focalizó sus intervenciones en la atención de factores críticos de una de las cuatro redes de causalidad del problema de inseguridad alimentaria nutricional en Guatemala: Red 3. Bajo nivel de capacidades de apoyo de las instituciones a familias y productores de la AF. De esta manera, no fue priorizada o se atendieron de manera limitada al menos otros 15 factores asociados a las demás redes de causalidad: Red 1. Limitado acceso a activos para la producción y el consumo de alimentos; Red 2. Prevalencia de vulnerabilidades de salud; Red 3. Inadecuada gestión del cambio cultural en las prácticas de producción de alimentos y de alimentación y nutrición de las familias y productores, especialmente pertenecientes a los pueblos indígenas. Tampoco se tuvieron en cuenta los factores críticos del entorno nacional de desarrollo, especialmente los referidos a la debilidad estructural de las instituciones sectoriales. Esto explica en buena medida el limitado alcance sistémico del

- programa para modificar los indicadores de los resultados de SAN del país, que están supeditados a cambios en la condición de las tres redes de causalidad mencionadas y del entorno de desarrollo del país. Ver *Ápndice 6*.
- ii. Gestión y adecuación cultural de los cambios: relacionado con la red de causalidad 3 del problema, la evaluación identificó casos en los que las intervenciones del programa no tuvieron una adecuada mediación y/o gestión pedagógica del cambio cultural de las prácticas de producción y consumo de alimentos. Algunos ejemplos se refieren a la apropiación de tecnologías de macro túneles y la producción de conejos para enriquecer la dieta de las familias. Más allá de las explicaciones específicas, estos casos visibilizan lo que podría considerarse como una asignatura pendiente o escasamente tratada por las intervenciones de FAO en la región, especialmente relevante porque entrañan un proceso de cambio cultural de prácticas enraizadas en el pensamiento y las prácticas de grupos afectados por la INSAN, especialmente sensibles en los sistemas alimentarios de los pueblos indígenas, que muestra elementos peculiares diferenciados con respecto a los sistemas alimentarios de la población no indígena.
 - iii. Calidad de la gestión del MAGA: como indicado antes, el estudio Índice de efectividad de la Política SAN, realizado en 2021, con apoyo de la UE, calificó la calidad de la gestión del MAGA como muy baja, con un valor de 0.025 sobre un máximo de 0.400 puntos. Una de las áreas más deficitarias es la gestión territorial de la logística de entrega de los bienes y servicios a las familias en inseguridad alimentaria nutricional y los productores de la AF. Esta responsabilidad recae de forma directa en las Agencias Municipales de Extensión Rural (AMER), entre las cuales se encuentran las 11 AMER apoyadas por el programa MSH en Chiquimula. Entre los factores críticos mencionados por el estudio, confirmado por esta evaluación, se encuentra la "Entrega de bienes y servicios a la población con base en criterios político-electorales por parte de decisores en el territorio: diputados del Congreso de la República, Gobernadores Departamentales, alcaldes Municipales y sindicatos de trabajadores⁴⁰". Este hecho entraña un riesgo de distorsión de las capacidades fortalecidas por el programa, dado que no asegura que las familias y los productores de la AF priorizados con base en criterios técnicos, sean quienes efectivamente reciban los beneficios planificados.

3.7 Prácticas con potencial de aprendizaje

74. Desde el punto de vista de la teoría del conocimiento, un aprendizaje se produce cuando una experiencia o práctica adquiere sentido para un observador y la integra como nuevas maneras de hacer en el dominio temático que corresponde⁴¹. Considerando este concepto, a continuación se describe un conjunto de experiencias identificadas por el equipo de evaluación, que una vez documentadas de forma adecuada, son susceptibles y tienen potencial para el aprendizaje organizacional del equipo del programa, los socios y las partes interesadas.

3.7.1 Modelo de gestión y complementariedad estratégica

75. El modelo de gestión adoptado por el programa MSH en Guatemala se ha caracterizado por la combinación de ciertos componentes estratégicos clave, detallados en el párrafo 72. Entre otros: i) visión programática regional y capacidad ejecutiva nacional; ii) programación financiera flexible abierta a demandas evolutivas; iii) capacidad de colaboración y armonización con otras intervenciones. En esencia, en congruencia con los fundamentos de los métodos de Gestión Basada en Resultados y de la TDC, se trata de una manera de gestión en cierto modo holística o

⁴⁰ Unión Europea- Programa Instrumento de Apoyo a la Administración Pública -IAAP- (2021). Análisis de efectividad de las intervenciones de la Política de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) en ministerios seleccionados. Guatemala, 2021.

⁴¹ Maturana, H. Teoría de conocimiento de Santiago. Instituto Matricista. Santiago, Chile, 1994.

sistémica, debido principalmente a la capacidad de interactuar con un entorno cambiante y de aprovechar las oportunidades de colaboración con otros actores que persiguen los mismos resultados.

76. Aunque algunos de estos elementos han sido recogidos y divulgados por el programa con fines de visibilidad y gestión de conocimiento, el equipo de evaluación estima que se podría profundizar su análisis con la intención de aprovechar su potencial aprendizaje para incrementar la eficacia de sus contribuciones al logro de los resultados planificados y, en general, a los resultados de seguridad alimentaria nutricional del país.

3.7.2 Complementariedad entre incidencia política y prácticas de campo

77. El concepto estratégico-operativo de combinar intervenciones de incidencia política en el nivel de la Administración Pública central y las operaciones de campo en el territorio es valorado como un acierto del diseño del programa en Guatemala. De manera específica, se trata de dos experiencias: i) apoyo al FPH en la formulación de marcos habilitantes para la alimentación escolar, con medidas afirmativas para las compras públicas a la AF; ii) apoyo al servicio de extensión rural del MAGA y las asociaciones de productores familiares de Chiquimula para cumplir con las cuotas de ventas públicas locales establecidas por la citada ley.
78. Ambas experiencias son ejemplos de la utilidad de apoyar de forma simultánea los dos niveles de la Administración Pública: por un lado, las experiencias de campo ofrecen insumos de aprendizajes útiles y prácticos para la formulación de marcos normativos; por otro lado, los marcos normativos disponen de un laboratorio social para demostrar su aplicabilidad y eficacia, así como potenciales mejoras futuras. Una posible área de mejora, podría ser documentar la experiencia de manera que se resalte y potenciar su contenido estratégico para futuras intervenciones, tanto por parte del programa como por la Representación de FAO en el país.

3.7.3 Modelaje de leyes habilitantes para la SAN y AF

79. Los parlamentos regionales en América Latina y el Caribe constituyen un espacio de incidencia política relativamente novedoso en los últimos 20 años. Desde la cooperación Sur-Sur, su mayor activo está dado por la oportunidad de vincular los centros de conocimiento especializado y los decisores políticos en cada país para avanzar en el diseño y la aprobación de marcos legales e institucionales que contribuyan a la agenda regional y nacional para la inclusión social y el desarrollo sostenible. En Guatemala, el programa MSH ha sabido aprovechar este potencial mediante el apoyo al FPH en la formulación de iniciativas legales, como la citada LAE. También en visitas de intercambio entre capítulos nacionales para conocer modelos de leyes y casos concretos de buenas prácticas locales en México.
80. El modelaje de leyes en parlamentos regionales y la incidencia para su implementación constituyen por sí mismo un camino prometedor para promover la agenda de la SAN y la AF, tanto en Guatemala como en los demás países participantes en el programa. Sin embargo, vale tener en cuenta que -dado los déficits en la institucionalidad del Estado señalados en los párrafos 57 y 72, se requiere un esfuerzo adicional para la implementación efectiva de los marcos legales de modo que se traduzcan en una mayor eficacia de las instituciones para el logro de los resultados de SAN en el país. Si no se avanza en esta materia puede llegarse al riesgo de provocar una "inflación normativa" con sentido pero sin resultados tangibles para los grupos de población afectados. Un buen ejemplo, citado en este informe, es la POLSAN, con un buen diseño, que en su momento ayudó a formular FAO, pero con muy baja eficacia para el logro de los resultados esperados (ver párrafo 62).

3.7.4 Adecuación y gestión cultural de cambios en sistemas alimentos de AF

81. La teoría de cambio elaborada por el equipo de evaluación muestra que la gestión cultural de los resultados de la SAN y la AF ha sido un objeto desatendido o atendido de manera superficial por el programa MSH en Guatemala, a pesar de su enorme relevancia derivada del perfil multicultural del país y del hecho de que la población más afectada son los pueblos indígenas. Las experiencias de adaptación de nuevas tecnologías y prácticas de producción de alimentos por parte de productores de la AF recogidos en este informe, son ejemplos ilustrativos que muestran la importancia de ocuparse de la gestión del cambio cultural como estrategia pensada de forma deliberada desde el diseño de los programas y las actividades en Guatemala. El cambio de sistemas alimentarios y nutricionales en una población no sucede solo por la bondad de sus incentivos sino por las fibras simbólicas-materiales apegadas a la cultura cotidiana de los sujetos sociales. Este un campo de trabajo necesario y prioritario, más aún cuando se trata de pueblos indígenas.

3.7.5 Movilidad del sujeto social e intersectorialidad de la AF

82. La movilidad del sujeto social de la AF y, la consecuente adopción de un enfoque intersectorial en su atención, también constituye un área de aprendizajes potenciales para una probable siguiente fase del programa y/o el diseño de otras intervenciones en el sector en Guatemala. Como se ha dicho antes (párrafos 25 y 69), se puede observar en la actualidad un proceso de transformación de las relaciones económicas y sociales de las familias rurales, que abonan a un incremento de la heterogeneidad de los perfiles y demandas de los tres sujetos principales: mujeres, hombres y jóvenes. Algunos hechos visibles son los siguientes: i) redistribución roles de género y el incremento de la participación en las tareas de la AF, que incluye la interlocución con los servicios de extensión del Estado; ii) mayor participación de los hombres en los circuitos de formales e informales de la economía campesina (agrícola y no agrícola); iii) urbanización de las comunidades e incremento del dinamismo del sector de servicios; iv) mayor movilidad migratoria de los jóvenes a las “ciudades intermedias” y participación en flujos migratorios internacionales.
83. Las manifestaciones de la transformación social del sujeto de la AF requieren una atención especial de manera que se puedan adecuar los marcos conceptuales y programáticos originales del programa a un nuevo estadio evolutivo y evitar riesgos de pérdida de relevancia y potencial eficacia para el logro de la seguridad alimentaria nutricional en el país. Además, a nivel institucional, estos cambios obligan a pensar que el MAGA ya no debería ser el único interlocutor estatal de la FAO en Guatemala y que sus vínculos deben ampliarse a otros ministerios sectoriales, como mandatos en los objetos emergentes: MIDES y SESAN (SAN); MINTRAB (juventud urbano-rural y empleo digno); MINECO (cadenas de suministros y mercados); MCIVI (infraestructura vial y digital).

3.7.6 Economía verde y economía digital: riesgos de nuevas brechas de exclusión de los agricultores familiares

84. El último decenio ha sido particularmente prolijo en la producción de marcos conceptuales y normas internacionales relativas al cambio climático y la conservación de la biodiversidad de los sistemas naturales. Aunque menos regulada, también ha visto la emergente y rápida evolución de la digitalización de la economía global. Los dos son fenómenos irreversibles que ocuparán la agenda del desarrollo en los siguientes 25 años. No obstante, dados los rezagos históricos acumulados, los dos entrañan paradójicamente riesgos de exclusión social y económica de los grupos afectados por dichos rezagos, como el caso notable de los pueblos indígenas en Guatemala.

85. En el caso de la economía verde, la tendencia en el país ha sido que los incentivos de las cumbres globales han alimentado el motor de un nuevo ciclo de extractivo de los recursos naturales y de acumulación de la renta nacional, a través de la obtención de certificaciones ambientales para financiar el cultivo de aceite de palma⁴². En el caso de la economía digital, la brecha supera incluso a la brecha de pobreza, pues alcanza alrededor del 80% de la población, muchos residentes en zonas rurales remotas. Los dos fenómenos merecen mayor reflexión y atención de manera que “nadie se quede atrás” y se fortalezca la noción de un desarrollo de la AF sostenible e incluyente.

⁴² PNUD Guatemala 2020. Informe de Salvaguardas Sociales y Ambientales. Proyecto Paisajes Sostenibles en la Cuenca del Río Motagua.

4. Conclusiones y recomendaciones

86. En el marco de la evaluación del programa MSH, el estudio de caso Guatemala se propuso identificar y analizar el nivel de logro de los resultados y el efecto esperados en el país, mediante las intervenciones implementadas. Aunque hubo limitaciones, especialmente por la restricción de viajes por el impacto de la pandemia del COVID-19, se ha logrado obtener suficiente evidencia para sustentar los hallazgos y las conclusiones sobre las variables analizadas. Con base en los hallazgos contenidos en el cuerpo del informe, en esta sección se presentan las principales conclusiones y recomendaciones correspondientes a las distintas partes interesadas y usuarios de la evaluación.

4.1 Conclusiones

87. **Pertinencia.** El programa MSH ha dado respaldo a las políticas públicas más relevantes impulsadas en el país en los últimos cinco años en Guatemala. Entre otras: Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POLSA); Ley de Alimentación Escolar (LAE); programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar y Economía Campesina (PAFFEC); iii) Gran Cruzada Nacional por la Nutrición. Este respaldo a las prioridades nacionales también ha asegurado un alto nivel de pertinencia con respecto a las necesidades y los derechos de la población más afectada por la inseguridad alimentaria y nutricional y los productores de la Agricultura Familiar (AF), especialmente en 11 municipios del departamento de Chiquimula, que registran un alto nivel de prevalencia de inseguridad alimentaria nutricional. Sin embargo, ante una posible siguiente fase o nuevos proyectos, se hace necesario hacer ajustes en el diseño para asegurar la continuidad de su pertinencia. Entre otros: i) adecuación del marco conceptual a los cambios observados en los últimos años en los principales sujetos de la agricultura familiar: mujeres, hombres y jóvenes; ii) adopción de enfoque intersectorial para sostener el apoyo a los productores familiares; ii) diseño de intervenciones coherentes con el perfil diferenciado de los sujetos de las familias.
88. **Eficacia. Resultados.** Las actividades implementadas en Guatemala han realizado contribuciones significativas al logro de los dos resultados planificados por el programa: R1. Marcos normativos, presupuesto e institucionales efectivos para tratar la SAN y apoyar la AF; R2. Fortalecidas capacidades de instituciones sectoriales y gobiernos locales para la gestión de la SAN y la atención diferenciada a la AF. Además, a nivel territorial, en el departamento de Chiquimula, fortaleció las capacidades de familias y productores para incrementar la producción de alimentos y de organizaciones de productores para participar en el mecanismo de compras públicas establecidos por la Ley de Alimentación Escolar. El principal aporte del programa ha consistido en la provisión de asistencia técnica especializada a los siguientes usuarios: a nivel central, diputados del FPH; personal de DICORER y SESAN; a nivel territorial, personal técnico de 11 agencias municipales de extensión y de la Mancomunidad Copán-Ch'orti'; directivos de asociaciones de productores. También ha entregado insumos y materiales a productores y productoras de la AF.
89. **Eficacia. Efecto directo.** En sentido estricto, se puede afirmar que el programa MSH logró el efecto directo esperado en Guatemala: fortalecidos marcos legales, políticos e institucionales nacionales para el logro de la SAN y la atención diferenciada de la AF. No obstante, este cambio tiene claros límites para la reducción del tamaño de la población afectada en Guatemala por el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional, debido principalmente a los siguientes factores: i) limitada escala territorial de las intervenciones asociada al volumen de recursos financieros disponibles; ii) alto nivel de complejidad multicausal del problema: más de 20 factores causales críticos, incluyendo rezagos históricos de grandes proporciones en el desarrollo de los grupos vulnerables y bajo nivel de capacidades de gestión y de eficacia en la institucionalidad pública. Además, en

los dos últimos años (2020 y 2021), se ha producido un retroceso en los indicadores de SAN debido al impacto del COVID-19 en los medios de vida de las familias más vulnerables del país.

90. A pesar de los límites sistémicos identificados, el caso de buena práctica del municipio de San Juan Ermita, en Chiquimula, puede inspirar alternativas viables y potencialmente efectivas para reducir la desnutrición crónica y la desnutrición aguda, si se consideran, entre otros, los siguientes factores de éxito: i) uso de evidencia científica para la selección de las intervenciones potencialmente más eficaces; ii) coordinación de todos los actores y las partes interesadas bajo el liderazgo del gobierno municipal; iii) disponibilidad de recursos financieros por parte del gobierno municipal, las instituciones sectoriales y los organismos de cooperación internacional; iv) monitoreo de avances y evaluación de resultados con base en evidencias.
91. **Eficiencia.** El presupuesto de 1,5 millones de dólares asignado al proyecto de Guatemala ha sido gestionado de forma adecuada por la oficina de la Representación de FAO en Guatemala. Al 30 de octubre de 2021 se había alcanzado un nivel de ejecución acumulado del 98,0%, quedando un saldo de 30 millón de dólares para su ejecución en el año 2022, último del ciclo de duración ampliado que se ha previsto. Considerando la calidad de la gestión financiera y el nivel de eficacia observado, se puede afirmar que el programa muestra un balance positivo en la relación costo-eficiente entre los recursos invertidos y las contribuciones a los resultados.
92. **Sostenibilidad.** Considerando los criterios de apropiación, capacidades, recursos y entorno propicio, definidos en los términos de referencia de la evaluación, se puede afirmar que la sostenibilidad de los resultados del programa MSH no está asegurada, con posibilidades diferenciadas. En el resultado 1, la sostenibilidad de los procesos de construcción de un marco político habilitante está mejor posicionada en términos de apropiación, capacidades y recursos, tomando en cuenta la conexión del FPH con los capítulos regionales y otros actores regionales. No obstante, la ausencia de un entorno político-institucional propicio en la actual coyuntura del país, podría limitar los avances en leyes que no favorecen del todo los intereses de los grandes decisores económicos, como por ejemplo, la Ley de AF y la Ley de Aguas. En el resultado 2, la sostenibilidad está más comprometida, debido principalmente a la escasez de recursos y el bajo nivel de capacidades de gestión en las instituciones, que incluye el potencial riesgo de rotación o pérdida de personal capacitado por el programa. En cuanto a los productores, existen distintas posibilidades de continuidad: en los productores en INSAN, ninguna posibilidad de sostenibilidad, sin el apoyo de los subsidios públicos; mientras que en los excedentarios, esta posibilidad está condicionada al respaldo técnico e insumos de parte de las agencias de extensión y la reducción de las distorsiones en las compras de la alimentación escolar.
93. **Inclusión de grupos con desventajas sociales.** Desde su diseño programático, el programa MSH tiene un claro enfoque de inclusión de grupos con desventajas sociales en Guatemala, tomando en cuenta que justamente son los más afectados por la inseguridad alimentaria nutricional y el escaso apoyo de las instituciones del Estado para mejorar su producción y consumo de alimentos. La elección del departamento de Chiquimula, territorio del pueblo Ch'ort'i, uno de los 22 pueblos indígenas del país, también ha permitido contribuir a la inclusión de este grupo social, que constituye el más afectado por el problema tratado. En el marco de esta opción programática, el estudio de caso ha identificado áreas de mejoras para lograr un mayor nivel de sensibilidad en la atención diferenciada de los sujetos de la AF. Son los siguientes: i) implementación de un enfoque de "empoderamiento" en la atención de los factores estructurales de género, etnia y edad que limitan el poder de decisión de las mujeres, los jóvenes y los indígenas en la agricultura familiar; ii) adecuación del diseño de las intervenciones a los cambios observados en los sujetos de la AF, principalmente mujeres, hombres y jóvenes.

94. **Factores influyentes.** Según el tipo de influencia ejercida en las cuatro variables examinadas (relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad), en algunos factores han sido potenciadores y otros limitantes. Entre los factores potenciadores, se pueden resaltar los siguientes: i) activos reputacionales y atributos corporativos de FAO; ii) potencial del modelo de gestión para facilitar la complementariedad estratégica con otras intervenciones de FAO y de cooperantes en el sector (articulación de equipo nacional y equipo regional; gestión financiera estructurada y flexible; coherencia programática y gestión de la colaboración de la Representación de FAO); iii) gestión del conocimiento y buenas prácticas de CSST. Entre los factores limitantes, se pueden mencionar los siguientes: i) limitado alcance de la TDC para tratar los factores causales críticos del problema del hambre y la inseguridad alimentaria nutricional en Guatemala; ii) débil gestión y adecuación cultural de las intervenciones a los sistemas alimentarios y nutricionales de la AF; iii) baja calidad de la gestión del MAGA y distorsión política de los procesos de entrega de bienes y servicios públicos a los productores de la AF y la población afectada por la INSAN.
95. **Potenciales aprendizajes para una siguiente fase o escala del modelo de intervención.** El estudio de caso de los resultados del programa MSH en Guatemala identificó prácticas susceptibles de potenciales aprendizajes por los distintos socios, las partes interesadas y los usuarios de la evaluación. Se trata de las siguientes: i) potencial de complementariedad y trabajo colaborativo del modelo de gestión; ii) complementariedad y sinergias entre actividades de incidencia política a nivel central y actividades de campo para modelar buenas prácticas de políticas públicas focalizadas en territorios; iii) modelaje de leyes sectoriales mediante espacio de colaboración entre parlamentos regionales (FPH y Parlatino) y centros académicos especializados; iv) modelos de gestión intercultural de procesos de cambio en los sistemas de alimentación y nutrición de los agricultores familiares, especialmente cuando involucra a pueblos indígenas y afrodescendientes; v) dinámicas de transformación de los sujetos sociales de la AF, con énfasis en la redefinición de roles de las mujeres y los jóvenes; vi) ampliación de los procesos de interlocución y colaboración de FAO con nuevos actores institucionales intersectoriales (economía, comunicaciones, trabajo, desarrollo social, medio ambiente); vii) mecanismos y estrategias de mitigación de potenciales riesgos de exclusión social y económica de los productores y las productoras de la agricultura familiar en los procesos acelerados de carbonización y digitalización de la economía.

4.2 Recomendaciones

4.2.1 AMEXCID y Embajada de México

96. La implementación del programa MSH en Guatemala ha sido una oportunidad para fortalecer las relaciones bilaterales de cooperación entre Guatemala y México, dos países que comparten una frontera con realidades y contextos comunes, especialmente por la presencia de pueblos indígenas de origen maya, incluyendo comunidades situadas en el Corredor Seco Mesoamericano, caracterizado por su vulnerabilidad a los efectos globales del cambio climático. Los dos países también comparten desafíos geopolíticos vinculados a fenómenos migratorios y de seguridad democrática. Tomando en cuenta este contexto y los hallazgos contenidos en el cuerpo del informe, se formulan las siguientes recomendaciones:

Recomendación 1. Considerar las buenas prácticas y los aprendizajes relevantes generados por el programa MSH para su potencial de réplica del otro lado de la frontera mexicana con poblaciones indígenas con riesgos de inseguridad alimentaria y nutricional. Algunos ejemplos potencialmente útiles podrían ser los siguientes: Buena práctica del municipio de San Juan Ermita, en el que se redujo la desnutrición crónica y aguda; participación de los productores familiares en mecanismos de compras

públicas locales; modelo de gestión territorial de SAN y AF; articulación de acciones de incidencia política estatal y actividades de campo con productores.

Recomendación 2. Fortalecer los intercambios bilaterales de las entidades federales, estatales y locales de México en la frontera sur con los actores institucionales del sector SAN y AF de Guatemala, en el marco de una posible siguiente fase del programa MSH, considerando los casos de buenas prácticas identificados. Algunas entidades a considerar son las siguientes: Municipalidad de San Juan Ermita; Mancomunidad Copán-Ch'orti'; asociaciones de productores que proveen productos agrícolas al programa de alimentación escolar.

4.2.2 Representación de FAO en Guatemala

97. El sujeto social de la AF presenta en la actualidad un proceso intenso de transformaciones que está reconfigurando las relaciones sociales y económicas de las familias y los productores, que replantean la pertinencia de la clasificación definida (infrasubsistencia, subsistencia y excedentarios) y obliga a considerar un enfoque intersectorial que incluya instituciones de otros sectores, como economía, trabajo y desarrollo social. El informe de hallazgos también observa con preocupación los cambios de énfasis en la política sectorial y el bajo nivel de capacidades institucionales. En este marco, se sugiere tener en consideración las siguientes acciones:

Recomendación 3. Fortalecer el enfoque y la atención intersectorial de la AF incorporando procesos de interlocución y participación de otros ministerios con competencias en el sector. Entre otros: MINECO, MINTRAB, MIDES, MARN.

Recomendación 4. Acompañar la agenda legislativa del FPH relacionada con marcos normativos para el tratamiento de temas clave para la SAN y la AF en el país, que incluye entre otras iniciativas: Ley de Agricultura Familiar; Ley de Aguas; Ley de Prevención de Desperdicios y Pérdidas de Alimentos; Ley de Etiquetado Frontal de Alimentos; reformas a la Ley del SINASAN para dotar de mayores competencias a la SESAN, a fin de fortalecer la gobernanza del sector e incrementar la eficacia de las instituciones sectoriales y gobiernos locales.

Recomendación 5. Apoyar al MAGA en la redefinición de un modelo de atención a los productores de la Agricultura Familiar, coherente con los cambios identificados en los sujetos de las familias rurales y las distintas capacidades para participar en los procesos de vinculación con el mercado, de tal manera que se pueda llenar el vacío dejado por la supresión del programa PAFEC.

Recomendación 6. Elaborar un modelo conceptual y una teoría de cambio contextualizada al país y el sector para tratar el problema de de bajo nivel de capacidades y de eficacia de las instituciones sectoriales (SESAN y MAGA) para el logro de los resultados de seguridad alimentaria nutricional del país. Un insumo útil potencialmente útil podría ser los estudios recientes de la Unión Europea sobre la calidad del gasto del sector SAN y el Índice Eficacia de la POLSAN.

4.2.3 Equipo de programa MSH

98. El proyecto ejecutado en Guatemala ha realizado contribuciones significativas al logro de los dos resultados y el efecto planificados en el Documento de diseño del programa. Como parte de los factores que han influido en este nivel de logro, la evaluación ha identificado buenas prácticas y áreas mejoras, especialmente relevantes para la formulación de una siguiente fase y/o nuevas iniciativas en el sector. Considerando estos hallazgos, se recomiendan las siguientes acciones:

Recomendación 7. Actualizar la TDC del programa con base en un modelo conceptual sobre la multicausalidad del problema de seguridad alimentaria nutricional y servicios de apoyo a la AF en el país, de tal manera que, en la medida de los recursos disponibles, se traten causas determinantes no atendidas o atendidas de manera parcial por el programa. Entre otras: acceso a activos básicos para el desarrollo (agua, tierra, tecnologías digitales, tecnologías de producción); bajo nivel de capacidades institucionales,

especialmente en la gestión del ciclo de programación de las instituciones sectoriales: planificación, presupuesto, producción, logística de entrega de los bienes y servicios; adecuación cultural de los bienes y servicios a los sistemas alimentarios indígenas, incluyendo la gestión de los cambios promovidos.

Recomendación 8. Como parte de la TDC, elegir y diseñar intervenciones potencialmente efectivas tomando en cuenta la evidencia aportada por el Modelo conceptual, incluyendo los siguientes hallazgos reportados por la presente evaluación: i) movilidad de los sujetos sociales de la AF; ii) intersectorialidad de la política pública orientada a la atención de la AF; iii) diferenciación de productores sujetos de subsidios sociales y productores con capacidad de participar en el mercado; iv) nivel de capacidades institucionales para la implementación del ciclo de Gestión Basada en Resultados; v) distorsiones políticas en el servicio de extensión rural.

Recomendación 9. Como parte de la TDC: Fortalecer los mecanismos de participación y empoderamiento de las asociaciones de productores de la AF en los espacios de decisión relacionados con los compras locales para el programa de Alimentación Escolar, a fin de alcanzar las cuotas de participación definidas por la ley y reducir las desventajas que tienen en la actualidad frente a proveedores locales, principalmente tiendas de abarrotes.

Recomendación 10. Como parte de la TDC: Diseñar e implementar estrategias de gestión intercultural de cambios en las prácticas de los sistemas de producción y consumo de alimentos de las familias y productores de la AF, especialmente cuando involucra a pueblos indígenas.

Recomendación 11. Como parte de la Teoría de Cambio: Elaborar materiales de comunicación educativa sobre la AF para la formación de nuevos integrantes de las agencias municipales de extensión, que probablemente sean nombrados por las nuevas autoridades municipales electas en las próximas elecciones generales previstas para 2023, a fin de asegurar la continuidad de los procesos y los estándares de calidad en la atención a los productores.

Recomendación 12. Como parte de la TDC: Diseñar una estrategia para incorporar de manera progresiva componentes digitales en los servicios de extensión a la AF, tanto en el seguimiento de las actividades de campo de los extensionistas como en la asistencia técnica a los productores, tomando como referencia el sistema que el programa ayudó a instalar en la Sede departamental del MAGA en Chiquimula.

Recomendación 13. Como parte del modelo de gestión, documentar y fortalecer el aprendizaje organizacional sobre las siguientes buenas prácticas o experiencias con potencial pedagógico: i) modelaje regional de marcos normativos e institucionales; ii) gestión de la colaboración y complementariedad con intervenciones de FAO y otros cooperantes; iii) combinación de acciones de incidencia política a nivel central y experimentación de prácticas de campo; iv) modalidad de gestión financiera basada en POAs regulares y fondos complementarios para atención de demandas emergentes; riesgos de exclusión de la economía verde y tecnologías digitales.

Recomendación 14. Como parte del proceso de selección de la zona de localización de las actividades de campo, considerar otras zonas del país en condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional en el Corredor Seco occidental (Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango). En caso de Quiché y Huehuetenango, considerar la posibilidad de un piloto binacional entre municipios fronterizos de Guatemala y México.

Ápndice 1. Lista de personas consultadas

▪ Ricardo Rapallo. Representante FAO Guatemala
▪ Baltazar Mosco. Coordinador Nacional MSH
▪ Elías Raymundo. Seguimiento y Evaluación programa MSH
▪ Mario Obana. Cooperación Internacional Embajada de México en Guatemala
▪ Imanol Belausteguitoia. Cooperación Internacional Embajada de México en Guatemala.
▪ Marco Moncayo. Oficial de Proyecto FAO-UE.
▪ Oscar Lemús. Ex Director DICORER-MAGA.
▪ Gabriel José Pérez Tuna. Asesor Despacho SESAN.
▪ Analie Ortíz. Asesora Diputado Jairo Flores. FPH
▪ Félix Concoha. Director DICORER-MAGA.
▪ Mario Lemús. Ex alcalde San Juan Ermita. Chiquimula.
▪ Arnuldo Franco. Dirección de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa (DIGEFOSE), Chiquimula.
▪ Abelardo Villafuerte. Consultor Territorialización Gran Cruzada por la Nutrición. SESAN.
▪ Jorge Aníbal Macz. Representante de Red de Productores Agropecuarios de Chiquimula (REDPACH)
▪ Santos Encarnación Ávalos. Representante de Red de Productores Agropecuarios de Chiquimula (REDPACH).
▪ Abraham Buezo. Asociación de Semilleristas de Jocotán (ASEJO).
▪ Adolfo Vásquez. Ex Gerente Mancomunidad Copán Cho'rt'i
▪ Miguel Angel Rodríguez Videz. Productor AF. Comunidad Los Horcones. Ipala. Chiquimula.
▪ Reina Esperanza Lemús Gálvez. Productora AF. Comunidad Los Horcones. Ipala. Chiquimula.
▪ Moisés Lemús. Productor AF. Comunidad Caulote. Ipala. Chiquimula.
▪ Dina Salazar. Productora AF. Comunidad Caulote. Ipala. Chiquimula.
▪ Sonia Aidé Vásquez Cardona. Comunidad Hierbabuena. Quetzaltepeque. Chiquimula.
▪ Heidi Nairovi Méndez Vásquez. Comunidad Hierbabuena. Quetzaltepeque. Chiquimula.
▪ María Pascual. CADER. Comunidad Pastores. San Jacinto.
▪ Dulce María Castañeda. programa Alimentación Escolar. Chiquimula.
▪ Mercedes De León. Presidenta Organización de Padres de Familia (OPF). Chiquimula.
▪ Léster García. Jefe Departamental MAGA. Chiquimula.
▪ Fredy Díaz. Servicio de Extensión Rural. MAGA Chiquimula.
▪ Nery Pérez. Servicio de Extensión Rural. MAGA Chiquimula.
▪ Silvestre García. Instituto Técnico de Recursos Naturales Maya Ch'orti' (INTERNMACH), Jocotán
▪ Jorge Aníbal Macz. Red de Productores Agropecuarios de Chiquimula (REDPACH)
▪ Santos Encarnación Ávalos. Red de Productores Agropecuarios de Chiquimula (REDPACH)
▪ Otto Rodríguez. Sistema de Extensión Rural. Sede departamental MAGA. Chiquimula.

Ápndice 2. Referencias documentales y bibliográficas

Documentos del programa MSH	
▪	Documentos principales del programa MSH: Convenio de Cooperación AMEXCID-FAO; Documento de programa (PRODOC); Informe de Evaluación de Avances; Informes de actividades; Informes de seguimiento; Documentos con productos de conocimiento; Informes financieros; Materiales de comunicación y visibilidad;
▪	Documentos principales del Proyecto en Guatemala: Documento de diseño del proyecto; Informes de actividades; Informes de seguimiento; Informes financieros; Ayudas memorias de actividades de campo e intercambios de CSST; Documentos con productos de conocimiento; Materiales de comunicación y visibilidad.
Literatura especializada	
▪	Banco de Guatemala 2021. Estadísticas macroeconómicas y cuentas nacionales. Gráficos y cuadros estadísticos.
▪	CEPAL (2021). Panorama Social de América Latina 2020 (proyecciones del impacto del COVID-19 en la pobreza).
▪	FAO (2018). FAO's corporate approach to nutrition mainstreaming .Pillars of action and institutional arrangements
▪	FAO-PMA-OPS-UNICEF-FIDA. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2020.
▪	FPH en Honduras. Informe de Actividades 2019. Noviembre de 2015.
▪	Grajeda, David. FILAC-FAO 2020. Sistemas de alimentación y nutrición de los pueblos indígenas de América Latina.
▪	ICEFI (2018). Otra Centroamérica es posible. Agenda fiscal para la construcción de una sociedad desarrollada, inclusiva y sostenible 2019-2020.
▪	INE (2015). Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI 2014).
▪	INE (2011). Mapa de pobreza rural en Guatemala.
▪	INE (2018). XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018.
▪	INE. Conciliación censal del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018. Diciembre de 2019
▪	MAGA-FAO-MSH. programa Agricultura Familiar y las Políticas Públicas que lo sustentan. Guatemala.
▪	Maturana, Humberto y Varela, Francisco. Autopoiésis: The organization of living system, its characterization and a model. Biosystems.
▪	Maturana, H. Teoría de conocimiento de Santiago. Instituto Matriztica. Santiago, Chile, 1994.
▪	MSH-AMEXCID (2018). programa Mesoamérica Sin Hambre. Informe de avances agosto de 2018
▪	MAGA (2010). Diagnóstico a nivel Macro y Micro del Corredor Seco y definición de las líneas estratégicas de acción.
▪	MINEDUC-UNICEF (2020). Modelo Lógico Educación Extraescolar en Guatemala.
▪	Misión Internacional de Verificación (2010). El Derecho a la Alimentación en Guatemala. Informe final de la Misión Internacional de Verificación. Marzo, 2010.
▪	OBSAN-UNAH. Informe Final del Proyecto "Implementación de un Sistema de Monitoreo de los indicadores de desnutrición y malnutrición infantil en los municipios de San Marcos de la Sierra, Colomoncagua y Camasca del Departamento de Intibucá".
▪	OBSAN-FUNDAUHA. Informe de investigación sobre el estado de la situación de inseguridad alimentaria y nutricional de cinco tres tribus tulopanas de la Montaña de La Flor de Orica y Marale, Francisco Morazán,
▪	OED-FAO (2021). Términos de Referencia para la evaluación de resultados y lecciones aprendidas del "programa Mesoamérica sin Hambre: Marcos institucionales más efectivos para mejorar la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional" GCP /SLM/001/MEX
▪	OED-FAO (2021). Análisis de Portafolio (2015-2021) Evaluación de resultados y lecciones aprendidas programa MSH: Marcos institucionales más efectivos para mejorar la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional" GCP /SLM/001/MEX
▪	OIM-Agenda 21 (2021). Perfil migratorio de Guatemala.
▪	PNUD (2021). Informe Mundial de Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno.
▪	PNUD. Centro Regional LAC (2012). Toolkit. Área de Evaluación. Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe. Panamá.
▪	PNUD Guatemala 2020. Informe de Salvaguardas Sociales y Ambientales. Proyecto Paisajes Sostenibles en la Cuenca del Río Motagua.
▪	SESAN (2015). Cuarto Censo Naiconal de Talla en Escolares del Primer Año de Educación Primaria del Sector Público de Guatemala.
▪	SESAN (2021). Análisis de la inseguridad alimentaria aguda de la CIF. Enero 2017 a marzo 2021. https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1152911/?iso3=GTM
▪	UNEG (2005). Normas y estándares de evaluación en el Sistema de Naciones Unidas; UNEG (2011) Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo.
▪	UNEG Interest Group on Evaluating Capacity Development (CDIG). Guidance Documents. Capacity Development Evaluation Framework
▪	Unión Europea- programa Instrumento de Apoyo a la Administración Pública -IAAP- (2021). Análisis de efectividad de las intervenciones de la Política de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) en ministerios seleccionados. Guatemala, 2021
▪	Unión Europea (2021). Informe de evaluación final del programa de Apoyo Presupuestario al programa de Apoyo a la Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PA-PAFFEC).

Ápndice 3. Matriz de actores vinculados a las intervenciones del programa en Guatemala

Componente	Productos	Nivel de implementación (geográfico) ¹	Socios involucrados
Guatemala	Producto 1. La Comisión de Seguridad Alimentaria y la Comisión de Agricultura del Congreso de la República y el Frente Parlamentario contra el Hambre reciben apoyo técnico-legislativo para fortalecer el marco regulatorio y aprobación de presupuesto para la SAN	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> Frente Parlamentario contra el Hambre
	Producto 2. El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) dispone de instrumentos para mejorar la generación y el análisis de la información, la medición de resultados y la articulación de políticas sectoriales	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) Comisión Técnica del programa de Agricultura Familiar y de Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) (hasta 2020) Espacio Nacional de Diálogo por la Agricultura Familiar (actualmente con bajo perfil) Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural (DICORER) Comisión Técnica Interinstitucional para la Alimentación Escolar del departamento de Chiquimula Sede departamental de Chiquimula del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación Dirección Departamental de Educación (DIDEDUC) en Chiquimula Mancomunidad de municipios "Copán Ch'orti" Municipalidad de Camotán Municipalidad de Jocotán Municipalidad de Olopa Municipalidad San Juan Ermita
		Departamental	
		Municipal	
	Producto 3. Las políticas y programas dirigidos a la SAN y la AF utilizan el enfoque territorial para la descentralización de su gestión hacia los gobiernos locales y la articulación e integración de la institucionalidad pública y privada	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Técnica del programa de Agricultura Familiar y de Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) (hasta 2020)
	Producto 4. Guatemala dispone de las herramientas de generación y gestión de la información para la caracterización y eventual registro de los agricultores familiares, la gestión del conocimiento y la evaluación de políticas y programas sobre la base de la gestión por resultados	Departamental	<ul style="list-style-type: none"> Sede departamental en Chiquimula del MAGA
Producto 5. Guatemala realiza avances para contar con servicios de innovación, extensión y técnicos enfocados en la AF para la prestación y/o facilitación de	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural (DICORER) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación 	

Componente	Productos	Nivel de implementación (geográfico) ¹	Socios involucrados
	servicios técnicos de producción de semilla, financiamiento, organización de productores, gestión sostenible de recursos naturales, mecanismos de gestión de riesgos y acceso a mercados	<p>Departamental</p> <p>Municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Red de Semilleristas de Guatemala (REDSEGUA) • Sede departamental en Chiquimula del MAGA • Red de Productores Agropecuarios de Chiquimula (REDPACH) • 11 agencias municipales de extensión rural del MAGA • Asociación de Semilleristas de Jocotán (ASEJO) • Asociación Paz y Bien • Asociación de Productores Agropecuarios Rurales (APAR) • Cooperativa de Comercialización "Maya Ch'orti" • Centro Educativo No. 10 Fe y Alegría • Instituto Técnico en Recursos Naturales "Maya Ch'orti" (INTERNMACH)
	Producto 6. Diseñar un programa de fomento a la agricultura familiar identificando instrumentos de políticas específicas, diferenciando acciones para cada tipo	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Desarrollo Agropecuario • Comité Nacional de Diálogo de Agricultura Familiar (CONADAF)
	Producto 7. Elaborar un proyecto de ley que institucionalice el programa de fomento de la agricultura familiar en Panamá	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Desarrollo Agropecuario • Comité Nacional de Diálogo de Agricultura Familiar (CONADAF)

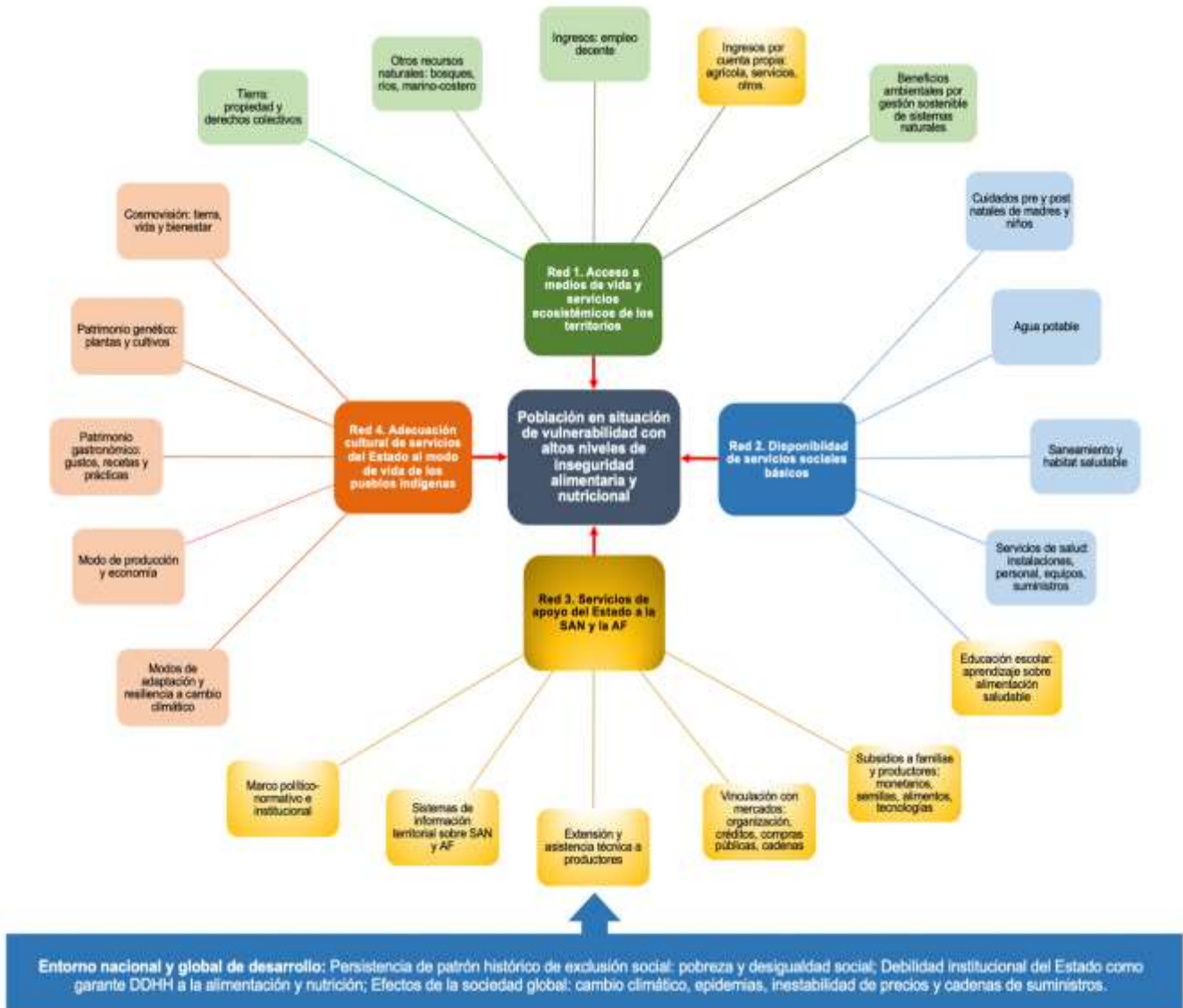
Apendice 4. Matriz de intervenciones principales de FAO en SAN-AF en Guatemala

Actual EOD	Actual NTE	ID proyecto	Nombre del proyecto	Donante	Presupuesto total (USD)	Categoría temática
Guatemala						
01-01-2021	31-12-2027	GCP/GUA/032/GCF	RELIVE Resilient Livelihoods of vulnerable smallholder farmers in the Mayan landscapes and the Dry Corridor of Guatemala	GCF	38 411 475	AF
01-01-2015	30-06-2021	GCP/GUA/024/SWE	Restablecimiento del Sistema Alimentario y fortalecimiento de la Resiliencia de familias afectadas por la Canícula Prolongada 2014 en municipios de Chiquimula y Jalapa, Guatemala	Suecia	4 736 939	SAN
01-Jun-2021	30-Jun-2025	UNJP/GUA/037/UNJ	Fortalecimiento de la resiliencia de los hogares en el Corredor Seco de Guatemala para vivir mejor	UNDP	3 219 000	SAN

Ápndice 5. Variables e indicadores de la evaluación analizados en el Estudio de caso de país Guatemala

- **Pertinencia.** Grado en que el diseño y los resultados del programa se ha correspondido con las necesidades y derechos de la población afectada por el problema y con las prioridades de los distintos socios. Para este análisis, se han considerado los siguientes criterios: i) coherencia con las necesidades de atención y los derechos de la población afectada por la inseguridad alimentaria y nutricional, incluyendo los productores de la AF; ii) idoneidad cultural de los bienes y servicios entregados; iii) coherencia con las prioridades y metas de los países participantes en materia SAN y AF; iv) coherencia con las prioridades y expectativas de AMEXCID; v) alineación con las prioridades y las metas del marco de programación de FAO en la región y los países.
- **Eficacia.** Grado en que el programa ha logrado el efecto y los resultados planificados con los bienes y servicios entregados a los distintos grupos de usuarios. Para este análisis, se ha considerado los siguientes criterios: i) manera en que la TDC del programa ha atendido los factores causales críticos del problema SAN y AF en los países; ii) desarrollo de capacidades institucionales para el logro de los resultados planificados; iii) contribuciones a “cambios transformacionales” en las condiciones de vida de la población priorizada; iv) sinergias y complementariedad con otras intervenciones de FAO en cada país; v) lecciones aprendidas y buenas prácticas de la TDC o el modelo de intervención susceptibles de difusión y réplica.
- **Eficiencia.** Uso de adecuado y costo-eficiente de los recursos puestos a disposición para el logro de los resultados planificados. Para este análisis, se han considerado los siguientes criterios: i) nivel de ejecución financiera; ii) relación costo-eficiente entre resultados y recursos invertidos; iii) modelo de gestión, incluyendo la co-responsabilidad de las distintas estructuras de FAO y sinergias y complementariedad con otras intervenciones de FAO en cada país.
- **Sostenibilidad.** Posibilidad real y potencial de que los resultados obtenidos por el programa continúen una vez finalizado su actual ciclo de gestión. Para este análisis, se han tomado en cuenta los siguientes criterios: i) grado de apropiación por parte de los actores institucionales y sociales participantes en los beneficios; ii) grado de capacidades desarrolladas por los actores institucionales y sociales participantes en los beneficios; iii) grado de disponibilidad de recursos por parte de los actores institucionales y sociales participantes en los beneficios para continuar con los procesos de cambio; iv) nivel de habilitación del entorno político-institucional del sector SAN y AF, incluyendo dinámicas de colaboración y complementariedad con intervenciones de otras cooperantes y socios en el sector SAN y AF.
- **Inclusión de grupos con desventajas sociales.** Grado en que los grupos con desventajas sociales se han incluido en el diseño y los resultados del programa. Para ello, se ha tenido en cuenta los siguientes criterios: i) participación y acceso a los beneficios; ii) empoderamiento de los grupos priorizados, especialmente mujeres, jóvenes y pueblos indígenas.

Ápndice 6. Modelo conceptual del problema tratado por el programa MSH



Apéndice 7. Documentación de caso de buena práctica de SAN del municipio San Juan Ermita, Chiquimula

La reducción de la desnutrición crónica y la desnutrición aguda es posible en Guatemala: el caso de San Juan Ermita durante el período 2012-2019

Mario Lemús es ingeniero agrónomo graduado por la Universidad Rafael Landívar, gracias a una beca obtenida después de un proceso de postulación y calificación de criterios de elegibilidad. Durante su período de formación académica, combinó el rol de estudiante con su trabajo de extensionista y técnico agrícola en distintas entidades, como la Gremial de Exportadores, el Ingenio la Unión, en Escuintla, y una empresa exportadora de frutas y vegetales, en Chimaltenango. Además laboró como extensionista agrícola de la desaparecida Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) y como jefe departamental del MAGA, en Chiquimula.

2010 fue un año que marcó la vida del Ingeniero Lemús, tanto en el plano personal como en el profesional. "Mi hermano murió en un accidente. Un año después, en 2011, tomé la decisión de postularme como alcalde del San Juan Ermita. Le prometí a mi familia que haría algo importante por la gente del municipio como un homenaje a mi hermano". Para honrar su palabra, desde el principio se puso a manos a la obra: como oferta electoral, elaboró un plan de trabajo de la Municipalidad para el período 2012-2015, en el que había una pequeña gran diferencia con respecto a las promesas regulares de los alcaldes: en lugar de obras de infraestructuras, colocó como eje central del plan la reducción del hambre, la desnutrición aguda y la desnutrición crónica en el municipio.

Un elemento peculiar del plan de trabajo del alcalde para lograr los resultados prometidos fue la formulación de cuatro hipótesis, con base en un análisis previo sobre las causas del problema de la desnutrición crónica nutricional en el municipio. Pensadas como teorías de cambio, se trató de las siguientes:

- *Hipótesis 1. "El mejoramiento en la calidad del agua está relacionado con la disminución de la desnutrición crónica".*
- *Hipótesis 2. "El aumento en el consumo de proteínas de origen animal está relacionada con la desnutrición crónica".*
- *Hipótesis 3. "La aplicación correcta de la normativa del MSPAS en relación con la suplementación de micronutrientes y control prenatal se asocia a la disminución de la desnutrición crónica".*
- *Hipótesis 4. "Las malas prácticas en el período de alimentación complementaria contribuyen al aumento de la desnutrición crónica".*

Una vez elegido como alcalde para el período 2012-2015, teniendo en las hipótesis un norte claro, el alcalde Lemús se puso a trabajar en la ejecución del plan municipal. "Pedí al Concejo Municipal la aprobación de una partida del presupuesto municipal para financiar el plan de desnutrición crónica en el municipio". También integró un equipo de profesionales compuesto por un médico con experiencia en desnutrición crónica, un agrónomo y dos especialistas en trabajo social. Una vez aprobado el presupuesto y formado el equipo de trabajo, el alcalde convocó a todos los cooperantes e instituciones responsables de la SAN presentes en el territorio. "Les pedí que apoyará el plan de la municipalidad y orientaran sus esfuerzos humanos y recursos materiales hacia el logro de los resultados planificados". Las instituciones y los cooperantes accedieron y se comprometieron con el plan. Entre otros, por entonces trabajan en San Juan Ermita los siguientes cooperantes: Visión Mundial, AECID, Agencia de Andalucía, Caritas Arquidiocisana, PMA y FAO. Además, el alcalde pidió al MIDES que destinara las transferencias monetarias a familias con casos demostrados de niños en condición de desnutrición aguda y desnutrición crónica. De igual manera, pidió al MAGA la entrega de alimentos a estas familias.

Una vez alineados todos los actores, la Municipalidad de San Juan Ermita se puso a trabajar con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES). "Con el apoyo de los COCODES, trabajamos en la limpieza de tanques de agua; dimos charlas para mejorar los hábitos de nutrición, de limpieza en el hogar y de alimentación saludable; llevamos a todos los niños y las niñas afectados con desnutrición aguda al Centro de Recuperación Nutricional (CRN); repartimos una olla de alimentos donada por Visión Mundial". Gracias a su trabajo y los avances en los resultados prometidos, el alcalde, fue reelegido para un nuevo período: 2016-2019. Después de estos dos períodos, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

- Los casos de niños y niñas con desnutrición aguda se redujeron de 104 en 2012, a 7 en 2015 y a 0 en 2019.
- La tasa de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, se redujo de 41,7%, en 2012, a 30,0% en 2019.

A pesar del éxito demostrado, la continuidad y sostenibilidad de los resultados obtenidos por la Municipalidad de San Juan Ermita durante el período 2012-2019, no está asegurada. Aunque el presupuesto aprobado por el Concejo Municipal sigue vigente, el proceso de atención de la inseguridad alimentaria y nutricional parece haber perdido impulso y dejado de estar en el centro de la agenda del gobierno municipal. Mientras tanto, con un liderazgo municipal venido a menos, los cooperantes han retornado a su escenario habitual, con intervenciones que tratan de responder a las necesidades y derecho a la alimentación saludable de la población, pero con escasa articulación entre sí y con la política municipal en materia SAN. Como efecto natural, la pérdida de los avances en los resultados constituye un riesgo potencialmente probable.

Ápndice 8. Modelo conceptual de la Calidad de gestión POLSAN: Nivel de incidencia en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA)

No.	Calidad de gestión de la POLSAN. Redes de causalidad: Niveles de incidencia en MAGA.	Nivel de incidencia		
		Alta	Media	Baja
Red de causalidad 1. Implementación inercial e incompleta del ciclo de GpR				
1	Escasa o ninguna investigación técnico-científica para formular y/o adecuar modelos conceptuales que atiendan los factores causales más críticos del problema	X		
2	Llenado administrativo de formatos PEI, POM y POA sin espacio para la reflexión estratégica sobre modelos conceptuales del problema SAN y las intervenciones potencialmente más eficaces	X		
3	Limitada inclusión de las direcciones de planificación en las decisiones estratégicas sobre los programas de la POLSAN: Despachos, UDAF y unidades ejecutoras		X	
4	Bajo nivel de desarrollo de capacidades para la gestión integral del ciclo de GpR: personal, metodologías, tecnologías, software, equipos, instalaciones.		X	
5	Limitado desarrollo y utilización de Sistemas de Seguimiento y Evaluación para medición de avances en la producción y el logro de resultados planificados en cada ciclo de gobierno	X		
Red de causalidad 2. Baja calidad de la gestión y débil orientación del gasto al logro de resultados planificados				
6	Débil costeo e integración de los costos de bienes y servicios de SAN planificados al proyecto de presupuesto solicitado por las instituciones	X		
7	Integración de los resultados y productos definidos por los modelos lógicos limitada por excesiva rigidez de las nomenclaturas del presupuesto	X		
8	Utilización regular del mecanismo de reprogramación para mitigar el efecto de la programación de presupuesto desfinanciado	X		
9	Baja capacidad de ejecución de compras de insumos: excesivos y difusos procedimientos administrativos; temor a cometer errores punibles.	X		
10	Bajo nivel de capacidades de unidades de finanzas y adquisiciones: personal, metodologías, herramientas, software.	X		
Red de causalidad 3. Baja calidad y débil orientación de la producción al logro de los resultados planificados				
11	Limitada cumplimiento del estándar de calidad de los productos conforme las especificaciones de los modelos lógicos	X		
12	Débil organización y estandarización de los procesos de producción; procesos, subprocesos y actividades	X		
13	Baja o ninguna adecuación cultural de los productos a los referentes simbólico-materiales de los sistemas alimentarios de la población elegible, especialmente en el caso de los pueblos indígenas	X		
14	Bajo nivel de capacidades de gestión de la producción: personal, metodologías, tecnologías, servicios, software.		X	
15	Débil coordinación y colaboración institucional e intersectorial para asegurar los estándares de calidad de los insumos y productos: entre unidades de planificación, finanzas y unidades ejecutoras; entre el nivel central y territorial.	X		
Red de causalidad 4. Limitada capacidad de gestión territorial de la logística de entrega de bienes y servicios a la población más afectada				
16	Limitadas desarrollo de metodologías y protocolos para selección de usuarios según especificaciones técnicas de los modelos lógicos de los planes estratégicos de las instituciones	X		
17	Ausencia de sistemas de registro y padrón de usuarios con datos estadísticos confiables sobre la población priorizada por los planes estratégicos	X		
18	Bajo nivel de capacidades logísticas: personal, bodegas, medios de transporte, equipos y servicios generales.		X	
19	Débil coordinación territorial de los actores sectoriales SAN: SESAN, ministerios implementadores, gobiernos municipales, agencias de cooperación internacional y organizaciones de sociedad civil.		X	
20	Entrega de bienes y servicios a la población con base en criterios político-electorales por parte de decisores en el territorio: diputados del Congreso de la República, Gobernadores Departamentales, Alcaldes Municipales y sindicatos de trabajadores.	X		

Fuente: Análisis de eficacia de la POLSAN. UE-Vicepresidencia de la República de Guatemala, 2021.

Oficina de Evaluación
evaluation@fao.org
www.fao.org/evaluation/es/

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Roma, Italia



Algunos derechos reservados. Este obra está
bajo una licencia de CC BY-NC-SA 3.0 IGO.