

**PROGRAMA REGIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA
Y NUTRICIONAL PARA CENTROAMÉRICA
PRESANCA**

GCP/RLA/151/EC

RESPUESTA DE LA FAO AL INFORME DE EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO

Febrero de 2008

1. INTRODUCCIÓN

El carácter multidimensional de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) ofrece retos para integrar visiones fragmentadas y contribuciones sectoriales que afectan sus varias dimensiones: la disponibilidad agregada y local de alimentos, el acceso de los hogares y las personas a estos mismos, su consumo, la utilización biológica adecuada, y la estabilidad en los suministros y en el acceso.

Por años la FAO ha colaborado con los organismos de integración centroamericana en temas de SAN. De ahí la aceptación de la invitación a participar en el esfuerzo conjunto del Programa Regional de Seguridad Alimentaria para Centroamérica, PRESANCA. Aspectos institucionales de cada organismo condujeron a arreglos específicos, regidos por marcos contractuales, en el entendimiento que se crearía un órgano técnico de implementación y coordinación de los cuatro componentes (C) del programa:

C1: Orientaciones regionales y políticas nacionales y locales de seguridad alimentaria y nutricional, reforzadas;

C 2: Capacidades de análisis y seguimiento de situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional, en particular las más críticas, desarrolladas;

C 3: Sistemas de información de seguridad alimentaria y nutricional, a nivel regional, nacional y local, constituidos y/o reforzados;

C 4: Situaciones de crisis de inseguridad alimentaria y nutricional atenuadas a través del financiamiento de intervenciones URD (Urgencia, Rehabilitación, Desarrollo).

La oportunidad de una evaluación de medio termino fue muy apreciada por la FAO, ya que ésta ha permitido identificar retos y oportunidades para el conjunto del Programa.

En Noviembre del 2007 la FAO envió sus comentarios sobre la versión borrador del informe. Sin embargo, dado que ninguno de ellos se incorporó en el documento final, la FAO quisiera reiterar algunos puntos y complementar el análisis de la Misión de Evaluación (ME) con ulteriores observaciones.

2. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

2.1. Diseño y objetivos de la Misión de Evaluación de Medio-Término

El informe de la ME (pagina 4) indica que la misión siguió tres grandes líneas de trabajo: revisión de documentos, entrevistas y visitas de campo y *un proceso de búsqueda de consenso respecto al componente 3*. La FAO agradece la atención especial de la ME y en particular del Jefe de Misión y del Experto en Sistemas de Información. Sin embargo, le preocupa a) que el último aspecto no estaba indicado como tal en los términos de referencia; b) pareciera que la ME empezó su trabajo con un juicio formulado de antemano; c) que no tuvo oportunidad de revisar detenidamente los acuerdos, informes de avance, o entrevistarse con contrapartes de gobiernos, organismos internacionales, regionales y oportunamente con la propia FAO. A no ser que haya una omisión de datos, así se percibe en la lista de actividades, de personas entrevistadas o documentos analizados.

2.2. Diseño del programa y rol del Componente 3

Los evaluadores indican que el “Componente 3 es – o debería haber sido – un instrumento base” y agregan que “[...] debería haberse constituido en un pre-requisito para el funcionamiento del conjunto del Programa” (Págs. 33-34). Si este fuera el caso, muchas de las actividades bajo el Componente 3 hubieran tenido que ser planeadas antes que las actividades de los demás componentes. En realidad, este no fue el caso y el Programa fue diseñado de manera que cada uno de los Componentes complementara el otro. Resulta entonces contradictorio leer en la página 6 del reporte que los evaluadores piensan que el programa fue “bien concebido” con respecto a la complementariedad de los cuatro componentes y que fue sólo “la modalidad de la ejecución del Componente 3 que no ha sido pertinente”.

Cabe notar además que la evaluación que se hace de los contextos institucionales (Pág. 33) hace caso omiso de una de las dificultades principales relacionadas con la implementación del C3, la cual hace referencia a instituciones que ya poseen sistemas de información individuales y que aunque reconocen las ventajas del intercambio de información en teoría, en práctica son reuentes a compartir información aún dentro de una misma institución a menos que exista un marco legal que las motive a hacerlo. Este es tan solo un ejemplo de la importancia de la colaboración y acción integrada de los diferentes Componentes del Programa, ya que acciones miradas al establecimiento de políticas y acuerdos interinstitucionales que establecieran el rol y la responsabilidad de cada institución en términos de suministro de información SAN, hubieran facilitado el accionar del C3.

Para evitar malentendidos, el informe de evaluación hubiera tenido que haber explicado más extendidamente la cronología de actividades de programa en la sección introductoria y secciones subsiguientes para que los problemas dentro del Componente 3 indicados en la primera parte se colocaran dentro de un marco histórico. De esta forma hubiera quedado más claro el por qué el equipo de evaluación escogió enfocarse en el Componente 3 desde el principio de su misión y por qué los varios intentos hechos (por ejemplo las reuniones del CTS) para resolver los asuntos no tuvieron éxito.

2.3. Enfoque basado en procesos

En general el informe reconoce las dificultades en el arranque del programa, evalúa positivamente los logros, que múltiples actividades, si bien con retraso, se estén llevando a cabo; reconoce que otras no se puedan desarrollar; y aprecia que en actividades con resultados incipientes, se estén generando mecanismos; sugiere extender el plazo de implementación para poder completar actividades en curso; pone de relieve el complejo marco de la institucionalidad regional en la que se aborda el tema de la SAN generalmente con dinámicas propias y no coordinadas (a lo que la FAO agrega: y sin un foro ministerial que le dé seguimiento); enfatiza también la dificultad de conciliar agendas políticas nacionales en seguridad alimentaria, con intereses sectoriales, ausencia de agenda social concertada, etc. y resalta el dialogo desarrollado a nivel subnacional y regional. Este último, sobre todo, a partir de la conformación del Comité Consultivo Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CCR-SAN). E indica la importancia de los **procesos** a nivel nacional más que de los resultados. A este respecto, es interesante como la ME analiza y hace recomendaciones con respecto al actuar a nivel nacional afirmando que a este nivel se “enfrenta a un panorama altamente diverso, sectorizado, complejo y político [...] no es viable para un programa como el PRESANCA de obtener resultados significativos a nivel de cuatro gobiernos nacionales en cuanto a la introducción de temas SAN, sistemas de información nacionales y observatorios nacionales” (Pág. 63). El equipo de la ME por ende concluye que lo que se ha propuesto a nivel nacional no es viable y recomienda que a este nivel “en vez de metas de resultados, deben enfatizarse en los procesos”.

2.4. Enfoque basado en resultados para el Componente 3

En cambio, en el caso particular del Componente 3 el informe se enfoca en el análisis de resultados. Los procesos y las acciones prácticamente no son abordados, o son muy disminuidos. Este cambio

de enfoque en el tipo de análisis realizado se hace más evidente al comparar la forma en que se examina cada una de las sub-actividades del resto del programa con el análisis llevado a cabo del Componente 3.

Por ejemplo, con relación a la actividad principal del componente 3, la ME la identifica como el “que se dedica a la instalación de sistemas de información” (página 7). Esta visión no tiene en consideración las apreciaciones sobre las actividades realizadas y los logros parciales. De hecho, toda la propuesta de mejorar –o crear- sistemas de información sobre seguridad alimentaria tiene un componente institucional clave, al que se agregan herramientas y software. Este punto es particularmente válido a nivel nacional, en donde existen sistemas parciales, (informe del proyecto GCP/RLA/145/EC). De ahí la importancia de enfocar la atención a los procesos como sugiere la ME (pagina 8). De hecho, a través del componente 3 se han iniciado algunos procesos que estaban suspendidos por muchos años. Es el caso de la formulación de hojas de balance de alimentos y pronósticos de cosechas en Guatemala.

2.5. Evaluación del componente 3 versus evaluación de la FAO

Como indicado precedentemente en la carta a la DCE del 17 de agosto de 2007, la asignación de salarios de personal y consultores se rige estrictamente por estándares nacionales e internacionales del Sistema de Naciones Unidas. No tenemos conocimiento de otros estándares seguidos en el conjunto de PRESANCA. Como consta en el detalle de los informes financieros que se han presentado, los salarios pagados a consultores se han mantenido a niveles adecuados de acuerdo con estos estándares. Los salarios de los consultores nacionales mencionados en el borrador incluyen transporte y *per diem*. Al igual que SICA, INCAP y la propia CE tienen sus reglas de funcionamiento, la FAO tiene las propias. Así se reconoce en el marco del acuerdo general entre la CE y las Naciones Unidas (FAFA por sus siglas en inglés).

Una evaluación de la FAO va más allá de los objetivos de la ME. E este respecto, la FAO desea enfatizar que contrario a lo expuesto en la página 35 del Informe Final de la ME, la FAO **no tiene** “un mandato referido al mundo occidental” (Pág. 35). La FAO cuenta con expertos reconocidos internacionalmente por su conocimiento técnico y experiencia y la Organización misma en cuanto tal, cuenta con décadas de experiencia ofreciendo asistencia técnica a sus países miembros alrededor del mundo. Las experiencias, lecciones aprendidas y el conocimiento adquiridos, son usados – entre otras cosas- para compilar las mejores prácticas internacionales y adaptarlas de acuerdo con la realidad y las necesidades de los proyectos que la Organización implementa en países en desarrollo en América Latina, África, Asia y en países de economías en transición.

2.6. Afirmaciones versus evidencia

El informe podría beneficiarse de la inclusión de ulterior evidencia para sostener sus conclusiones, especialmente en la sección de análisis (Capítulo 8). Más datos en términos de productos y resultados logrados (es decir, comparando el progreso contra la planificación), referencias a los documentos revisados, comparación con otras intervenciones, etc., reforzarían la base de evidencia del informe y justificarían mas sólidamente sus conclusiones y recomendaciones. La impresión es que estos datos fueron recogidos durante la misión por las visitas de campo, la revisión de entrevistas y documentos, pero no han sido presentados adecuadamente ni han sido ligados a las observaciones presentadas en el informe.

2.7. Análisis superficial de la GIEWS Workstation

Con relación a la pertinencia o no de adoptar la GIEWS Workstation (ET-SAN (Estación de Trabajo para Seguridad Alimentaria y Nutricional))¹, frases del tipo que “excede en mucho a los alcances de esta ME la valoración de este instrumento que suponemos valioso” (Pág. 35) y errores en la descripción de resultados relacionados con la GIEWS Workstation y con la escritura de su mismo

¹ GIEWS Workstation por sus siglas en ingles (erróneamente indicado como GWIES Workstation en el Informe de Evaluación).

nombre, denotan un análisis débil y una lectura superficial de los documentos y de los productos relacionados con esta actividad.

Dado el peso que el equipo evaluador pretende atribuir al Componente 3, la responsabilidad que se le asigna en cuanto al desempeño general del PRESANCA, así como el análisis de los resultados del Componente 3 a nivel nacional, es interesante que la ME no haya priorizado el análisis de la GIEWS Workstation y no haya aprovechado la oportunidad de reunirse con el equipo de la ET que se encontraba en la región durante la visita de la ME. Cabe notar que el equipo de la GIEWS Workstation se encontraba en la región (El Salvador y Guatemala) durante la misión del equipo evaluador y que el primero manifestó su disponibilidad para encontrarse con el equipo evaluador en varias oportunidades para que se pudiera llevar a cabo un análisis detallado de la herramienta en un contexto en el cual sus usuarios directos estaban involucrados; es decir durante el taller que se llevó a cabo con instituciones nacionales en cada uno de los países sobre la instalación, el uso y la gestión de la herramienta.

Es necesario resaltar que dada la afirmación del equipo de la ME presente en el informe borrador con respecto a la imposibilidad de evaluar el instrumento de la ET-SAN, el equipo de la GIEWS Workstation se puso en contacto con la ME para proporcionar material de índole técnico que facilitara el análisis de la herramienta. Sin embargo, resulta evidente que este material no ha sido tenido en cuenta en la elaboración del informe final y solamente en una mínima parte en el Anexo 8 del documento. Como lo demuestran comentarios como el hecho en la Página 56 con respecto a la solicitud por parte de las instituciones de una demo, lo cual es erróneo ya que lo solicitado por las instituciones es la instalación y entrenamiento en el uso y gestión de la herramienta. A lo cual el C3 no solo dio respuesta sino además con resultados muy positivos como demostrado por las evaluaciones entregadas por las instituciones y enviadas al equipo de la ME para su información.

Es importante además precisar que la GIEWS Workstation ha sido presentada a las distintas instituciones presentes en la región como una herramienta que facilita la estructuración de los sistemas de información en torno a la seguridad alimentaria, en el marco de PRESANCA y no como una alternativa de sistema de información.

Adicionalmente a los comentarios generales presentados en los párrafos anteriores, el equipo de la ET quisiera complementar brevemente algunos de los puntos analizados en el Informe Final de la ME.

- Validez técnica de la ET-SAN: Primero, el equipo de la ET agradece a la ME por sus comentarios positivos en cuanto a la validez técnica de la herramienta y a las instituciones entrevistadas y citadas en el informe de la ME por el interés demostrado. En particular, a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) de Guatemala y a la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) de El Salvador con quienes el equipo de la GIEWS Workstation ha tenido la oportunidad de interactuar directamente, entre otras varias instituciones no mencionadas por el equipo de la ME.
- Tiempo de introducción de la ET-SAN dentro del contexto del PRESANCA: Es importante enfatizar que la herramienta de aplicación nacional ha sido presentada en Centroamérica solo después de alcanzar un desarrollo tecnológico estable y después de haber realizado pruebas piloto para evaluar las oportunidades y dificultades que su instalación e implementación implicaban. A mediados de 2007 estos dos requisitos habían sido alcanzados y por ende la FAO propuso la alternativa de la ET-SAN para su evaluación dentro del contexto del PRESANCA.
- Concertación con las instituciones involucradas en la SAN sobre la instalación del sistema de información nacional. Gracias al apoyo brindado por la SESAN en Guatemala y por la STP en El Salvador, se han contactado a las instituciones claves (un promedio de 5 por país) que generan y son proveedoras de información a nivel nacional y se ha dado inicio a actividades de evaluación (instalación de la ET-SAN y entrenamiento en su uso y gestión) de la herramienta como potencial solución a la cuestión del sistema de información nacional sobre SAN dentro de un marco que permita la integración y el fortalecimiento de los distintos sistemas ya existentes a nivel institucional y de su integración a nivel nacional, como

demuestran reuniones interinstitucionales como la llevada a cabo en Guatemala en Octubre del 2007 y cuya ayuda memoria fue compartida con la ME pero no tenida en cuenta en observaciones como las hechas en la Pág. 35 que ignoran este tipo de procesos y sus respectivos resultados.

- ***Adaptabilidad y personalización de la ET-SAN al nivel local:*** La ME afirma (Pág. 30) “La FAO ha pretendido implantar un modelo estandarizado o pre-armado para los sistemas de información en los diferentes países, debiéndose establecer un diseño conjunto con base a las experiencias de cada país.” La FAO no pretende implantar un modelo pre-armado para los sistemas de información. Si busca, en cambio, poner a la disposición de los gobiernos una herramienta estandarizada –y al mismo tiempo adaptable a las necesidades locales- ya evaluada positivamente a nivel global² y a nivel local en cuanto a su validez técnica. De hecho, la aplicación nacional de la ET-SAN –que surge de la Estación Global (GIEWS)- puede funcionar – y funciona- independientemente de la Estación Global y puede ser usada en conjunto con sistemas ya presentes en la región a través de interfaces y aplicaciones específicas a cada institución y que buscan fortalecer los sistemas y recursos ya existentes.
- ***Fortalecimiento de la capacidad nacional encontrada:*** Entendiendo las oportunidades y dificultades encontradas en la región, vemos el esfuerzo de la FAO concentrado en a) trabajar más en los procesos, sobre todo en los aspectos institucionales, como sugiere en sus recomendaciones la ME; b) fortalecer el enlace entre los distintos sistemas ya existentes, respetando los criterios de seguridad para el intercambio de la información de cada institución mientras que se fortalecen las capacidades de los sistemas ya existentes, del personal que los administran y, sobre todo, generando mecanismos institucionales para el análisis de la información orientada a los tomadores de decisiones para la formulación de políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional. Estos criterios se encuentran en línea con la filosofía y con la estrategia de implementación de la ET-SAN o GIEWS Workstation.

3. RESPUESTA A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

La ME recomendó considerar dos escenarios con relación al Componente 3. El Escenario 1 prevé la “Integración para el Desarrollo del Componente de Manera Unificada” y establece las premisas sobre las cuales se debe basar dicha integración. El Escenario 2 hace referencia a la “Rescisión Unilateral convenios CE/FAO, Convenio SICA/FAO”.

La FAO, después de consultas con el INCAP y PRESANCA manifestó su disponibilidad a la DCE de trabajar bajo el contexto estipulado bajo el Escenario 1 motivada por su compromiso con los países y las instituciones de la región y reconociendo que, como manifestado por la ME, “tanto el programa, como sus interlocutores institucionales, son instrumentales, respecto de los compromisos adquiridos ante los beneficiarios, que serían en definitiva, los únicos o al menos los mayores perjudicados si se optara por el escenario 2...” Con base en estos principios, la FAO comunicó su intención a la EC de trabajar bajo el Escenario 1 propuesto por la ME, aún cuando las premisas delineadas bajo este escenario están en desacuerdo con el acuerdo entre la EC y las agencias de las Naciones Unidas (FAFA) que prevalece sobre el acuerdo entre la FAO y la EC para la implementación del Componente 3 del PRESANCA. A raíz de esta decisión, la FAO envió una misión para cumplir con el objetivo de trabajar en conjunto con el INCAP y la Dirección de PRESANCA para la integración y armonización del componente con el conjunto del programa y preparar una propuesta que estaría lista a fines de noviembre –como indicado por la ME.

Durante las reuniones llevadas a cabo en el contexto de la misión señalada se trataron tres puntos principales. Estos puntos fueron: 1) la transferencia de fondos al PNUD para la administración financiera; 2) la delegación de la coordinación y de la ejecución de las acciones del Componente 3 bajo la **conducción única** de la Dirección de PRESANCA; y 3) la participación técnica de la FAO en la nueva estrategia diseñada por la Dirección de PRESANCA y el INCAP.

² Evaluación de la GIEWS Workstation en el marco del EC-FAO Food Security Information for Action Programme.

Después de diversas consultas, las partes concluyeron que los numerales 1 y 2 recomendados por la ME no eran fácilmente ejecutables dados los acuerdos precedentes entre las Naciones Unidas y la Comisión Europea. Además se acordó que el rol de la FAO sería inexistente bajo la nueva estrategia debido a que PRESANCA e INCAP tienen su propia visión sobre la integración del Componente 3 con los otros Componentes en la cual contemplan la contribución de los organismos regionales, pero no así la de la FAO.

Estos resultados fueron presentados durante la V Reunión del Comité Técnico de Seguimiento del PRESANCA (CTS), en la cual se aclaró que dada la naturaleza de las instituciones y los acuerdos entre las instituciones, no era posible una integración administrativa operacional del componente de FAO en el otro. Se agregó además que aunque el equipo de la misión de la FAO creía que habría alguna otra posibilidad de un apoyo de integración, se concluyó por las partes involucradas en la negociación, que dentro de las prioridades del plan de trabajo que tiene PRESANCA en este momento, la FAO no veía que hubiera un papel por parte de la Organización. Por ende, la FAO no vio otra opción que la de proceder bajo el Escenario 2 propuesto por la ME.

4. CONCLUSIÓN

En conclusión, como resumido por el representante de la Delegación de la Comisión Europea (Sr. Kurt Cornelis) durante la reunión del CTS, hay varias lecciones que aprender de esta evaluación de medio término:

"Está claro que FAO no ha podido cumplir con todos los objetivos del componente 3, nosotros también tenemos parte de la culpa porque obviamente hubo error de diseño en el proyecto. Tal vez todos los gestores de PRESANCA no han podido lograr una buena coordinación, un buen método de trabajo entre los varios componentes, entonces tenemos todos un poco de culpa de esta situación. Entonces lamento mucho que hemos llegado a este punto. Por otro lado me alegro que aparentemente podemos separarnos en buenas condiciones, porque hubo un espíritu constructivo en los últimos días, porque esta situación hubiera podido generar en un conflicto entre instituciones, y nuestras instituciones, Comisión Europea y FAO tienen muchos intereses de mantener buenas relaciones a nivel de las sedes pero también a nivel del terreno, y yo espero francamente, y tengo toda la confianza, que este problema no tendrá incidencia en las buenas relaciones que tenemos y obviamente FAO y Comisión Europea andan conjuntamente en muchos proyectos en varias partes del mundo y seguirá siendo así." (Citación de la transcripción de la V Reunión del CTS, palabras del Sr. Kurt Cornelis)

Finalmente, la FAO quisiera destacar su compromiso en Centroamérica y la prioridad que se ha asignado en las últimas décadas a la superación de la situación de inseguridad alimentaria, en las agendas nacionales y en la colaboración regional, así como la urgencia de ver más allá del manejo a corto plazo de las crisis.

En sus estrategias nacionales de reducción de la pobreza y en las políticas de seguridad alimentaria, los Gobiernos de Centroamérica comparten la definición de seguridad alimentaria adoptada en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria de 1996 (Cumbre Mundial de la Alimentación): "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana".

La Declaración de Roma refleja el acento puesto contemporáneamente en las cuatro dimensiones: disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, utilización biológica y estabilidad en el tiempo. Según la FAO, una estrategia regional de lucha a la inseguridad alimentaria no puede prescindir de esta visión multidimensional, ni de la necesidad de una cooperación interinstitucional, a fin de generar programas y/o proyectos de cooperación técnica que permitan la implementación de esta estrategia.