



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



OFICINA DE EVALUACIÓN

Serie de evaluaciones programa país

Evaluación del Programa País

# Guatemala

2013-2016

Julio 2017



**SERIE DE EVALUACIONES PROGRAMA PAÍS**

## **Evaluación del Programa País Guatemala 2013-2016**

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA  
OFICINA DE EVALUACIÓN**

**Julio 2017**

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
Oficina de Evaluación (OED)

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

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

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO 2017

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) o a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org)

Para mayor información sobre este informe, por favor contacte a:

Director, OED  
Email: [evaluation@fao.org](mailto:evaluation@fao.org)

Créditos de las fotografías: Cubierta (de arriba abajo) @FAO/Carlos Camacho; @FAO/Carlos Camacho; @FAO/Natalia Acosta; @FAO/Natalia Acosta; @FAO/Carlos Camacho; @FAO/Natalia Acosta; @FAO/Carlos Camacho

# Índice

<i>Mapa de Guatemala</i> .....	<i>vi</i>
<i>Reconocimientos</i> .....	<i>vii</i>
<i>Siglas y abreviaturas</i> .....	<i>viii</i>
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Introducción</b> .....	<b>7</b>
1.1 Objetivos y alcance .....	7
1.2 Preguntas de evaluación .....	8
1.3 Metodología .....	9
1.4 Limitaciones .....	12
1.5 Estructura del informe.....	12
<b>2. Contexto</b> .....	<b>13</b>
2.1 Reseña histórica y tendencias .....	13
2.1.1 Situación del desarrollo rural .....	14
2.1.2 Grupos vulnerables .....	16
2.2 La FAO en Guatemala .....	17
2.3 Actores clave en Guatemala .....	19
<b>3. Posición estratégica de la FAO en Guatemala.....</b>	<b>20</b>
3.1 Relevancia estratégica del programa de país .....	20
3.1.1 Alineación con políticas nacionales del sector y con el MANUD .....	20
3.1.2 Congruencia con los retos de desarrollo del país .....	21
3.2 Asociaciones y coordinación .....	23
3.2.1 Con el gobierno .....	24
3.2.2 Con otros actores del desarrollo rural .....	26
3.2.3 Con donantes y otras agencias de las Naciones Unidas .....	28
3.3 Ventajas comparativas y uso de los productos normativos .....	30
<b>4. Contribuciones del programa de la FAO en Guatemala.....</b>	<b>33</b>
4.1 Coherencia y sinergia del programa.....	33
4.1.1 Análisis del MPP como programa .....	33
4.1.2 Objetivos estratégicos, iniciativas regionales y apoyo de las demás oficinas de la FAO .....	34
4.1.3 Comunicación .....	36
4.2 Contribuciones por área prioritaria del MPP .....	37
4.2.1 Seguridad alimentaria y nutricional (área A) y gestión sostenible de recursos naturales renovables, gestión de riesgos y adaptabilidad al cambio climático (área B) .....	38
4.2.2 Políticas e instituciones agrarias (área C).....	48

4.2.3 Competitividad de la agricultura familiar (área D).....	48
4.2.4 Factores que han facilitado o limitado el logro de resultados .....	52
4.3 Aspectos transversales de la FAO .....	53
4.3.2 Reducción de desventajas y empoderamiento de la mujer (género) ...	55
<b>5. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>57</b>
5.1 Conclusiones .....	57
4.2 Recomendaciones .....	60
<b>Apéndices.....</b>	<b>64</b>
Apéndice 1. Principales actores relevantes del sector agropecuario y desarrollo rural .....	64
Apéndice 2. Teoría de cambio del MPP .....	66

## Tablas

Tabla 1. Áreas prioritarias, resultados y productos del MPP 2013-2016 .....	7
Tabla 2. Información metodológica básica de cada estudio .....	12
Tabla 3. Indicadores de desarrollo de Guatemala .....	13
Tabla 4. Principales donantes del programa de la FAO en Guatemala.....	18
Tabla 5. Tipo de intervenciones y vínculos con cada área prioritaria .....	38
Tabla 6. Cambios identificados en las capacidades y prácticas de las áreas prioritarias A y B.....	39
Tabla 7. Principales cambios observados en el fortalecimiento de organizaciones agrícolas .....	49

## Cuadros

Cuadro 1. Preguntas de evaluación .....	8
Cuadro 2- Decisiones/políticas influidas por la FAO en el periodo de evaluación.....	22
Cuadro 3. Resultados destacados del marco estratégico de la FAO para Guatemala (subrayados).....	36
Cuadro 4 - Factores de éxito de la incidencia política para la Ley ProBosque .....	46
Cuadro 5 - Factores de éxito del proyecto Semillas para el Desarrollo (GCP/RLA/182/SPA) .....	50

## Figuras

Figura 1: Evolución del portafolio de proyectos 2013-2016 .....	17
Figura 2: Distribución del presupuesto por área prioritaria del MPP 2013-2016 .....	18



## Reconocimientos

La Oficina de Evaluación (OED, por sus siglas en inglés) de la FAO agradece a todas las personas que contribuyeron a esta evaluación, realizada bajo la responsabilidad de Amelie Solal-Celigny como gerente de evaluación y Natalia Acosta como gerente asociada de evaluación.

El equipo de evaluación estuvo conformado por Luis David Grajeda, consultor nacional principal y especialista temático a cargo de la evaluación por parte de los beneficiarios; Columba Sagastume, especialista en sistemas de producción agrícola; Carlos Camacho, responsable de analizar las cuestiones de los pueblos indígenas; Juan José Ochaeta, responsable del estudio de caso del proyecto Mecanismo para Bosques y Fincas; y Karin Slowing, responsable del estudio del fortalecimiento institucional. El equipo contó con el apoyo administrativo y logístico de Nadine Monnichon de la OED en la sede de Roma y de Angela Arbizú en Guatemala. Sofía González apoyó la fase preparatoria y de análisis del estudio del fortalecimiento institucional desde Guatemala y Victoria de la Rosa desde Roma. Adrián Zapata contribuyó con una revisión externa del informe.

Agradecemos en especial a los miembros del grupo consultivo por su compromiso y sus valiosas contribuciones durante todo el proceso de evaluación, y por brindar sus perspectivas y opiniones abiertamente con el equipo de evaluación. También agradecemos a las partes interesadas y los asociados de la FAO en el país, en especial al Gobierno de Guatemala y sus dependencias a nivel central y descentralizado, al sistema de las Naciones Unidas, a los actores del desarrollo incluidos los cooperantes, miembros de la sociedad civil, de la academia y beneficiarios y socios de los proyectos de la FAO que participaron en las entrevistas realizadas durante todo el ejercicio de evaluación.

El apoyo de la oficina de la FAO en Guatemala, en especial de Diego Recalde, representante permanente; Maynor Estrada, representante adjunto y coordinador de la evaluación; Klemen Gamboa, oficial de programas; y Víctor Mux, oficial de seguimiento, fue fundamental para garantizar el éxito de la evaluación. También agradecemos a todo el personal de la oficina de la FAO en Guatemala su colaboración, compromiso y apertura con el equipo de evaluación.

Esperamos que esta evaluación sirva como aporte para el próximo ciclo de planeación de la FAO en Guatemala y contribuya a mejorar su trabajo y alianza estratégica con el Gobierno de Guatemala y demás asociados del país.

## Siglas y abreviaturas

ACOFOP	Asociación de Comunidades Forestales de Petén
ADAT	Asociación de Agricultores Tinecos
ADIESTO	Asociación de Desarrollo Integral La Esperanza Toneca
ADIMAM	Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del Altiplano Marquense
AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
APALH	Asociación de Productores Agrícolas de la Laguna de El Hoyo
ASOAGRA	Asociación de Agricultores y Artesanos La Nueva Jerusalén
ASORECH	Asociación Regional Campesina Chortí
ATESCATEL	Cooperativa Integral de Atescatempa
AyDM	Análisis y Desarrollo de Mercados
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPA	Buenas prácticas agrícolas
BPM	Buenas Prácticas de Manufactura
CADER	Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural
CAS	Comunidades Agrarias Sostenibles
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEMA	Centro de Estudios del Mar y Acuicultura
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
CODEDES	Consejos Departamentales de Desarrollo
COMUDE	Consejos Municipales de Desarrollo
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CSS	Cooperación Sur-Sur
DICORER	Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural
DIGEFOCE	Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa del Ministerio de Educación
DIGEMOCA	Dirección General de Monitoreo y Verificación de la Calidad del MINEDUC
DIGEPSA	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo del MINEDUC
DIPESCA	Dirección de Normatividad de la Pesca y Acuicultura del MAGA
DIPLAN	Dirección de Planeamiento del MAGA
DVGT	Directrices Voluntarias para la Gobernanza y Tenencia de la Tierra, Bosques y Pesca
EB	Evaluación por los Beneficiarios
EFI	Estudio de Fortalecimiento institucional

ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de Guatemala
EPP	Evaluaciones de Programas País
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAUSAC	Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala
FENURGUA	Federación Nacional de Unidades de Riego de Guatemala
FFF	Mecanismo para Bosques y Fincas
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FLEGT	Proyecto 'Aplicación de las Leyes Forestales, Gobernanza y Comercio Forestal'
FONTIERRAS	Fondo de Tierras
FPH	Frente Parlamentario contra el Hambre
GTI	Grupo Técnico Interinstitucional
IARNA	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INCOPAS	Instancia de Consulta y Participación Social
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IR	Iniciativa Regional
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MANCUERNA	Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Rio Naranjo
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINTRAB	Ministerio de Trabajo
MPP	Marco de Programación de País
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OE	Objetivos Estratégicos de la FAO
OED	Oficina de Evaluación de la FAO
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil

OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAFFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PC	Programas conjuntos
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria de la FAO
PINPEP	Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POLSAN	Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
REDSEGUA	Red Nacional de Productores de Semilla
RLC	Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
RIC	Registro de Información Catastral
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIMER	Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados de Proyectos
SLM	Oficina Subregional de la FAO para Mesoamérica
SNER	Sistema Nacional de Extensión Rural
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
TCP	Programa de Cooperación Técnica de la FAO
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNREDD	Programa de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo
URL	Universidad Rafael Landívar
USAID	Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional
VISAR	Viceministerio de Sanidad Agropecuaria y Regulaciones del MAGA

## Resumen ejecutivo

### Introducción

ES1 La Oficina de Evaluación de la FAO (OED) lleva a cabo Evaluaciones de Programas País (EPP) desde 2005 para garantizar la rendición de cuentas a los países miembros, los gobiernos nacionales y los asociados para el desarrollo, y para obtener aprendizajes y sugerencias sobre cómo mejorar los programas de la FAO en los diferentes países. En 2016, la OED realizó la Evaluación del Programa País de la FAO en Guatemala durante el periodo 2013-2016.

### Objetivos y alcance

ES2 El objetivo general de la EPP de la FAO en Guatemala es valorar el logro de los resultados planificados en el Marco de Programación País (MPP) 2013-2016 a fin de brindar información para el próximo MPP. Los objetivos específicos de la evaluación son: i) evaluar la pertinencia de las intervenciones de la FAO en respuesta a las necesidades del país priorizadas por el estado; ii) evaluar las contribuciones de la FAO a los resultados identificados en las cuatro áreas prioritarias del MPP; iii) identificar aprendizajes y factores que hayan incidido en la consecución de los resultados; e iv) identificar temas y áreas donde se podría orientar el trabajo futuro.

ES3 La evaluación cubre la totalidad de la cooperación de la FAO con Guatemala en el periodo 2013-2016, incluidos los proyectos nacionales, regionales y globales y las acciones del programa regular de la oficina país.

### Metodología

ES4 El equipo de evaluación utilizó una amplia gama de herramientas para recopilar la información relevante y contestar las preguntas de evaluación bajo los dos principales ejes de análisis de la evaluación país: i) posicionamiento estratégico de la FAO Guatemala y ii) contribuciones del programa a los resultados del MPP. Para responder a las preguntas sobre "posicionamiento estratégico" se realizó un estudio de gabinete de documentos pertinentes de política y programa y se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con socios de la FAO y actores claves a nivel central y descentralizado. La valoración de la "contribución del programa de la FAO" a los resultados esperados del MPP se basó en una revisión de documentos de proyectos y consultas con un amplio espectro de clientes y beneficiarios de las intervenciones de la FAO, incluido el personal de la Organización.

ES5 Además, a fin de obtener información más detallada sobre los resultados y factores que incidieron en la consecución de los mismos, el equipo de evaluación llevó a cabo tres estudios que abarcaron las cuatro áreas prioritarias del MPP: i) Estudio del fortalecimiento institucional; ii) Estudio de evaluación por parte de los beneficiarios, y iii) Estudio de caso del proyecto Mecanismo para Bosques y Fincas.

ES6 En total, el equipo de evaluación realizó 733 entrevistas con personal de la FAO en el país, en la sede, en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC), la Oficina Subregional para Mesoamérica (SLM), autoridades del Gobierno de Guatemala a nivel central y descentralizado, agencias del Sistema de las Naciones Unidas, donantes, organizaciones no gubernamentales, representantes de la sociedad civil, del sector privado y de la academia, y con agricultores y representantes comunitarios beneficiarios de proyectos de la FAO.

ES7 Durante el proceso de evaluación se estableció un grupo consultivo integrado por autoridades del Gobierno de Guatemala, oficiales del Sistema de las Naciones Unidas, representantes de la sociedad civil y donantes en Guatemala, que brindaron valiosos aportes durante todo el proceso de evaluación.

## Contexto

- ES8 Guatemala es el país más poblado de América Central, con una población estimada de 16,1 millones de habitantes y un 51,5% de población rural<sup>1</sup>. El territorio del país formó parte del núcleo de la civilización maya y en la actualidad es un país con una gran diversidad cultural: en América Central, Guatemala es el país con el mayor porcentaje de población indígena<sup>2</sup> y cuenta con un total de 24 idiomas.
- ES9 A pesar de ser una de las diez primeras economías de América Latina y de su tradicional estabilidad en los indicadores macroeconómicos, Guatemala sigue arrastrando un pesado lastre en el desempeño de sus indicadores sociales y políticos. El país todavía presenta problemas de desarrollo que se manifiestan, entre otras variables, en altos niveles de inequidad, desigualdad, pobreza, inseguridad alimentaria y desnutrición infantil.
- ES10 La situación de la población indígena, que reside en su mayoría en zonas rurales, se refleja en algunos indicadores de desarrollo. Al comparar los niveles de pobreza con la población no indígena se observa que en 2015 la pobreza en la población indígena era 1,7 veces mayor que en la población no indígena. La desnutrición crónica de niños menores de 5 años oscila entre el 70% y el 80% en municipios con mayoría indígena, por encima del promedio nacional (37.6%)<sup>3</sup>.
- ES11 Con respecto al sector agropecuario, Guatemala muestra grandes contrastes. Por un lado hay una agricultura comercial de naturaleza exportadora, usuaria de tecnología e insertada en mercados globalizados que explota grandes unidades productivas (fincas) localizadas en las mejores tierras agrícolas del país. Por otro lado, existe una agricultura de subsistencia, orientada al autoconsumo y practicada por campesinos con acceso limitado a tierras, agua de riego, capitales, información y tecnología. El 86,5% de las explotaciones agrícolas del país corresponden a la agricultura familiar<sup>4</sup>. Además, la estructura histórica de propiedad de la tierra refleja grandes desigualdades: según el último censo agropecuario disponible, el 22% de la superficie de la tierra cultivable lo trabajan productores de subsistencia, que representan el 92% de los productores agrícolas del país. El restante 8% de los productores, clasificados como excedentarios y comerciales, ocupan el 78% de la superficie<sup>5</sup>.
- ES12 Guatemala es también un país muy vulnerable a los fenómenos naturales y los efectos globales del cambio climático, tales como sequías, derrumbes, sismos, huracanes, erupciones volcánicas, inundaciones, deslaves, etc. Según el Índice Global de Riesgo Climático 2015, Guatemala es el noveno país del mundo más afectado por fenómenos climáticos adversos en los últimos veinte años<sup>6</sup> y el primero de la región. Solo en 2015 hubo más de 80 acontecimientos cuyas pérdidas en el Producto Interno Bruto superaron los 470 millones de USD. Esto representa una amenaza constante que limita la capacidad de reacción de las comunidades para recuperarse y afecta a los grupos con menores recursos económicos y a comunidades que carecen de servicios básicos.
- ES13 En cuanto a políticas públicas, hay un amplio marco político-normativo e institucional en el país. Bajo este marco se destacan: i) la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR) y el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC); ii) los servicios de apoyo a los pequeños y medianos productores a través del Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER); y iii) la Política Agraria.
- ES14 La cooperación de la FAO con Guatemala para el periodo de evaluación se guió por las cuatro áreas prioritarias identificadas en el MPP 2013-2016: A. Seguridad alimentaria y nutricional con énfasis en restablecer los sistemas alimentarios campesinos; B. Gestión sostenible de los recursos naturales renovables, gestión de riesgo y adaptabilidad al cambio climático; C.

---

1 Fuente: ENCOVI 2011

2 Fuente: <http://www.fao.org/3/a-i2875e/i2875e03.pdf>

3 IV Censo Nacional de Talla, 2015

4 Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política, FAO, 2014: <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>

5 Política Agraria, con datos del IV Censo Agropecuario y Encuesta Nacional Agropecuario (2005-2008)

6 Fuente: Índice Global de Riesgo al Clima 2015

Políticas e instituciones agrarias para reactivar la economía campesina; y D. Competitividad de la agricultura familiar en los mercados agroalimentarios.

ES15 Dentro de este marco, la FAO ha implementado un total de 62 proyectos, de los cuales 25 fueron nacionales, 32 regionales y 5 globales, con un presupuesto total estimado de 11,50 millones de USD<sup>7</sup>. Los principales donantes del programa de la FAO han sido Suecia, Brasil, Bélgica, la Unión Europea, España, Italia y México, entre otros.

## Hallazgos

### Posición estratégica de la FAO en Guatemala

#### *Relevancia estratégica del programa de país*

ES16 El MPP muestra una fuerte alineación con las políticas y estrategias nacionales del sector y responde a los retos de vulnerabilidad del país, especialmente en relación a la capacidad productiva y al manejo de recursos naturales. Esto se debe, en parte, al enfoque productivo promovido por el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) durante muchos años.

ES17 Considerando los altos niveles de desnutrición crónica del país, el área A del MPP en Seguridad Alimentaria y Nutricional presenta una oportunidad de profundizar más en los aspectos de la nutrición y la mejora de la calidad de la dieta, tomando en cuenta las experiencias de todos los actores en este ámbito.

ES18 El país tiene problemas estructurales, como son el acceso limitado a los recursos naturales (agua y tierra), la exclusión y la inequidad social y una débil atención del Estado a las poblaciones más vulnerables, para los cuales el margen de maniobra de la FAO es limitado.

ES19 En relación a lo anterior, la orientación de la FAO a la implementación de proyectos ha cambiado en los últimos años hacia una visión más estratégica centrada en la incidencia de las políticas públicas, un cambio que se ha visto reforzado con la llegada del nuevo representante. Así, se ha logrado influir en las decisiones de alto nivel sobre desarrollo rural, especialmente en lo que respecta a las políticas agraria, agropecuaria y forestal (PNDRI, PAFFEC, la Política Agraria, la Ley ProBosque).

#### *Asociaciones y coordinación*

ES20 La mayoría de los socios reconocen a la FAO como una organización dinámica con solidez técnica y un aliado de suma importancia para el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). La FAO es miembro activo del SNU y sus contribuciones y liderazgo son muy valorados. En cuanto a los programas conjuntos, los casos de mayor éxito se destacan por un diseño basado en la complementariedad entre agencias. La coordinación entre agencias sobre el terreno se puede mejorar para lograr intervenciones más integrales.

ES21 Debido al enfoque productivo del programa en el pasado, la FAO colaboró principalmente con el MAGA. Con el cambio de estrategia, que apunta a una mayor incidencia política y una visión más amplia del desarrollo rural, hubo una apertura de colaboración con nuevos actores gubernamentales (Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Bosques, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Economía) e instituciones financieras (Banco Centroamericano de Integración Económica, Banco Interamericano de Desarrollo). Asimismo se fomenta la cooperación con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, con algunos acercamientos y colaboraciones puntuales, por ejemplo, en el marco de las Directrices Voluntarias para la Gobernanza y Tenencia de la Tierra, Bosques y Pesca (DVGTT).

---

<sup>7</sup> Esta cifra incluye solamente el presupuesto de todos los proyectos nacionales (26) para el periodo 2013-2015 y los proyectos globales y regionales para los cuales se pudo determinar el presupuesto asignado para Guatemala (5). Por lo tanto, no se incluye el presupuesto de 31 proyectos regionales y globales.

*Ventajas comparativas y uso de los productos normativos*

ES22 Los casos en los que la FAO Guatemala ha contado con el apoyo y los recursos necesarios para adaptar productos normativos al contexto del país han sido exitosos (por ejemplo, las DVGT, la metodología Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria y el enfoque de gestión de cuencas hidrográficas). Aún hay productos normativos, como la política de género y la política de pueblos indígenas y tribales de la FAO, que necesitan mayor apoyo corporativo en cuanto a desarrollo de capacidades de la Oficina País para la integración e implementación adecuadas del programa.

**Contribuciones del programa de la FAO en Guatemala**

*Coherencia y sinergia del programa*

ES23 El MPP muestra una coherencia conceptual a nivel de programa, con complementariedad entre las áreas prioritarias. A nivel operativo, el volumen creciente de proyectos de la cartera impone una carga adicional a la oficina que requiere mayor esfuerzo para concentrar dicha cartera y facilitar la obtención y medición de resultados.

ES24 A nivel de programa, el sistema de monitoreo y evaluación puede perfeccionarse para facilitar la gestión por resultados y aportar información para una toma de decisiones estratégica basada en la evidencia. Aunque hay buenas iniciativas a nivel de proyectos, se puede mejorar la gestión de información de los proyectos, en particular el seguimiento de los proyectos del Programa de Cooperación Técnica.

ES25 La oficina ha contado con el apoyo técnico necesario de la sede, la RLC y la SLM. El valor agregado a los resultados del MPP y la complementariedad de las iniciativas y los proyectos globales y regionales impulsados por ellas variaron según el nivel de alineación con las prioridades del programa y la implicación de la Oficina País. Las oficinas regionales ya han tomado medidas para superar este reto.

*Contribuciones por área prioritaria del MPP*

ES26 Bajo las áreas prioritarias A y B, en general, los proyectos sobre el terreno han sido eficaces para generar nuevos conocimientos y mejorar las técnicas de producción y manejo de recursos naturales en las comunidades. Estos cambios han contribuido a evitar que las familias campesinas participantes caigan en situación de crisis alimentaria, y, en los casos de productores ya excedentarios, les ha permitido aumentar sus ingresos. Aunque importantes, aun no se traducen en cambios definitivos en las condiciones de vida de las familias beneficiadas. Para ello es necesario seguir esforzándose en atender adecuadamente los factores estructurales antes mencionados.

ES27 El apoyo de la FAO en el tema de las semillas ha sido muy acertado. Gracias a la continuidad y la complementariedad con otros actores, se han obtenido resultados notorios en el desarrollo de organizaciones de pequeños productores. En lo que respecta a la alimentación escolar, se puede mejorar la implementación del modelo de escuelas saludables sostenibles en el país, tomando en consideración el aprendizaje del proyecto piloto (por ejemplo, la importancia de una planificación realista basada en las condiciones productivas de la zona de intervención y las capacidades para acceder a otras zonas más remotas y distantes entre sí).

ES28 La FAO ha contribuido al fortalecimiento de algunas instituciones, en particular, el sistema de extensión rural y la Dirección de Planeación del MAGA. Sin embargo, algunos proyectos de fortalecimiento institucional se limitaron a generar productos sin realizar un seguimiento sobre su adecuación y uso en la institución apoyada. En un contexto de alta inestabilidad institucional y de posible resistencia al cambio (MAGA, Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala), la generación de productos no permite lograr resultados sostenibles sin el compromiso de las instituciones beneficiadas.

### *Aspectos transversales*

ES29 Recientemente, la FAO se ha propuesto integrar a su programa, tanto a nivel corporativo como de país, los temas de género y pueblos indígenas. Sin embargo, sus capacidades y el impacto de estas iniciativas aún son limitadas. Existen oportunidades para mejorar el trabajo de la FAO en el empoderamiento de mujeres y la implicación sistemática de las poblaciones beneficiarias en el diseño inicial de las intervenciones.

### **Conclusiones**

ES30 **Conclusión 1.** La FAO ha logrado situarse como una agencia líder del desarrollo rural, con una visión que favorece a la población más vulnerable de Guatemala, para lo cual ha abierto su espacio de colaboración a un grupo más diverso de actores. Su posición le ha permitido incidir en políticas de relevancia para el desarrollo de la agricultura familiar y la economía campesina (PNMRI y sus políticas sectoriales, como la política agraria).

ES31 **Conclusión 2.** Durante el periodo evaluado, el programa cubrió un amplio espectro de temas relevantes para promover la seguridad alimentaria y la gestión de recursos naturales. Considerando los problemas graves de desnutrición crónica que sufre el país, hay oportunidades de desarrollo en el área de nutrición, donde la FAO tiene algunas ventajas comparativas y/o podría buscar sinergias con otros actores.

ES32 **Conclusión 3.** La orientación del programa al fortalecimiento institucional ha sido relevante y acertada puesto que responde a las debilidades estructurales del país. Si bien hay aportes muy significativos en este sentido, algunos proyectos se han concentrado más en la generación de productos y no tanto en el proceso de institucionalización de los mismos, lo que ha limitado los cambios en las instituciones que han recibido apoyo.

ES33 **Conclusión 4.** A través de su presencia sobre el terreno con personal técnicamente competente y comprometido, la FAO ha contribuido a producir cambios positivos de prácticas y hábitos agrícolas en las familias beneficiarias. Los proyectos con mayor impacto han sido los que han brindado acompañamiento a las mismas comunidades durante un largo periodo de tiempo, o los que han capitalizado procesos de cambio ya existentes en el territorio. Por el contrario, los proyectos con un ciclo de duración corto que no se adaptaron adecuadamente a las realidades del territorio y quedaron dispersos en un territorio extenso no han alcanzado el mismo nivel de resultados.

ES34 **Conclusión 5.** Las contribuciones sobre el terreno presentan limitaciones estructurales que escapan al control de la FAO e impiden lograr cambios definitivos en las condiciones de vida de los beneficiarios. La acertada orientación de la FAO hacia una mayor incidencia política brinda oportunidades de influir en estos factores y lograr cambios más sostenibles.

ES35 **Conclusión 6.** El personal de la FAO ha promovido la participación de mujeres y de la población indígena en sus proyectos. No obstante, no puede haber resultados tangibles de empoderamiento sólo con la participación de estos grupos, sin abordar la raíz del problema.

ES36 **Conclusión 7.** La FAO Guatemala es una oficina dinámica y dispuesta a asumir nuevos retos, pero aún no dispone de suficientes recursos (financieros y humanos) para atender el volumen creciente de demanda, especialmente en lo referente a la gestión del programa (manejo de información, seguimiento y evaluación).

### **Recomendaciones**

ES37 **Recomendación 1:** Continuar promoviendo y apoyando políticas en el próximo MPP, fortalecer la orientación al apoyo institucional y ampliar el radio de acción en el área de seguridad alimentaria y nutricional. Aprovechar la formulación del MPP para seguir abriendo espacios de diálogo entre los diversos actores del desarrollo rural, capitalizando la legitimidad y credibilidad de la FAO en el país.

- Considerando los buenos resultados de la FAO en incidencia política y la necesidad de influir en las causas estructurales de los problemas del desarrollo rural en el país, se recomienda continuar el trabajo en políticas públicas.
- Respecto al fortalecimiento institucional, se sugiere llevar a cabo un análisis de situación sobre la institucionalidad del sector del desarrollo rural e identificar los factores, actores y procesos que impiden a las instituciones cumplir sus funciones y mandatos.
- Respecto a la seguridad alimentaria y nutricional, se sugiere abordar otros elementos que contribuyan a la malnutrición, aparte del componente de disponibilidad, y considerar la posibilidad de integrar intervenciones o buscar colaboración con otros actores para promover y mejorar el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos.

ES38 **Recomendación 2:** Crear un espacio reflexivo para analizar los retos, las limitaciones y los factores de éxito de las intervenciones, aprovechando los conocimientos y la experiencia del equipo de país y estableciendo un mecanismo que garantice el aprendizaje organizativo.

- Este espacio debería permitir: i) analizar las limitaciones y los factores de éxito que aborda el presente informe, ii) priorizar los problemas principales del sector que pueda abordar la FAO; iii) definir teorías de cambio para abordar los problemas priorizados y analizados; iv) regularmente darle seguimiento al nivel de resultados especificados en la teoría de cambio y v) establecer espacios para revisar y analizar las acciones a fin de maximizar los resultados basados en la evidencia.
- Asimismo, se sugiere perfeccionar el sistema de seguimiento y evaluación a nivel de programa, de forma que incluya: i) análisis periódicos sobre la situación y las capacidades de las instituciones; ii) mecanismos de gestión de información sobre proyectos y de recogida de información periódica para medir los avances; y iii) espacios de comunicación con los socios que contribuyan a reflexionar sobre el apoyo al desarrollo rural del país.

ES39 **Recomendación 3:** Continuar priorizando las intervenciones de mayor alcance/ envergadura, basadas en el aprendizaje de logros y tomar en cuenta las capacidades de la oficina. Además, asegurar la continuidad y el seguimiento de las intervenciones para aumentar la probabilidad de lograr cambios sostenibles. En particular, se sugiere:

- Aunar esfuerzos, reconociendo las capacidades actuales de la Oficina País, y buscar oportunidades para escalar dichas experiencias a programas integrales de mayor alcance que permitan dar continuidad y consolidar los procesos apoyados por la FAO.
- continuar el trabajo de abogacía con los donantes y el estado a fin de lograr compromisos e inversiones de mayor duración.

ES40 **Recomendación 4:** Garantizar que el diseño de todas las intervenciones se adapte a las necesidades específicas de las poblaciones beneficiarias y fortalecer las capacidades de la oficina en materia de género y pueblos indígenas. Algunas medidas sugeridas son:

- diseñar y ejecutar un programa de formación del equipo país que el personal conozca, comprenda y aplique las políticas de pueblos indígenas y de género de la FAO;
- incluir, en los casos relevantes, criterios de elegibilidad al momento de reclutar personal para favorecer la contratación de personal sensible y formado en enfoques de género e interculturalidad;
- promover alianzas estratégicas con centros académicos y organizaciones especializadas que faciliten la aplicación de criterios de género y de pueblos indígenas en las operaciones de los proyectos.

# 1. Introducción

## 1.1 Objetivos y alcance

- 1 Desde 2005, la Oficina de Evaluación de la FAO (OED) lleva a cabo evaluaciones de programas país (EPP) para garantizar la rendición de cuentas a los países miembros, los gobiernos nacionales y los asociados para el desarrollo, y para identificar aprendizajes y sugerencias sobre cómo mejorar los programas de la FAO en los diferentes países. Por lo general, las evaluaciones de programa país se llevan a cabo durante el último año del marco de programación de país (MPP) para optimizar la utilización de los resultados de la evaluación en el siguiente ciclo de planificación.
- 2 El trabajo de la FAO en el país en los últimos cuatro años se ha guiado por su Marco de Programación País 2013-2016, elaborado en 2012 y aprobado por el gobierno de Guatemala en enero de 2013. El último año de implementación tuvo lugar en un escenario institucional muy inestable debido a una crisis política (entre abril y septiembre de 2015) que provocó la sucesión constitucional de tres gobiernos y el cambio de las prioridades nacionales. Estos cambios, como se muestra más adelante, tuvieron un efecto negativo en la implementación del MPP en 2015.
- 3 El objetivo general de esta evaluación es valorar los resultados planificados en el MPP 2013-2016 de la FAO en Guatemala a fin de aportar insumos para la formulación del nuevo MPP en el país. Los resultados del MPP 2013-2016 se presentan en la tabla 1.

**Tabla 1.** Áreas prioritarias, resultados y productos del MPP 2013-2016

<b>Área prioritaria A. Seguridad alimentaria y nutricional con énfasis en restablecer los sistemas alimentarios campesinos</b>
Resultado A.1 Sistemas alimentarios de la agricultura familiar reactivados y fortalecidos
Resultado A2. Producción agropecuaria con aumento sostenible
Resultado A3. Procesos institucionales impulsados y fortalecidos con el Estado de Guatemala para la implementación progresiva del derecho a la alimentación
<b>Área Prioritaria B. Gestión sostenible de los recursos naturales renovables, gestión de riesgo y adaptabilidad al cambio climático</b>
Resultado B1. Gestión integrada y fortalecida de los recursos hídricos, suelos y forestales
Resultado B2. Capacidades institucionales fortalecidas para la prevención del riesgo y la reducción de vulnerabilidades que afectan las economías campesinas
<b>Área prioritaria C. Políticas e instituciones agrarias para reactivar la economía campesina</b>
Resultado C1. Instituciones agrarias cuentan con estudios y propuestas para apoyar la economía campesina
<b>Área prioritaria D. Competitividad de la agricultura familiar en los mercados agroalimentarios</b>
Resultado. D1. Procesos institucionales fortalecidos para mejorar la competitividad en el mercado de las economías campesinas
Resultado D2. Capacidades fortalecidas para la gestión asociativa y negociación en mercados

- 4 Los objetivos específicos de la evaluación son:
  - Evaluar la pertinencia de las intervenciones de la FAO en respuesta a las necesidades del país priorizadas por el Estado;
  - Evaluar las contribuciones de la FAO a los resultados identificados en las cuatro áreas prioritarias del MPP;
  - Identificar aprendizajes y factores que hayan incidido en la consecución de los resultados;
  - Identificar temas y áreas donde se podría orientar el trabajo futuro.
- 5 La evaluación cubre la totalidad de la cooperación de la FAO con Guatemala en el periodo 2013-2016, incluidos tanto los proyectos nacionales, regionales y globales como las acciones del programa regular de la oficina país. La sección 2.2 del informe contiene información más detallada sobre el programa de la FAO.

## 1.2 Preguntas de evaluación

- 6 Las preguntas de evaluación se presentan en el siguiente cuadro. La matriz de evaluación se encuentra en el Anexo 1.

**Cuadro 1.** Preguntas de evaluación

<p><b>1. La posición estratégica de la FAO en el país: ¿en qué medida responde el programa de la FAO a las necesidades y prioridades nacionales de Guatemala?</b></p> <p>1.1 ¿Ha respondido adecuadamente la FAO a los retos más críticos e importantes en las áreas de su competencia, tales como problemas causados por fenómenos y desastres naturales? Por ejemplo, sequías, hambruna, inundaciones, deslaves, erupciones volcánicas, terremotos.</p> <p>1.2 ¿Está el programa de la FAO alineado con las políticas y estrategias de relevancia de Guatemala, en particular con la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), la Política Agropecuaria 2011-2015, la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POLSAN), la Agenda de Cambio 2012-2016 y el Plan Pacto Hambre Cero?</p> <p>1.3 ¿Está el programa de la FAO alineado con las estrategias y prioridades de las Naciones Unidas en Guatemala? (el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo - MANUD, Objetivos Estratégicos e Iniciativas Regionales de la FAO, Objetivos de Desarrollo Sostenible)</p> <p>1.4 ¿En qué medida ha incorporado el programa de país de la FAO los aspectos de derechos humanos (derecho a la alimentación), género y sostenibilidad ambiental al diseño del programa y en qué medida han influido la implementación y la priorización de las actividades?</p> <p>1.5 ¿En qué medida se han considerado los aspectos de equidad social en el diseño y manejo del programa, en particular en lo relacionado con los pueblos indígenas? ¿En qué medida se han considerado las dificultades de los pueblos indígenas y hasta qué punto ha sido eficaz su participación en el diseño de proyectos?</p> <p>1.6 ¿Qué papel ha desempeñado la FAO en relación con el gobierno nacional y local, otras agencias de las Naciones Unidas, actores de la sociedad civil, del sector privado y otros actores del área de desarrollo? ¿Consideró la FAO sus funciones principales y ventajas comparativas, así como el trabajo de sus socios del Sistema de las Naciones Unidas, en el diseño e implementación del programa de país?</p> <p>1.7 Considerando el contexto nacional y las capacidades de la FAO, ¿cubre el programa de la FAO las principales áreas bajo su mandato? ¿Hay brechas u oportunidades perdidas?</p> <p><b>2. Las contribuciones de la FAO en las áreas prioritarias del MPP: ¿Qué resultados y/o impacto ha producido el programa de país de la FAO?</b></p> <p>2.1 ¿En qué medida han sido adecuadas las actividades de la FAO, tanto de proyectos como de la representación, para obtener los resultados previstos en el Marco de Programación de País (MPP)?</p> <p>2.2 ¿En qué medida ha alcanzado la FAO los objetivos del MPP 2013-2016? ¿Cuál es la probabilidad de que se alcancen? ¿Qué impacto han tenido los programas de la FAO en la mejora del bienestar de los grupos vulnerables?</p> <p>2.3 ¿Cuáles fueron los principales factores estructurales del entorno del país y del sector del desarrollo rural que incidieron en el logro de los objetivos? ¿Todavía existen estos factores de éxito o de fracaso en el contexto actual?</p> <p><b>Coherencia y sinergias del programa</b></p> <p>2.4 ¿En qué medida ha sido adecuado el uso del MPP y sus indicadores como guía/marco para programar e informar del programa de país?</p> <p>2.5 ¿Cuál ha sido el nivel de articulación de la FAO entre el apoyo territorial y el nivel de incidencia política? ¿Y entre las cuatro áreas prioritarias del MPP? ¿En qué medida se han integrado las intervenciones de emergencia y de desarrollo?</p> <p>2.6 ¿Cuál fue la función y el valor agregado de la Sede, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC) y la Oficina Sub-regional para Mesoamérica (SLM) en la implementación del MPP? ¿En qué medida han proporcionado las iniciativas globales y regionales de la FAO apoyo suplementario para alcanzar los resultados esperados del MPP?</p> <p>2.7 ¿En qué medida ha utilizado la FAO Guatemala la base de conocimientos de la FAO, por ejemplo productos normativos, guías, publicaciones y demás a nivel de país?</p>
--

#### **Sostenibilidad**

- 2.8 ¿Ha incorporado la FAO mecanismos de sostenibilidad/durabilidad y estrategias de salida apropiadas en sus intervenciones? ¿En qué medida se han implementado estas estrategias?
- 2.9 ¿En qué medida han sido los cambios generados sostenibles? ¿En qué medida se han apropiado los beneficiarios del programa de estos cambios?
- 2.10 ¿Cuáles fueron los principales factores que permitieron, o no, la sostenibilidad del programa?

### **1.3 Metodología**

- 7 La evaluación se guió por las normas y los estándares del Grupo de Naciones Unidas sobre Evaluación (UNEG) y ha seguido la metodología establecida en los Términos de Referencia. Se ha adoptado un enfoque consultivo y participativo, buscando y compartiendo opiniones con los participantes en las iniciativas de la FAO. Para recopilar la información relevante y contestar las preguntas de la evaluación se utilizó una amplia gama de herramientas, detalladas más adelante. El equipo ha elaborado sus conclusiones y recomendaciones después de triangular y validar toda la información así obtenida.
- 8 Para responder a la serie de preguntas sobre “posicionamiento estratégico”, se realizó un estudio de gabinete de documentos de política y programa pertinentes y se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con socios de la FAO y actores claves a nivel central y descentralizado.
- 9 La valoración de la contribución del programa de la FAO se basó en una revisión de documentos de proyecto, incluyendo informes finales, y consultas con un amplio espectro de clientes y beneficiarios de las intervenciones de la FAO, incluido el personal de la organización.
- 10 A fin de obtener información más detallada sobre los resultados y los factores que incidieron en la obtención de los mismos, el equipo de evaluación llevó a cabo tres estudios que abarcaron las cuatro áreas prioritarias del MPP y cubrieron las intervenciones de la FAO tanto a nivel central (de fortalecimiento institucional e incidencia política) como a nivel de campo. En las siguientes secciones, se detalla la justificación, los objetivos y la metodología de cada estudio. La lista de los documentos revisados por el equipo de evaluación y de las personas entrevistadas durante el proceso se incluye en los apéndices 1 y 2 del presente informe respectivamente. En total, el equipo de evaluación realizó 733<sup>8</sup> entrevistas con personal de la FAO en el país, en la Sede, en la Oficina Regional para América Latina, la Oficina Subregional para Mesoamérica y el Caribe, representantes del gobierno de Guatemala a nivel central y descentralizado, agencias del Sistema de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, representantes de la sociedad civil, del sector privado y de la academia, y con agricultores y representantes comunitarios.
- 11 Durante el proceso de evaluación se estableció un grupo consultivo integrado por autoridades del gobierno de Guatemala, oficiales del Sistema de las Naciones Unidas, representantes de la sociedad civil y donantes de Guatemala que brindó valiosos aportes durante todo el proceso de evaluación (Términos de referencia, estudios, informe preliminar y final).
- 12 La presente evaluación, que tiene como período de referencia 2013-2016, se realizó mientras todavía se estaban implementado acciones del MPP por parte de la oficina país. Considerando las fechas del trabajo de campo de los diversos estudios, el equipo de evaluación tuvo que establecer como fecha de corte el mes de abril de 2016 para el análisis. Por lo tanto, los resultados de este informe están basados en la información sobre las actividades llevadas a cabo hasta dicho mes. Dada la gran cantidad de información recolectada, en el informe se resaltan los ejemplos más significativos de los resultados presentados. Cabe mencionar que durante el proceso de redacción de este informe, la Oficina país informó de numerosos avances posteriores al periodo cubierto por la evaluación; dichos casos se mencionan a lo largo del informe.

---

8 632 entrevistas como parte de los estudios y 101 entrevistas para el análisis del posicionamiento estratégico.

- 13 El informe pasó por un proceso de evaluación interna por pares para garantizar que cumpliera con los estándares de calidad de la FAO/OED y por un proceso de revisión externa a cargo de un asesor con amplio conocimiento del contexto guatemalteco. Además, el informe se benefició con las contribuciones y los comentarios de la Oficina País, de los oficiales técnicos de la FAO con interés en el programa y del grupo consultivo establecido durante el proceso de la evaluación.

#### **A - Estudio del fortalecimiento institucional**

- 14 El estudio del fortalecimiento institucional (EFI) se llevó a cabo por dos razones. En primer lugar, el análisis del portafolio identificó que alrededor del 65%<sup>9</sup> de las intervenciones se implementaron con el objetivo de desarrollar capacidades a varios niveles. En segundo lugar, el equipo de evaluación identificó la urgente necesidad y las oportunidades que hay en el país para desarrollar capacidades institucionales que garanticen la posibilidad de lograr un impacto y aseguren la sostenibilidad de sus intervenciones. Aunque este tema específico no sea un área prioritaria del MPP, el equipo de evaluación decidió elaborar este estudio para optimizar las oportunidades de aprendizaje de la evaluación, considerando el peso de este tema transversal en el portafolio.
- 15 El objetivo del estudio era contribuir a contestar tres preguntas fundamentales: i) ¿En qué medida y de qué manera ha fortalecido la FAO las instituciones claves de cada área prioritaria?, ii) ¿Cómo ha contribuido la FAO a establecer un entorno propicio para la implementación de políticas públicas?, y iii) ¿Qué puede hacer la FAO para mejorar los resultados?
- 16 El estudio se desarrolló en tres etapas principales: i) análisis de la cartera de proyectos de fortalecimiento institucional en el periodo 2013-2016<sup>10</sup>, ii) examen minucioso de una muestra de 18 proyectos de un total de 40 proyectos con componentes de fortalecimiento institucional, y iii) entrevistas con actores clave. La muestra de proyectos se seleccionó según los siguientes criterios:
- proyectos orientados principalmente al fortalecimiento institucional;
  - representación de las cuatro áreas prioritarias del MPP, en proporción al peso del área dentro de la cartera. En las áreas con menos proyectos (C, D) se tomó un proyecto por cada área<sup>11</sup>;
  - representación de la mayor parte de las instituciones del sector fortalecidas por la FAO;
  - proyectos iniciados con anterioridad al mes de septiembre de 2015 para que tuvieran posibilidad de alcanzar al menos un producto y/o resultado de fortalecimiento institucional; y
  - proyectos no incluidos en los otros estudios de la evaluación.

#### **B - Estudio de evaluación por los beneficiarios**

- 17 La evaluación por los beneficiarios (EB) se hizo con el propósito de registrar los resultados del programa de campo de la FAO desde el punto de vista de los beneficiarios. El estudio tuvo los siguientes objetivos específicos: i) evaluar los resultados de los proyectos y su contribución a la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios, tomando en cuenta el plazo y la ubicación de las intervenciones, ii) valorar el grado de adecuación de las intervenciones con los referentes culturales y derechos específicos de los pueblos indígenas, y iii) analizar los medios y fines requeridos por los proyectos para lograr sostenibilidad tomando en cuenta los plazos de los proyectos.
- 18 También se ha querido valorar la manera en que las operaciones han incorporado y se han adecuados al marco jurídico-político de referencia sobre los pueblos indígenas, incluida la

---

9 40 proyectos sobre 62 tenían componentes de fortalecimiento institucional.

10 En el MPP, no existe ninguna categoría de proyectos de "fortalecimiento institucional": esta categorización se decidió por el equipo de evaluación basándose en el tipo de intervenciones del portafolio. Por lo tanto, la clasificación de los proyectos bajo la categoría "proyecto de FI" (es decir, que tiene un componente importante de FI) se hizo por el equipo mismo, en consulta con el equipo de programa de la oficina país.

11 Se seleccionaron 10 proyectos correspondientes al área A; 6 del área B y uno para cada una de las otras dos áreas (C y D)

política de la FAO. Para tal fin se incorporó al equipo un especialista temático que realizó entrevistas con líderes indígenas de la sociedad civil y profesionales nacionales.

19 Para realizar el estudio se seleccionó una muestra de 13 proyectos sobre el universo de 62 proyectos del MPP. La selección se hizo de modo intencional, según cuatro criterios, a fin de lograr la mayor representatividad posible de las intervenciones:

- área programática del MPP;<sup>12</sup>
- tipo de actividades y enfoque metodológico;
- zona geográfica de cobertura (Corredor Seco y Occidente);
- población beneficiaria (indígenas y no indígenas).

20 Para cada proyecto de la muestra, el equipo seleccionó municipios de intervención al azar, y luego identificó, en consulta con los directores de proyecto, un total de 30 comunidades para visitar, en las cuales se utilizaron las siguientes técnicas de recolección de datos: i) entrevistas semiestructuradas, ii) grupos focales, y iii) observación directa.

### C - Estudio de caso del proyecto Mecanismo para Bosques y Fincas<sup>13</sup>

21 El Mecanismo para Bosques y Fincas (FFF, por sus siglas en inglés) es una iniciativa global con actividades en diez países<sup>14</sup> cuyo propósito es fortalecer la organización y las capacidades de las personas dedicadas a la actividad forestal a fin de que puedan participar en diálogos políticos y procesos de toma de decisiones a nivel local, regional y nacional.

22 El estudio de caso del proyecto FFF en Guatemala se incluyó por las siguientes razones: i) OED estaba llevando a cabo la evaluación del proyecto global FFF durante el mismo período y se identificó una oportunidad para optimizar el uso de recursos y recoger aportes para ambas evaluaciones (proyecto y programa país), ii) para ampliar la cobertura geográfica (Departamento de Petén) y temática (gestión forestal) de la evaluación; y iii) para registrar los aprendizajes de una intervención de éxito en materia de incidencia política<sup>15</sup>.

23 El propósito del estudio de caso fue identificar los avances logrados en los tres resultados establecidos del FFF en Guatemala<sup>16</sup>. El contenido del estudio de caso es producto de la recopilación y el análisis de gabinete, así como de entrevistas semiestructuradas con una muestra de beneficiarios seleccionada según los siguientes criterios:

- ubicación geográfica de las organizaciones;
- representatividad de las organizaciones en relación a pueblos indígenas y mujeres;
- organizaciones que reciben apoyo en las dos áreas principales del programa (fortalecimiento de las capacidades técnicas de incidencia política y fortalecimiento empresarial).

24 La siguiente tabla presenta un resumen de la metodología utilizada en los tres estudios realizados durante la evaluación.

---

12 No se incluyeron en la muestra proyectos del área C por falta de proyectos relevantes implementados en el área.

13 Forest and Farm Facility (GCP/GLO/812/GER y GCP/GLO/495/MUL)

14 Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Gambia, Kenia, Liberia, Zambia, Nepal, Birmania y Vietnam

15 El FFF contribuyó a la aprobación de la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala (Probosque)

16 Resultado 1: Las organizaciones de productores y fincas cuentan con capacidades técnicas que les permiten una incidencia eficaz en la definición de políticas públicas y en su aplicación. Resultado 2: Manejo sostenible de bosques y fincas por la aplicación de políticas públicas integradas y por el acceso a inversiones que atienden necesidades de la población local. Resultado 3: Las experiencias, los aprendizajes y el conocimiento favorecen las capacidades políticas y productivas de los líderes y plataformas de organizaciones productivas (bosques y fincas).

**Tabla 2.** Información metodológica básica de cada estudio

Estudio	EFI	EB	FFF
Tipo de entrevistados	Puntos focales de los proyectos en las instituciones contrapartes Otros actores del desarrollo rural	Productores y productoras Asociaciones de productores, Promotores de CADER, extensionistas, líderes de COCODES y microcuencas Centros escolares Funcionarios de instituciones públicas, Autoridades indígenas ancestrales	Representantes de asociaciones forestales y cooperativas, MAGA región Petén, INAB región central y Petén
Número de entrevistas	43	568 <sup>17</sup>	21
Número de proyectos	18	13	1
Fechas	15/02 – 31/05	01/03-15/06	01/03-15/05
Número de personas en el equipo	1	4	1

### 1.4 Limitaciones

25 La evaluación tuvo las siguientes limitaciones para los estudios realizados:

- Para el estudio EFI, hubo dificultades para tener acceso oportuno a información mínima e indispensable para la evaluación, lo que provocó retrasos en la ejecución de las actividades contempladas; aunque finalmente fueron subsanadas.
- Para la evaluación por los beneficiarios, hubo algunas limitaciones logísticas y de coordinación que fueron corregidas durante el estudio.

26 Por otro lado, en cuanto a la presentación de los resultados por área prioritaria, dado que los proyectos contribuyen a diversas áreas a la vez, el equipo de evaluación tuvo dificultades para organizar y presentar las contribuciones por áreas prioritarias. Este aspecto del trabajo, no necesariamente negativo, llevó más tiempo de lo previsto.

27 También hubo limitaciones debido a las circunstancias particulares del período de evaluación, que empezó después de una crisis política muy grave y se llevó a cabo durante el periodo de transición hasta la toma de posesión del nuevo gobierno en enero de 2016. Esto a su vez tuvo efectos negativos, como la rotación de personal en las instituciones de gobiernos nacionales y locales, incluidos los extensionistas a nivel municipal<sup>18</sup>. Esta situación necesitó mayor esfuerzo para ubicar a algunos informantes clave durante la etapa de recolección de datos.

### 1.5 Estructura del informe

28 El presente informe se divide en 5 capítulos. El Capítulo 1 es la introducción y contiene los objetivos, el alcance y la metodología de la evaluación. El Capítulo 2 presenta el contexto en el que ha trabajado la FAO en los últimos cuatro años y el programa de la FAO en el país. El Capítulo 3 presenta los resultados relativos a la posición de la FAO en el país y el Capítulo 4 los resultados relativos al aporte del programa de la FAO en los resultados del MPP. Finalmente, el Capítulo 5 presenta las conclusiones de la evaluación basadas en los resultados principales y ofrece recomendaciones para mejorar el trabajo de la FAO en Guatemala.

<sup>17</sup> 291 mujeres y 277 hombres, incluyendo participantes en grupos focales.

<sup>18</sup> La crisis política también impactó de manera negativa en el trabajo de la FAO en el país, frenando la implementación del programa.

## 2. Contexto

### 2.1 Reseña histórica y tendencias

- 29 Guatemala es el país más poblado de América Central, con una población estimada de 16,1 millones de habitantes y un 51,5% de población rural<sup>19</sup>. El territorio del país formó parte del núcleo de la civilización maya y en la actualidad es un país con una gran diversidad cultural. A pesar de ser una de las diez primeras economías de América Latina y de su tradicional estabilidad en los indicadores macroeconómicos, Guatemala sigue arrastrando un pesado lastre en el desempeño de sus indicadores sociales y políticos, que con frecuencia desafían la frágil institucionalidad del Estado y su régimen democrático, tal como ha sucedido en el último año (ver tabla 3).
- 30 Guatemala todavía presenta problemas de desarrollo que se manifiestan, entre otras variables, en altos niveles de inequidad, desigualdad, pobreza, inseguridad alimentaria y desnutrición infantil. Lejos de disminuir, la pobreza ha aumentado en los últimos años: los datos de la ENCOVI de 2014 revelan un incremento de más ocho puntos en el índice de pobreza general y de pobreza extrema. Por otro lado, aunque se avanzó en la consecución de algunas de las metas establecidas por los Objetivos del Milenio (ODM), el ritmo de este avance fue insuficiente y, en muchos ámbitos, insatisfactorio para lograr los niveles mínimos de desarrollo que se plantearon. De los indicadores que tuvieron una meta definida para 2015 (24 de los 66 informados por el país), sólo se cumplieron el 25 por ciento, mientras que un 12,5 por ciento estuvo cerca de alcanzar su meta y el resto (62,5 por ciento) quedó muy lejos de cumplirla.<sup>20</sup> La tabla siguiente presenta algunos indicadores de desarrollo del país.

**Tabla 3.** Indicadores de desarrollo de Guatemala

No.	Indicadores	Valores actuales
1	Índice de desarrollo humano	0,627
2	Coficiente Gini de desigualdad (2015) <sup>21</sup>	0,531 (uno de los más altos del mundo)
3	Pobreza general	59,3 %
4	Pobreza extrema	23,4 %
5	Analfabetismo <sup>21</sup>	13,75 %
6	Tasa neta de escolaridad nivel primaria	82,0 %
7	Índice de inseguridad alimentaria	80,8 % de hogares <sup>23</sup>
8	Desnutrición crónica <sup>24</sup>	37,6 %
9	Subalimentación	15,6%

Fuente: Elaboración propia, con base en distintas fuentes, entre otras, FAO, SEGEPLAN, PNUD, INE (ENCOVI 2011 y 2014), SESAN (Censo de Talla 2015), CONALFA, Informe sobre Desarrollo Humano 2015.

- 31 Como se ha indicado en el MANUD 2015-2019, el país muestra un alto nivel de conflicto social derivado de una administración de servicios deficiente, de la falta de certeza jurídica sobre la propiedad privada y tenencia de la tierra o, en algunos casos, debido a proyectos de explotación de recursos naturales otorgados sin tomar en consideración a las comunidades afectadas<sup>25</sup>. Otra raíz de esta conflictividad son las grandes desigualdades que refleja la estructura histórica agraria: según el último censo agropecuario disponible, el 22% de la superficie de la tierra cultivable es trabajada por productores de subsistencia, que representan el 92% de los productores agrícolas del país. El restante 8% de los productores,

19 Fuente: ENCOVI 2011

20 Fuente: Informe final del cumplimiento de los Objetivos del Milenio – Guatemala 2015, SEGEPLAN

21 Fuente: <http://desarrollohumano.org.gt/estadisticas/estadisticas-indicadores-basicos/indicadores-basicos/>

22 Fuente: SEGEPLAN, informe final del cumplimiento de los ODM, 2015.

23 Comprende niveles leve, moderado y severo, siendo la más desfavorecida la región noroccidente. FAO, con datos de ENCOVI 2011.

24 Fuente: IV Censo Nacional de talla en escolares, 2015

25 Fuente: MANUD 2015-2019.

clasificados como excedentarios y comerciales, ocupan el 78% de la superficie<sup>26</sup>. La estructura desigual de la distribución de la tierra es la causa fundamental de los conflictos de propiedad, tenencia, posesión y uso de la tierra.

### 2.1.1 Situación del desarrollo rural

- 32 Como se ha mencionado, los grandes contrastes del país se manifiestan en la estructura del sector agropecuario. Por un lado, hay una agricultura comercial de naturaleza exportadora, usuaria de tecnología e insertada en mercados globalizados que explota grandes unidades productivas (fincas) localizadas en las mejores tierras agrícolas del país. Los productos que se exportan son azúcar, café, banano, palma africana y hule, entre otros. Por otro lado, existe una agricultura de subsistencia orientada al autoconsumo y practicada por campesinos con acceso limitado a tierras, agua de riego, capitales, información y tecnología. En Guatemala, un 86,5% de las explotaciones agrícolas del país corresponden a la agricultura familiar<sup>27</sup>, que convive con una agricultura comercial de pequeña escala de campesinos excedentarios y productores comerciales medianos que, sin dominar la cadena comercial completa, son abastecedores del mercado interno. Según un informe de la cooperación estadounidense<sup>28</sup>, este tipo de agricultura es la que puede generar el mayor crecimiento de empleos agrícolas y contribuir a disminuir la pobreza rural.
- 33 Guatemala es también un país muy vulnerable a los fenómenos naturales y los efectos globales del cambio climático, tales como sequías, derrumbes, sismos, huracanes, erupciones volcánicas, inundaciones, deslaves, etc. Según el Índice Global de Riesgo Climático 2015 Guatemala es el noveno país del mundo más afectado por fenómenos climáticos adversos en los últimos veinte años<sup>29</sup> y el primero de la región. Solo en el 2015 hubo más de 80 acontecimientos cuyas pérdidas en el Producto Interno Bruto superaron los 470 millones de USD. Esto representa una amenaza constante que limita la capacidad de reacción de las comunidades para recuperarse y afecta a los grupos con menores recursos económicos y comunidades que carecen de servicios básicos.
- 34 La cobertura forestal de Guatemala ocupa más del 34% de su superficie, según estimaciones de 2010. Las últimas medidas provistas por el gobierno de Guatemala a los Fondos de Inversión en el Clima (CIF, por sus siglas en inglés) en 2014 indican que para el periodo 2006-2010, la tasa de deforestación anual es del 1%. Las principales causas de deforestación son: cambio de uso de la tierra, incendios forestales, plagas y extracción ilegal de madera.
- 35 Además, tampoco hay una ley general de aguas ni una institución rectora que regule el uso de los recursos hídricos del país. Aunque ha habido varias propuestas de Ley presentadas al Congreso de la República, ninguna ha sido aprobada. La información disponible indica que la mayor parte del agua superficial (lagos, ríos, esteros, etc.) se encuentra contaminada, sin embargo, los recursos de agua subterránea en su mayoría no lo está, por lo que se puede considerar que tienen una buena calidad.
- 36 Esta situación, combinada con el desmantelamiento de la institucionalidad pública de la década de 1990<sup>30</sup>, creó condiciones de alta vulnerabilidad ambiental y social para los pequeños y medianos productores y tuvo como resultado la aparición, desde la década de 2000, de crisis cíclicas de hambruna e inseguridad alimentaria y nutricional que ahora son

---

26 Política Agraria, con datos de IV Censo Agropecuario y Encuesta Nacional Agropecuario (2005-2008)

27 Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política, FAO, 2014: <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>

28 Evaluación rápida del sector agrícola guatemalteco y su estado para abordar los retos de seguridad alimentaria del país. Usaid, 2009.

29 Fuente: Índice Global de Riesgo al Clima 2015

30 A principios de la década de 1990, con la idea de alcanzar un estado más eficiente y reducir el déficit fiscal, el gobierno reformó el servicio público mediante la privatización de activos estatales, como telecomunicaciones, ferrocarriles y carreteras. En el caso del sector agropecuario se suprimió una serie de servicios para la agricultura familiar, tales como extensión, capacitación y asistencia técnica (DIGESA, DIGESEPE); comercialización e información de mercados (INDECA); crédito y asistencia financiera (BANDESA). Estas acciones se basaron en el Consenso de Washington, impulsado por los bancos internacionales.

recurrentes año tras año, sobre todo en el denominado Corredor Seco<sup>31</sup>. La poca capacidad del estado para dar respuesta a las necesidades de la población presenta un escenario poco favorable para alcanzar el desarrollo humano sostenible en el país.

- 37 En 1996, con la firma de los acuerdos de paz, se planteó un conjunto ambicioso de reformas para resolver las causas estructurales de los problemas de desarrollo del país, las cuales se consideraron subyacentes a la irrupción y el desarrollo de un conflicto armado interno, largo y cruento (36 años). En particular, en materia de desarrollo rural, se estableció una amplia agenda de reformas orientadas a modernizar las fuerzas productivas del sector agropecuario<sup>32</sup>.
- 38 Como resultado de estas reformas, se establecieron tres instituciones principales para el sector agrario. En 1999 se creó el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) con el propósito de garantizar el acceso a la tierra y regularizar los procesos de adjudicación de tierras del estado. La Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) se fundó en el 2002 como institución rectora del ámbito agrario, con énfasis en la articulación de la política agraria y la resolución y transformación de conflictos relativos a la tierra. Finalmente, en 2005, se creó el Registro de Información Catastral (RIC) como autoridad competente en materia catastral, encargada de establecer, mantener y actualizar el catastro nacional. Cabe mencionar que a pesar de la creación del RIC, la certeza jurídica y espacial de la tierra continúa siendo un problema todavía no resuelto.
- 39 En los años siguientes, con apoyo y acompañamiento de la cooperación internacional, se elaboró un amplio marco político-normativo e institucional, del cual cabe destacar tres adelantos relevantes para la atención integral de la problemática del desarrollo rural del país y para el trabajo de la FAO en el país. Estos adelantos comprenden las siguientes áreas:

- **Diseño, aprobación e implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) y del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC):** en 2002, seis años después de firmada la paz, hubo en Washington una reunión trascendental del grupo consultivo constituido por los diferentes países y organismos internacionales que apoyaban el proceso de cumplimiento de los acuerdos de paz, el gobierno de Guatemala y una representación de la sociedad civil, cuyo objetivo fue evaluar dicho proceso. Una de las conclusiones alcanzadas en dicha reunión fue la constatación del atraso que tenía el acuerdo sobre diversos aspectos socioeconómicos y la situación agraria. Para revertir el retraso se acordó impulsar un proceso de formulación participativa de una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, liderado en un principio por el Sistema de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos en Guatemala. Tras siete años de negociaciones con tres gobiernos diferentes se logró este propósito con la aprobación formal de una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, PNDRI, mediante un acuerdo gubernativo (196/2009). Sin embargo, dicha política no se aplicó hasta tres años después. En junio de 2013, mediante el acuerdo gubernativo 262/2013, se constituyó un gabinete específico de desarrollo rural integral para aplicar la política. Tres meses después, en octubre, dicho gabinete aprobó el plan para implementar la PNDRI.

Unos meses antes, en el año 2012, el MAGA había solicitado apoyo a la FAO para formular un programa de impulso a la agricultura familiar a fin de fortalecer la economía campesina, el PAFFEC, que se concluyó con éxito. Con el propósito de lograr una consolidación institucional y una continuación sistemática del trabajo realizado, se creó en agosto de 2015 la comisión técnica del PAFFEC, mediante el Acuerdo Ministerial 336/2015, integrada por el Despacho Superior, los Vice despachos y determinadas Direcciones del MAGA. En abril de 2016 se reactivó la comisión técnica del PAFFEC y el respectivo nombramiento de los funcionarios miembros con el apoyo de la FAO, a fin

---

31 Se le denomina Corredor Seco del Oriente de Guatemala a una faja de terreno que se caracteriza por ser una zona semiárida, con periodos de sequías recurrentes. El Corredor Seco está comprendido en los departamentos de El Quiché, Baja Verapaz, Chiquimula, Zacapa, El Progreso, Jutiapa y Jalapa. El área del Corredor Seco del Oriente de Guatemala alberga aproximadamente a unos 300.000 hogares, que representan el 18,7 por ciento de la población del país.

32 Algunas de las medidas son: i) acceso a la propiedad y regularización de tierras; ii) resolución de conflictos agrarios; iii) propiedad inmueble y registro catastral; iv) infraestructura básica (carreteras, caminos rurales, electricidad, agua y saneamiento ambiental, telecomunicaciones); v) acceso de los pequeños y medianos productores a servicios de apoyo del estado (asistencia técnica, capacitación, tecnologías, comercialización, créditos y servicios financieros, etc.); vi) acceso y manejo sostenible de recursos naturales (agua, bosques, suelo). Fuente: ASESA. Capítulo III. Situación Agraria y Desarrollo Rural. México, 6 de mayo de 1996.

de darle continuidad al proceso de fortalecimiento institucional y abordar los desafíos/ oportunidades para desarrollar una agricultura familiar incluyente y dinámica a través de la consolidación del PAFFEC.

- **Restablecimiento de los servicios de apoyo a los pequeños y medianos productores:** en el marco de la PNDRI y del PAFFEC, el estado apoyado por la cooperación internacional, particularmente de la FAO, ha impulsado un proceso de recuperación de los servicios de apoyo del MAGA. Estos servicios están articulados en el Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER) e incluyen la dotación de tres extensionistas por municipio<sup>33</sup> y la instalación de Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural (CADER), basándose en un modelo de fincas demostrativas gestionadas por agricultores ejemplares que capacitan a otros productores en sus propias comunidades sobre buenas prácticas agrícolas<sup>34</sup>, utilizando para ello la metodología denominada “de campesino a campesino”. El aprendizaje de la experiencia del programa FAO-PESA ha sido fundamental para consolidar estas estructuras de apoyo<sup>35</sup>.
- **Diseño y aprobación de la política agraria:** conceptualizada como un componente esencial de la PNDRI, la política agraria se propone la “democratización del acceso a la tierra con el fin supremo de la realización del bien común”. Esta política sectorial fue lanzada públicamente en octubre de 2014. Su elaboración tuvo un notable apoyo de la FAO y se basó en las “Directrices Voluntarias de Gobernanza Responsable de la Tierra, la Pesca y los bosques, en el contexto de seguridad alimentaria y nutricional”.

40 Con una visión a largo plazo, el gobierno anterior aprobó el *Plan Nacional de Desarrollo: K’atun, Nuestra Guatemala 2032*, cuyo fin último es reducir la pobreza y crear medios de vida sostenibles para toda la población. El *Plan K’atun* aborda las causas estructurales que frenan el desarrollo mediante la erradicación de esquemas de diferenciación social, desigualdad y exclusión, sobre todo de los indígenas, las mujeres y de quienes viven en las zonas rurales. Además, propone cambios en la institucionalidad pública para que el estado cuente con las condiciones necesarias para enfrentar los retos que el plan ha identificado. Asimismo reconoce la necesidad de resolver la problemática agraria y rural para lograr un desarrollo nacional, para lo cual el *K’atun* asume plenamente las derivaciones programáticas de dicha política. El mandato de la FAO se enmarca bajo los ejes 1 “Guatemala urbana y rural” y 4 “Recursos naturales de hoy y del futuro”.

41 En el nuevo gobierno 2016-2020, la presidencia estableció la función de Comisionado Presidencial para la Reducción de la Desnutrición Crónica, responsable de desarrollar e implementar la *Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica 2016-2020*. Esta estrategia tiene cuatro ejes de trabajo, entre ellos el eje sobre “Disponibilidad de alimentos e ingresos y economía familiar”, al cual se incorpora el trabajo de la FAO.

### 2.1.2 Grupos vulnerables

42 Guatemala es un país multicultural y multilingüe habitado por cuatro pueblos con orígenes y visiones diversas<sup>36</sup> que en conjunto hablan 24 idiomas. En América Central, Guatemala es el país con el mayor porcentaje de población indígena<sup>37</sup>.

43 La situación de los indígenas, residentes en su mayoría en zonas rurales, se refleja en algunos indicadores de desarrollo. Según la ENCOVI 2014, casi cuatro de cada cinco personas indígenas (el 79,2% de la población) se encontraba en situación de pobreza. Al comparar estos niveles de pobreza con los de la población no indígena se observa que el nivel de pobreza en la población indígena es 1,7 veces superior al de la población no indígena. La desnutrición crónica en niños menores de 5 años oscila entre el 70% y el 80% en municipios con mayoría indígena, muy por encima del promedio nacional (37,6%)<sup>38</sup>.

---

33 Cada agencia de extensión cuenta con: un extensionista “Coordinador de Desarrollo Rural Integral”, “Extensionista de Hogar y Casa Saludable” y un extensionista de “Agricultura Familiar”.

34 En general, las buenas prácticas son: i) milpa (maíz/frijol), ii) patio hogar, iii) hogar saludable, y iv) autogestión comunitaria

35 Por ejemplo, los CADER han sido creados (con otro nombre) en el PESA y luego institucionalizados en el PAFFEC.

36 Indígenas (22 grupos de origen maya) xinkas, garífunas y no indígenas

37 Fuente: <http://www.fao.org/3/a-i2875e/i2875e03.pdf>

38 IV Censo Nacional de Talla, 2015

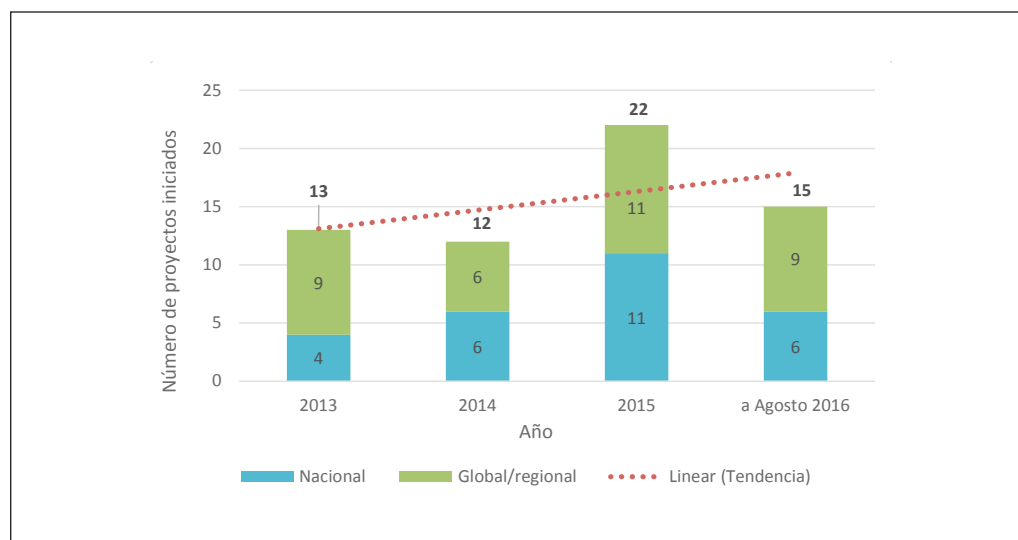
- 44 De acuerdo a los modelos conceptuales conocidos<sup>39</sup>, la pobreza y la desigualdad inciden de manera directa en otros aspectos del desarrollo humano de los pueblos indígenas, además de limitar su acceso a recursos y activos para la producción, un aspecto especialmente delicado en el caso de la propiedad y tenencia de la tierra, al punto que se ha convertido en un tema polémico y sensible en el debate político del país.

## 2.2 La FAO en Guatemala

- 45 La representación de la FAO en Guatemala (referida como "Oficina de País") se estableció en el año 1964 a través del Decreto Ley 238. Sin embargo, no fue hasta 2003 que la representación pasó a ser una oficina dirigida por un FAOR/Oficial Técnico con sede en el país. Más aún, entre 2006 y 2013, la oficina estuvo liderada por una serie de representantes interinos (siete en total). El representante actual (FAOR) es el primero en ejercer dicho cargo de manera continuada desde 2014.

- 46 La Oficina de País cuenta con un equipo de 73 empleados, de los cuales 4 son funcionarios de la FAO - 2 profesionales y 2 administrativos (incluido un conductor), 3 son personal financiado por el gobierno de Guatemala y 66 son personal contratado como consultores de proyectos (equipo técnico). La representación tiene dos oficinas en la Ciudad de Guatemala<sup>40</sup> y cinco oficinas de campo ("centros operativos") ubicadas en los departamentos de San Marcos, Chiquimula, Huehuetenango, Alta Verapaz (Valle del Polochic) y Jalapa. En comparación con las otras oficinas de la FAO en América Latina y el Caribe, la representación de la FAO Guatemala es la segunda oficina más pequeña de la FAO en la región, después de Paraguay.

- 47 Entre 2013 y 2016, la FAO ha ejecutado un total de 62 proyectos, de los cuales 25 fueron nacionales, 32 regionales y 5 globales. De los proyectos nacionales, catorce fueron financiados por el Programa de Cooperación Técnica (PCT) de la FAO, uno a través de Fondos Unilaterales del Gobierno (UTF) y diez a través de fondos fiduciarios. Como se muestra en la figura 1, se destaca un incremento en el portafolio de proyectos a lo largo del periodo analizado, especialmente para el año 2015. A excepción del periodo 2013-14, donde el número de proyectos iniciados bajó un punto, en el resto de los años se observa una tendencia ascendente.



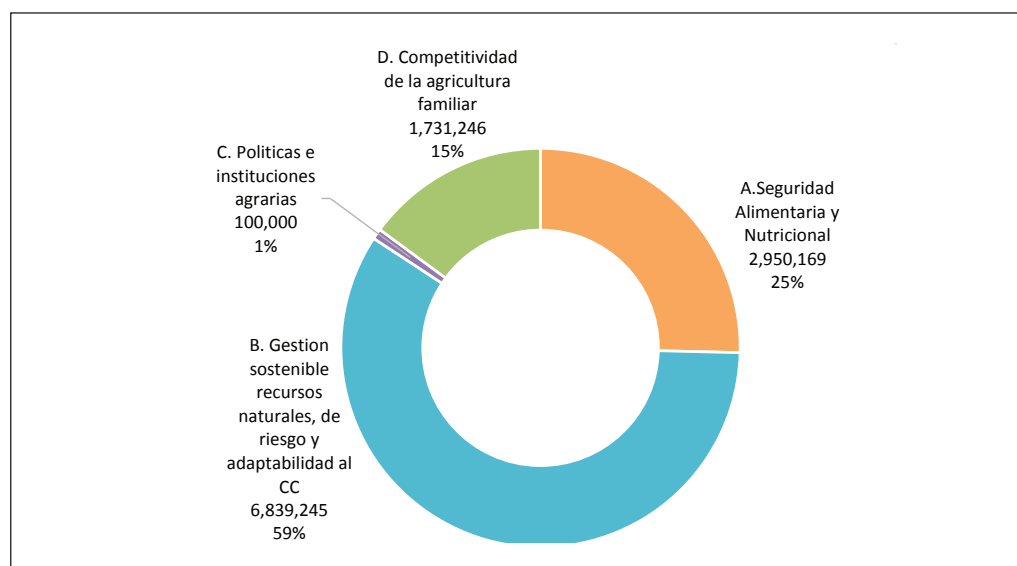
**Figura 1:** Evolución del portafolio de proyectos 2013-2016

Fuente: elaboración propia, datos FPMIS

39 Hay extensa bibliografía sobre sociología guatemalteca que documenta este hecho. Por ejemplo, la obra de los autores Severo Martínez, Carlos Guzmán-Böckler, Edelberto Torres-Rivas. También los sucesivos informes de desarrollo humano del Sistema de Naciones Unidas de Guatemala -1998-2015.

40 Una oficina principal ubicada en el edificio del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA) y una oficina para los directores de proyectos.

48 El presupuesto total del portafolio de proyectos durante este periodo fue de 11,5 millones de USD <sup>41</sup> aproximadamente, con una ejecución aproximada de 7,31 millones de USD. La figura 2 muestra la distribución del presupuesto por área prioritaria del MPP. Los principales donantes del programa han sido Suecia, Brasil, Bélgica, la Unión Europea, España, Italia y México. La tabla 4 detalla los temas y áreas que han recibido apoyo por parte de los principales donantes.



**Figura 2:** Distribución del presupuesto por área prioritaria del MPP 2013-2016<sup>42</sup>

Fuente: elaboración propia, datos FPMIS

**Tabla 4.** Principales donantes del programa de la FAO en Guatemala

Donante	Número proyectos	Área prioritaria MPP	Tema apoyado
Suecia	5	A, B y D	Resiliencia, empoderamiento económico de la mujer, agricultura familiar orientada a la microcuenca
Brasil	3	A y B	Agricultura familiar (marcos institucionales) y alimentación escolar
Bélgica	3	B y C	Resiliencia, agricultura climáticamente inteligente y tenencia de la tierra
Unión Europea	3	B	Resiliencia e innovación agrícola
España	3	A y B	Seguridad alimentaria, producción de semillas de granos básicos y gobernanza del agua
Italia	2	B y D	Resiliencia, productores de café y cadenas de producción
México	1	A	Agricultura familiar (marcos institucionales)

Fuente: elaboración propia basada en datos de FPMIS

49 Las actividades de la FAO en el país se pueden agrupar en dos ejes de intervención bajo las diferentes áreas prioritarias. El primer eje se refiere a las intervenciones de fortalecimiento institucional e incidencia política; el segundo eje consiste en el programa de campo a través del cual se implementaron metodologías de asistencia técnica agrícola y agroforestales ya validadas y se impulsaron procesos de desarrollo a nivel local. En cada eje se destaca la

41 Esta cifra corresponde al presupuesto de todos los proyectos nacionales (26) para el periodo 2013-2015 y los proyectos globales y regionales para los cuales se pudo determinar el presupuesto asignado para Guatemala (5). Por lo tanto, no incluye el presupuesto de 31 proyectos regionales y globales.

42 Fuente: OED con información de FPMIS

importancia del apoyo brindado a la implementación del MPP por parte del programa regular, incluidas las iniciativas regionales a través de diversos mecanismos, como cartas de acuerdo, misiones de apoyo técnico y fondos para apoyar intercambios y participación en eventos nacionales, regionales y globales. Estos dos ejes de intervención se reflejan en la presentación de los resultados en la sección 4.

### **2.3 Actores clave en Guatemala**

50 Los actores clave del sector del desarrollo rural y agropecuario de Guatemala se caracterizan por su multiplicidad y heterogeneidad de intereses y posturas. A efectos de la presente evaluación, los actores se pueden clasificar en cinco categorías principales: i) instituciones públicas; ii) sociedad civil organizada, dentro de la cual se identifican las asociaciones de productores, cooperativas y sus organizaciones gremiales; iii) centros académicos; iv) sector privado empresarial; y v) cooperación internacional. El apéndice 1 presenta una descripción de los actores en cada categoría y su interés o función predominante. El análisis del trabajo de la FAO con estos actores se expone en la sección 3.2.

### 3. Posición estratégica de la FAO en Guatemala

#### 3.1 Relevancia estratégica del programa de país

**Hallazgo 1** – El MPP muestra una fuerte alineación con las políticas y estrategias nacionales del sector y responde a los retos de vulnerabilidad del país, especialmente en relación a la capacidad productiva y al manejo de recursos naturales. Esto se debe, en parte, al enfoque productivo promovido por el PESA durante muchos años.

**Hallazgo 2** – Considerando los altos niveles de desnutrición crónica en el país, el área A del MPP en Seguridad Alimentaria y Nutricional presenta una oportunidad de profundizar más en los aspectos de la nutrición y la mejora de la calidad de la dieta, tomando en cuenta las experiencias de todos los actores en este ámbito.

**Hallazgo 3** - El país tiene problemas estructurales, como son el acceso limitado a los recursos naturales (agua y tierra), la exclusión y la inequidad social y una débil atención del estado a las poblaciones más vulnerables, para los cuales el margen de maniobra de la FAO es limitado.

**Hallazgo 4** – En relación a lo anterior, en los últimos años la orientación de la FAO ha evolucionado de la implementación de proyectos hacia una visión más estratégica centrada en incidencia de políticas públicas, un cambio que se ha visto reforzado con la llegada del nuevo representante. Así, se ha logrado influir en las decisiones de alto nivel sobre desarrollo rural, especialmente en lo que respecta a las políticas agraria, agropecuaria y forestal (PNDRI, PAFFEC, Política Agraria, Ley ProBosque).

#### 3.1.1 Alineación con políticas nacionales del sector y con el MANUD

- 51 El MPP 2013-2016 tiene en sus enunciados un nivel alto de alineación con las políticas de relevancia de Guatemala, en particular con la PNDRI y sus políticas sectoriales, con la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POLSAN) y con el Plan del Pacto Hambre Cero del anterior gobierno.
- 52 El MPP 2013-2016 está claramente alineado con la política agraria, a la que contribuye el área prioritaria C; la política agropecuaria 2011-2015, a la cual contribuyen las áreas prioritarias A, B y D; la política forestal, la política de reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgos, la política ambiental y demás políticas relacionadas con el cambio climático, a las cuales contribuye el área prioritaria B.
- 53 Como se ha mencionado en la sección de contexto, la FAO desempeñó un papel fundamental en la elaboración del PAFFEC, acompañando al MAGA durante todo el proceso de consultas y formulación del mismo. Dada la contribución estratégica de la FAO, se evidencia una clara alineación y contribución del MPP con todos los ejes estratégicos del programa. Esto se refleja en el resultado A.1 del MPP “Sistemas alimentarios de la agricultura familiar reactivados y fortalecidos del MPP”, que básicamente se concentra en apoyar al MAGA en la implementación del PAFFEC sobre el terreno. Algunos ejemplos de dicho apoyo son la capacitación brindada a los extensionistas del SNER a través de la ejecución de los proyectos FAO y el establecimiento de Centros de Aprendizaje en Desarrollo (CADER) como herramienta comunitaria para facilitar un proceso de enseñanza y aprendizaje con la metodología denominada “de campesino a campesino”.
- 54 Por otro lado, el MPP mostró una fuerte alineación con el Plan de Gobierno 2012-2016 “Agenda para el Cambio”, en particular con el eje IV, de desarrollo social (área del Pacto Hambre Cero) y el eje V, de desarrollo rural sostenible. Para el eje IV, las intervenciones de la FAO integraron la promoción de la alimentación escolar y el concepto de escuelas saludables a través de tres proyectos<sup>43</sup>, y la mejora de la productividad familiar a través de huertos familiares y diversificación productiva, en las áreas de intervención. Para el eje V, se incluyeron intervenciones de fortalecimiento de cadenas productivas a través de los proyectos “Semillas para el Desarrollo” y en cierta medida con “Agrocadenas”.

43 GCP/RLA/180/BRA, TCP/GUA/3402 y TCP/GUA/3503.

- 55 A raíz de la Agenda de Cambio 2012-2016, el gobierno de Guatemala lanzó en 2012 el Plan del Pacto Hambre Cero (PPHC) a modo de concreción política y operativa del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2012-2016. A nivel estratégico, la FAO apoyó el proceso de elaboración de ambos planes a través del proyecto GCP/RLA/193/BRA. El Plan del Pacto Hambre Cero tuvo la virtud de “abordar las causas inmediatas que producen este flagelo y también las raíces estructurales que las determinan, relacionadas con la pobreza y la ausencia de desarrollo”<sup>44</sup>. El apoyo de la FAO ha sido coherente con estas dos dimensiones del Plan.
- 56 El tema agrario (acceso y tenencia de la tierra) no figura en el MANUD 2010-2014 pero fue incluido por la FAO en su MPP 2013-2016 bajo el área prioritaria C, lo que demuestra el interés de la FAO por los temas sensibles con un fuerte impacto en la seguridad alimentaria del país, pese a no haber sido considerado por el SNU. Su inclusión es de gran relevancia política en Guatemala por ser un tema presente en la historia del país, particularmente en las causas que motivaron el surgimiento y desarrollo del conflicto armado interno, y respecto al cual los sectores tradicionales de poder han manifestado siempre una resistencia sistemática, oponiéndose en todo momento a que se aborde. En el actual MANUD 2015-2019, que tiene 5 áreas de cooperación<sup>45</sup>, el tema está presente bajo el área programática de desarrollo inclusivo y sostenible.
- 57 En cuanto a la contribución de la FAO al MANUD 2015-2019, el MPP aporta a las áreas de cooperación 1, 2 y 5. Junto al PMA, la FAO codirige el Grupo Técnico Interagencial (GTI) bajo el área de cooperación 1, en lo que constituye uno de los grupos más activos según los informantes clave.

### 3.1.2 Congruencia con los retos de desarrollo del país

- 58 Los principales retos estructurales del país para el desarrollo rural se evidencian en dos niveles: por un lado se encuentran los factores de vulnerabilidad territorial y el escaso acceso a los recursos naturales, especialmente a la tierra y el agua; de otro lado, en cuanto al entorno social e institucional, la presencia del estado para tratar de resolver las causas de los problemas que afectan a dichas poblaciones es inestable, escasa y en muchos casos inexistente.
- 59 Estos retos estructurales inciden negativamente en la labor de la FAO porque limitan directamente las contribuciones a resultados e impacto real que podría tener la organización en la reducción del hambre, la desnutrición y la pobreza en el país. Por ello es esencial tomarlos en consideración en los proyectos y tratar de influir para lograr cambios duraderos en el entorno social e institucional a través la aplicación de políticas públicas.
- 60 En este sentido, la mayoría de los aportes de la FAO han tratado de reducir el impacto negativo de factores estructurales atribuidos tanto a la población afectada como al entorno institucional. En el primer caso, las intervenciones se han concentrado en los siguientes factores: i) Vulnerabilidad territorial y escaso acceso a recursos; ii) Escasa tecnificación de conocimientos y capacidades de producción, manufactura y comercialización agrícola; iii) Débil organización y asociatividad comunitaria y productiva. Por ejemplo, para reducir la vulnerabilidad territorial, la FAO ha incorporado a los proyectos sistemas de riego rentables, orientados al manejo colaborativo de cuencas y técnicas de conservación de suelos.
- 61 En lo referente al entorno institucional, la intención de la FAO ha sido fortalecer las capacidades de instituciones como el MAGA y sus dependencias a fin de mejorar la gestión y ejecución de los programas de desarrollo y, por ende, la atención a la población sujeto. También ha incidido en varias políticas públicas y programas enumerados en el cuadro 2. A nivel local y a través de sus programas de campo, la FAO se propuso complementar la atención brindada por el SNER, las municipalidades y las mancomunidades ofreciendo apoyo y acompañamiento técnico a las comunidades, en el marco de la PNDRI.

---

44 Gobierno de Guatemala, “El Plan del Pacto Hambre Cero”, Guatemala, 2012

45 1) Desarrollo inclusivo y sostenible, 2) Desarrollo social, 3) Sociedad segura y libre de violencia, 4) Justicia para todas las personas, y 5) Sociedad multicultural y diversa.

**Cuadro 2-** Decisiones/políticas influidas por la FAO en el periodo de evaluación

<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) y el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC): reactivación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER)</li> <li>• Ley ProBosque</li> <li>• Política de riego</li> <li>• Política agraria</li> <li>• Mejora del Sistema Nacional Estadístico Agropecuario</li> <li>• Propuesta de la Ley de Alimentación Escolar</li> <li>• Asignación presupuestaria al Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal (PINPEP)</li> </ul>
---

- 62 En el tema agrario (acceso y tenencia de la tierra), la FAO ha contribuido al fortalecimiento de la institucionalidad agraria<sup>46</sup> a través de un proceso de acompañamiento y apoyo técnico y a la reformulación de la política agraria<sup>47</sup> en el marco de las “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques” (DVGT). Las DVGT han desempeñado un papel importante en lo que respecta a la reubicación del trabajo de la FAO en el país en el tema agrario, asunto del cual se mantuvo al margen –a criterio de varios entrevistados- durante casi dos décadas. La participación de la FAO en este tema es de suma importancia porque representa una de las bases estructurales del desarrollo rural y la seguridad alimentaria del país.
- 63 El MPP de la FAO, especialmente bajo el área A y B, responde también a los problemas que afrontan los pequeños productores por causa del cambio climático y las catástrofes naturales. Bajo el resultado B2 del MPP, la FAO ha llevado a cabo intervenciones dirigidas a aumentar la resiliencia de los sistemas productivos a los efectos del cambio climático, a través de BPAs para la conservación de suelos (reduciendo la probabilidad de deslaves) y el manejo sostenible del agua (cosecha de agua de lluvia y orientación a las microcuencas). También ha realizado intervenciones dirigidas a promover la reforestación y a generar oportunidades económicas para los pequeños productores.
- 64 Reconociendo la importancia de la disponibilidad de información para mejorar la resiliencia de los cultivos, especialmente contra plagas como la roya del café, contribuyó a instalar un sistema de monitoreo y control conocido como SATCAFE para los caficultores de Occidente. Por otro lado, el programa de la FAO se propuso diversificar la producción de los pequeños productores e incorporar en sus proyectos aves de corral y semillas de maíz y frijol adaptadas al clima.
- 65 Sin embargo, la respuesta general a los retos de vulnerabilidad de los pequeños productores ofrecida por el programa de la FAO se dio a través de varios proyectos, en algunos casos dispersos y de breve duración. Cabe resaltar que la localización y duración de los proyectos depende de los requisitos específicos de los donantes<sup>48</sup> y de la propia FAO<sup>49</sup>. Este enfoque de pequeña escala, aunque no brinda una solución a largo plazo, ayuda a amortiguar los efectos negativos del cambio climático sentando las bases para ofrecer una solución duradera mediante acciones del estado y/o actores locales.
- 66 A fin de contrarrestar estas limitaciones y asegurar una mayor sostenibilidad de las intervenciones, la FAO y otras agencias del SNU, por ejemplo PMA, FIDA y UNICEF,

46 Las instituciones agrarias del país son: FONTIERRAS, la SAA, el MAGA, el Registro de Información Catastral (RIC), el Registro General de la Población (RGP), el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), INAB, OCRET, IGN.

47 Política sectorial de la PNDRI aprobada en 2014 bajo el acuerdo gubernativo 372-2014. Los ejes de la política agraria son: i) acceso a la tierra, ii) resolución de conflictos, iii) certeza y seguridad jurídica, iv) acceso a otros activos productivos

48 Los donantes no siempre pueden financiar proyectos de largo plazo por sus limitaciones internas.

49 Según el Manual de Ciclo de Proyectos de la FAO, los proyectos de emergencia (código OSRO) no pueden tener una duración superior a 24 meses. Para otros proyectos que no son de emergencia (código GCP) no hay un límite de duración establecido por la FAO; por lo tanto, su duración depende de las condiciones del donante. Los TCP no pueden durar más de 24 meses.

promueven alianzas para elaborar un programa modelo de resiliencia a la sequía en el corredor seco<sup>50</sup> orientado al largo plazo. A la vez, se están desarrollando programas de mayor escala con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

- 67 Otra iniciativa impulsada asimismo por la representación ha sido la movilización de fondos para financiar intervenciones que den continuidad a proyectos ya finalizados (ej: programas conjuntos en San Marcos). De igual manera, en respuesta al problema del sub-financiamiento que afronta la institucionalidad del desarrollo rural, la FAO ha iniciado un acercamiento con el Ministerio de Finanzas (MINFIN) para explorar una solución al escaso financiamiento de los programas de desarrollo y promover la continuidad de las intervenciones.
- 68 La formulación del nuevo MPP en 2016 ofrece la oportunidad de reflejar de manera más detallada las posibles contribuciones de la FAO a los objetivos definidos en el MANUD 2015-2019 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Asimismo, la FAO podrá capitalizar en el nuevo MPP sus experiencias exitosas de incidencia y sobre el terreno, e incorporar los aprendizajes relacionados con los temas estructurales.
- 69 Este documento deberá considerar las futuras oportunidades de colaboración de la FAO en el país. Dada la visión del nuevo gobierno en cuanto a reducción de la desnutrición crónica, la FAO podría desempeñar un papel importante apoyando la disponibilidad de alimentos e ingresos y la economía familiar a fin de reducir las inequidades y la exclusión de los grupos más vulnerables. Para brindar un apoyo más integral a las comunidades, la FAO también podría explorar la incorporación más sistemática de la educación nutricional a sus proyectos de campo, ya sea directamente con el apoyo de la División de Nutrición de la FAO<sup>51</sup> o asociándose con actores que tengan experiencia en el tema.
- 70 Por otro lado, en línea con las prioridades regionales establecidas durante la última conferencia regional de la FAO, también será importante incorporar los temas de las tres iniciativas regionales de la FAO en la región, a saber:
- la mejora de políticas y programas de seguridad alimentaria;
  - el fortalecimiento de la agricultura familiar, incluida la promoción de sistemas alimentarios inclusivos;
  - el uso sostenible de los recursos naturales (orientado al manejo sostenible de las cuencas hidrográficas y, en particular, del recurso del agua), la adaptación al cambio climático (explorando oportunidades de pago de servicios ambientales con UNREDD+) y la gestión de riesgos de catástrofes (con una estrategia de largo plazo para reducir la vulnerabilidad a la sequía en el corredor seco).

### 3.2 Asociaciones y coordinación

**Hallazgo 5** - La mayoría de los socios reconocen a la FAO como una organización dinámica con solidez técnica y un aliado de suma importancia para el MAGA. La FAO es miembro activo del SNU y sus contribuciones y liderazgo son muy valorados. En cuanto a los programas conjuntos, los casos de mayor éxito se destacan por un diseño basado en la complementariedad entre agencias. La coordinación entre agencias sobre el terreno se puede mejorar para lograr intervenciones más integrales.

**Hallazgo 6** - Debido al enfoque productivo del programa en el pasado, la FAO colaboró principalmente con el MAGA. Con el cambio de estrategia, que apunta a una mayor incidencia política y una visión más amplia del desarrollo rural, hubo una apertura de colaboración con nuevos actores gubernamentales (MINEDUC, INAB, MinFin, MINECO) e instituciones financieras (BCIE, BID). Asimismo se ha buscado fomentar la cooperación con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, con algunos acercamientos y colaboraciones puntuales, por ejemplo, bajo el marco de las DVGT.

---

50 Hasta la fecha ha habido cinco propuestas que implican a las agencias del SNU participantes, al MAGA y la SESAN.

51 La sede de la FAO cuenta con una División de Nutrición que trabaja en el tema de la educación nutricional: <http://www.fao.org/nutrition/educacion-nutricional/es/>

### 3.2.1 Con el gobierno

---

***“La FAO ha sido un actor clave: transferencia de tecnología, intercambio de conocimientos, los técnicos quedan con ideas más claras, toman mejores decisiones, invierten mejor. Tiene capacidad de convocatoria para reclutar a las personas idóneas en cada uno de los ámbitos y para transmitir los mejores mensajes técnicos.”***

Funcionario del gobierno, MAGA

---

- 71 La FAO es un socio estratégico reconocido en el ámbito del desarrollo rural, en particular en el sector agrícola. La mayoría de los entrevistados se refirió al papel histórico que ha desempeñado la FAO en el país y reconoció su acompañamiento y apoyo de larga data, sus contribuciones técnicas en distintos momentos de la historia de la institucionalidad pública y en las políticas sectoriales y de desarrollo rural, así como su legitimidad técnica en los ámbitos de su competencia.
- 72 Por un lado, este reconocimiento se manifiesta especialmente en la prioridad de las acciones de la FAO a partir del año 2012, que dejaron de centrarse principalmente en la ejecución de proyectos sobre el terreno para dar prioridad a la incidencia en la política pública a partir de sus propias experiencias. Se destaca en este aspecto la relación establecida a partir del año 2012 con la institucionalidad que impulsó la PNDRI, es decir con el Comisionado Presidencial para el Desarrollo Rural, primero, y posteriormente con el Secretario Ejecutivo del Gabinete de Desarrollo Rural Integral.
- 73 Gran parte de estas experiencias propias se generaron a partir del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), implementando por la FAO con el apoyo del gobierno de España durante 15 años en el país. El PESA representa el puntal de las contribuciones realizadas por la FAO al desarrollo rural en el país y logró un fuerte impacto en la reconfiguración de la labor institucional del MAGA, reflejada en el PAFSEC.
- 74 Dentro de la institucionalidad pública, el principal socio de la FAO, por la naturaleza de su mandato, ha sido el MAGA. Esta estrecha relación se manifiesta en el portafolio de proyectos de la FAO, donde aproximadamente un 72%<sup>52</sup> de los proyectos tiene al MAGA como contraparte nacional. Aparte del MAGA, también tiene relación con otros socios que se detallan a continuación.
- 

***“Lo que hace la FAO, el MAGA lo replica”***

Funcionario del gobierno, MAGA

---

- 75 En particular, la FAO tuvo una relación significativa con el Viceministerio de Desarrollo Rural (VIDER), principalmente con la Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural (DICORER), reflejado en la prioridad que tuvieron el PAFSEC y el SNER en la anterior administración de gobierno. Otra instancia de colaboración se dio con la Dirección de Sanidad Agropecuaria y Regulaciones, en particular con la Dirección de Normatividad de la Pesca y Acuicultura (DIPESCA), para impulsar un programa que integrara el tema acuícola a la agricultura familiar.
- 76 Con respecto al apoyo institucional del MAGA, los aportes de la FAO se han dirigido a la Dirección de cooperación, proyectos y fideicomisos (fortalecimiento de la Dirección), a la Unidad de Género (apoyo al desarrollo de la política de género del MAGA), a la DIPLAN (desarrollo de un sistema de información sobre precios), a la Dirección de información geográfica estratégica y de gestión de riesgos y a la Unidad de Cambio Climático, aunque estas dos direcciones no han tenido una participación activa en el proyecto correspondiente<sup>53</sup>.
- 

52 45 proyectos de 62 en el portafolio, distribuidos en las áreas prioritarias A, B y D.

53 TCP/SLM/3501

- 77 Un elemento clave del posicionamiento actual de la FAO en el país ha sido la llegada de un representante permanente en enero de 2014, lo que da continuidad a la labor que desarrolló la representación anterior. La presencia del representante ha contribuido a reforzar la relación con el MAGA y establecer relación con otras instituciones en el país. Algunos informantes, por ejemplo, expresaron que la FAO no había invertido en el establecimiento de relaciones con otros actores del desarrollo rural hasta hace poco.

---

***“...Es evidente que hay más apertura en los últimos 4 o 5 años. Esto se debe a los cambios mundiales y al mayor impulso que da un representante permanente”***

Informante clave, Estudio EFI

---

- 78 Por ejemplo, en los últimos años la FAO ha apoyado al Ministerio de Educación (MINEDUC), en particular la Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa (DIGEFOCE), y al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) en la promoción de la alimentación escolar. A su vez, la FAO se ha vinculado con la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y con el Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) en todo lo referente al marco institucional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y el derecho a la alimentación; y con el FONTIERRAS, la SAA y en cierta medida con el RIC en el tema agrario. A través de estas relaciones multisectoriales se ha ido concretando el propósito de vincular el tema agrícola al de protección social para enfrentar el hambre y la pobreza.
- 79 Otras instituciones con las que ha trabajado la FAO de manera continua son el Instituto Nacional de Bosques (INAB), en particular la Dirección del Programa Forestal Nacional, y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) en los ámbitos de bosques productivos y fortalecimiento de capacidades para vincular las políticas forestales a otras políticas relacionadas (seguridad alimentaria, energía y economía); el Instituto Nacional de Estadística (INE) en lo referente a encuestas y datos estadísticos agropecuarios; el Instituto de Ciencias y Tecnología Agrícolas (ICTA) en el ámbito de la innovación agrícola; y la SESAN, el MINECO y el Ministerio de Energía y Minas (MEM) para los temas intersectoriales de bosques y seguridad alimentaria, energía y economía.
- 80 Encuanto al trabajo con los actores del poder legislativo, la FAO apoyó al Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) impulsando su participación en una serie de eventos, foros, capacitaciones e intercambios de conocimientos. Este apoyo permitió darle una visibilidad política momentánea al tema de la seguridad alimentaria y nutricional en el congreso. Para lograr cambios concretos en el marco político y jurídico, este tipo de iniciativas requieren mayor dedicación de tiempo y esfuerzo por parte de los actores involucrados.
- 81 Últimamente ha habido un acercamiento con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) para tratar la cuestión ambiental y el cambio climático<sup>54</sup> y con el Ministerio de Trabajo (MINTRAB)<sup>55</sup> para el empleo rural juvenil. Asimismo, se implicó al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX) para el tema del PLAN SAN CELAC y para el proyecto binacional del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, en fase de formulación, y a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) en el marco del proyecto de reestructuración del MAGA. La colaboración con la ONSEC, en particular, es muy importante considerando el papel que desempeña en la continuidad de los recursos humanos, especialmente en el área de fortalecimiento institucional.
- 82 Al momento en que se llevó a cabo la evaluación, la representación también estaba en proceso de definir y establecer convenios de colaboración y apoyo con el Ministerio de Economía (MINECO) y había realizado acercamientos preliminares con el Ministerio de Finanzas (MINFIN).
- 83 A un nivel descentralizado, el programa de la FAO ha apoyado procesos de desarrollo sobre el terreno, trabajando con los consejos de desarrollo y con varias municipalidades y mancomunidades, como son la Asociación de Desarrollo Integral de Municipalidades del

---

54 Proyecto TCP/GUA/3506 (Río la Pasión) iniciado en noviembre 2015.

55 Solamente en 1 proyecto (FMM/GLO/100/MUL) al momento de la evaluación.

Altiplano Marquense (ADIMAM)<sup>56</sup>, la Mancomunidad Copán-Ch'orti<sup>57</sup> y la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Naranjo (MANCUERNA)<sup>58</sup>. Estas mancomunidades de municipios responden a la priorización del "Plan para Implementar la PNDRI", aprobado por el gabinete específico de desarrollo rural integral en octubre de 2013.

### 3.2.2 Con otros actores del desarrollo rural

- 84 La FAO ha colaborado con varios actores del desarrollo rural, como son las organizaciones de la sociedad civil<sup>59</sup>, la academia, otros cooperantes, fundaciones y centros de investigación y gremiales, entre otros. La relación con las **organizaciones de la sociedad civil** (OSC) en el país se ha manifestado de diversas formas y a diferentes niveles. La FAO ha trabajado en su mayor parte con organizaciones de productores, cooperativas y asociaciones de primer nivel, incluidos los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), en actividades de formación/capacitación técnica y de promoción de buenas prácticas agrícolas. Sin embargo, las organizaciones de segundo nivel, en particular las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y el movimiento campesino, han recibido menor atención.
- 85 Entre las OSC con las que ha trabajado la FAO hay asociaciones de productores agroforestales de primero y segundo nivel<sup>60</sup>, asociaciones y cooperativas<sup>61</sup> de productores de café (ej: ANACAFÉ, ADIESTO, ADAT), asociaciones de semilleras (ej: ATESCATEL, APALH), asociaciones indígenas (ej: Defensoría Indígena Wajxaquib'Noj, ASORECH) y asociaciones de riego. Recientemente, la FAO también suscribió un acuerdo de cooperación con We Effect, una organización no gubernamental (ONG) sueca, para fortalecer y empoderar a las organizaciones e instituciones rurales.
- 86 Pese a la estrecha colaboración de la FAO con las OSC a nivel local, sigue habiendo amplio margen de mejora para la colaboración a nivel central. Esto se evidencia especialmente en lo referente a la participación de las OSC en mecanismos de consulta nacionales y en la promoción de procesos políticos incluyentes. Aunque hay algunas acciones puntuales con las OSC a este respecto, que se detallan a continuación, algunos actores entrevistados expresaron su deseo de que la FAO colaborase en mayor medida con organizaciones sociales para promover su participación en procesos de diálogo político. De igual manera, los mismos entrevistados también reconocieron que la llegada del representante ha facilitado una mayor apertura.
- 87 Uno de los casos en los que la FAO Guatemala realizó trabajo normativo con las OSC fue en la implementación de las DVGT<sup>62</sup>. En este marco, se realizó una carta de acuerdo con la Fundación Guillermo Toriello desde la sede y otras cartas de acuerdo con la Asociación Utz Che y el grupo promotor de tierras comunales para trabajar en el tema de las tierras comunales y el desarrollo de materiales didácticos para su reconocimiento y buena gobernanza. Además, se organizaron mesas de diálogo con varios actores de la sociedad civil en colaboración con la Coordinación de ONG y Cooperativas de Guatemala (CONGCOOP). Según un informante clave, esta intervención *"logró destapar y plantear varios aspectos "olvidados" y contribuyó a abrir un espacio de diálogo político entre varios actores relacionados con el tema agrario"*. Del mismo modo, el proceso le dio mayor visibilidad a la FAO y permitió a las organizaciones involucradas conocer la labor de la FAO y su posible función en el tema de la tenencia de la tierra.

---

56 Programas conjuntos UNJP/GUA/018/SPA y UNJP/GUA/022/GUA y proyectos TCP/GUA/3503 y GCP /SLM/001/MEX BABY05

57 Proyecto FMM/GLO/112/MUL BABY03 y GCP /SLM/001/MEX BABY05

58 Programa conjunto UNJP/GUA/018/SPA y proyecto GCP /SLM/001/MEX BABY05

59 Según la estrategia de la FAO para las asociaciones con las OSC, éstas se definen como actores no estatales que constituyen tres categorías principales: organización basada en los miembros (OBM), organización no gubernamental (ONG) y movimientos sociales (MS).

60 Algunas asociaciones agroforestales con las que trabajó la FAO en su proyecto FFF son: FEDECOVERA, ACOFOP UTZ CHE, ASOCUCH, ASORECH, FEDERAFOGUA, FECEG.

61 Aunque las cooperativas se clasifiquen formalmente como sector privado, a efectos de este informe el trabajo de la FAO con las mismas se presenta dentro de la sección de sociedad civil. Esto se debe a la proximidad y la relación del trabajo realizado con las asociaciones de productores y las cooperativas.

62 FMM/GLO/111/MUL y programa regular

- 88 Otras colaboraciones puntuales se dieron con la Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias (en adelante referida como “la Alianza”) en el marco de la Ley ProBosque<sup>63</sup> para apoyar el análisis y desarrollo de mercados (Pymes agroforestales); con la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) y del proyecto de la FAO “Políticas SAN y Pueblos Indígenas en América Latina”<sup>64</sup>; con Guatemala sin Hambre, la CONGCOOP y su Instituto de Estudios Agrarios y Rurales (IDEAR); y con Vamos al Grano, una campaña lanzada por el Comité de Unidad Campesina (CUC).
- 89 Tomando en cuenta su posición estratégica y su poder de convocatoria, la FAO parece tener la posibilidad de promover espacios de diálogo abiertos entre la sociedad civil y el poder ejecutivo y legislativo a fin de lograr una apertura a temas sensibles para el desarrollo del país.
- 90 Si bien es cierto que se debe intensificar el trabajo con los movimientos sociales a nivel nacional, cabe mencionar que no siempre es posible dado el alto grado de politización y conflictividad que suscita el tema en Guatemala. Las diferencias de opinión entre ambos grupos de actores exige mucha cautela para llevar a cabo este trabajo necesario. Por otro lado, si la FAO no brinda mayor atención puede correr el riesgo de perder la confianza de los miembros de la sociedad civil. Este es el caso de las organizaciones de pueblos indígenas, por ejemplo, con quienes la FAO ha tenido una relación relativamente débil hasta el momento a pesar de que existe un gran potencial de colaboración en el marco de la Política de Pueblos Indígenas y Tribales de la FAO y en relación al área de cooperación 5 del MANUD.
- 91 La cooperación de la FAO con el **ámbito académico y los centros de investigación** se ha dado en varias líneas de trabajo puntuales. Con la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos (FAUSAC), la FAO colaboró en dos instancias. La primera colaboración fue en lo referente al desarrollo de un currículo para una diplomatura de extensión rural y en la capacitación de profesores y administrativos de la FAUSAC<sup>65</sup>. Sin embargo, este proceso se detuvo en 2014 por acciones de algunos docentes de ciencias, que tomaron la Facultad y se opusieron al cambio.
- 92 La segunda colaboración se dio con su Programa de Estudios Regionales y Territoriales, en el marco de las DVG, donde se realizaron estudios conjuntos<sup>66</sup> sobre el tema agrario. Según los entrevistados, esta alianza con la FAO tuvo mayor éxito que la anterior porque FAUSAC pudo apropiarse de los estudios realizados sobre el tema de las directrices voluntarias<sup>67</sup>, que serán utilizados como aportes para el proceso de capacitación de capacitadores, aún pendiente. En materia de pesca y acuicultura, la FAO colaboró con el Centro de Estudios del Mar y Acuicultura (CEMA) de la USAC a través de una carta de acuerdo para el fortalecimiento de los sistemas agro-acuícolas como base de la seguridad alimentaria familiar.
- 93 A fin de promover el desarrollo de capacidades individuales e intensificar el apoyo a los pequeños productores, la FAO también estableció acuerdos con la FAUSAC para que los estudiantes de último año realicen sus pasantías en los proyectos de la FAO. Unos 10 estudiantes en promedio realizan pasantías en los programas de campo de la FAO cada año.
- 94 Con la Universidad Rafael Landívar (URL) se destacan dos colaboraciones diferentes. En la primera, enmarcada en el proyecto de “Seguridad Alimentaria y Nutricional y Pueblos Indígenas”, se trabajó con el Instituto de Lingüística e Interculturalidad (ILI-URL) y con el Instituto de Estudios Interétnicos de la USAC para promover mesas de diálogo sobre la importancia de la seguridad alimentaria de la población indígena en Guatemala. En este

---

63 Ley de fomento al establecimiento, recuperación, restauración, manejo y protección de bosques en Guatemala (Decreto Legislativo no. 02-2015)

64 TCP/RLA/3403

65 TCP/GUA/3401

66 Estudios aún no publicados al momento de la evaluación.

67 Estudio sobre la gobernanza de tierras comunales (2014) y Estudio sobre buenas prácticas de gobernanza de la tierra en Guatemala (2015).

sentido, la FAO utilizó la base de estudios sobre el tema realizados por ambas universidades y sus conocimientos especializados para promover el diálogo durante los cuatro encuentros regionales organizados en el marco del proyecto.

- 95 En el marco del pilar II del proyecto Mecanismo para Bosques y Fincas (FFF, por sus siglas en inglés), la FAO colaboró con el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la URL para analizar los vínculos entre las políticas de bosques y la seguridad alimentaria. Se espera que estos vínculos se reconozcan y utilicen para elaborar políticas públicas orientadas a la creación de instrumentos y servicios de apoyo a productores que dependen del manejo de bosques y sus productos, los cuales permitirán de manera directa o indirecta generar bienes y servicios que contribuyan a la seguridad alimentaria y nutricional.
- 96 El **sector privado** se considera un actor clave y de gran influencia en el desarrollo de Guatemala. Sin embargo, a excepción de alguna colaboración en el pasado con cooperativas de productores y sus asociaciones gremiales, la FAO no había tenido relación con este sector debido principalmente a los intereses distintos de ambas partes y, en la mayor parte de los casos, a la resistencia al cambio que se muestra en lo referente al desarrollo rural. Sin embargo, reconociendo que el sector privado no es un grupo homogéneo y que algunas entidades son más abiertas al diálogo, se iniciaron nuevos acercamientos con la llegada del nuevo representante. En particular, se ha establecido relación con la Cámara del Agro y, últimamente, con AGEXPORT a fin de explorar posibles áreas de colaboración. Durante la etapa de redacción de este informe de evaluación, la oficina del país notificó la firma de una carta de intenciones con AGEXPORT el 8 de junio de 2016 para consolidar negocios con agricultores familiares y promover la economía local de pequeña escala. También informó de la participación del sector privado en un taller de CFS-RAI de inversiones responsables en agricultura y sistemas alimentarios, y de la participación actual de la FAO en el Consejo Técnico del Instituto Privado de Cambio Climático.
- 97 Otras áreas en las que la FAO puede explorar mecanismos de cooperación con el sector privado son: i) el ámbito de la competitividad agrícola y el apoyo a la agricultura comercial y de exportación, donde se podrían reforzar los vínculos con entidades del sector privado que muestren interés en promover la economía local de pequeña escala, incluido el desarrollo de MIPYMES, a través de su vinculación al mercado internacional, y ii) oportunidades para identificar nuevos cultivos posibles y el cumplimiento de normas ambientales y sociales que mejoren la imagen y aumenten la competitividad de los productos locales en el mercado internacional. Se destacan, por ejemplo, las certificaciones Rainforest Alliance y AAA de Nespresso de los productores de café y la certificación orgánica o de comercio justo (*fair trade*) para el mercado internacional<sup>68</sup>.
- 98 Otra área de interés común es la mejora de los sistemas de información, especialmente de los precios de mercado, que podrían beneficiar tanto a los pequeños productores como a las empresas privadas. En esta área, la FAO ya ha colaborado con el MAGA para establecer una herramienta de análisis y monitoreo de precios<sup>69</sup> y está trabajando con los pequeños productores para obtener información sobre el pronóstico del tiempo a través de teléfonos celulares. Faltaría entonces explorar de qué forma podrían sumarse a estas iniciativas las empresas del sector privado, por ejemplo en el rubro de la telefonía celular, los medios de comunicación o la producción comercial.

### 3.2.3 Con donantes y otras agencias de las Naciones Unidas

- 99 La FAO, considerada como una organización eficaz, profesional y disponible, ha logrado establecer una buena relación con los principales donantes en el país. Durante el periodo evaluado, la FAO recibió apoyo de donantes como España para el PESA, Suecia para dos programas conjuntos (detallados más adelante) y un proyecto en el Corredor Seco, Italia para el proyecto de Agrocadenas y un proyecto de resiliencia dirigido a los productores de café, y de la Unión Europea para dos proyectos de resiliencia y un proyecto de innovación agrícola.

---

68 La FAO ha impartido capacitaciones sobre el tema en Guatemala

69 <http://precios.maga.gob.gt/tool/public/#/dataset/granos-basicos>

- 100 Además, con la llegada del nuevo representante se han iniciado relaciones formales con instituciones financieras regionales, como el BCIE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La oficina subregional de la FAO para Mesoamérica (SLM) ha dirigido las conversaciones con el BCIE para explorar áreas de colaboración entre las dos instituciones y los gobiernos en los países de la región. Como primer resultado, en julio 2016 se firmó un memorando de entendimiento entre el BCIE y las tres agencias de las Naciones Unidas con sede en Roma (FAO, PMA y FIDA) para contribuir a la erradicación del hambre en la región. Bajo este acuerdo, la FAO participará en la elaboración de un programa de desarrollo rural integral en el corredor seco de Guatemala y un programa subregional en el marco de la CCAD.
- 101 Con el BID se han identificado posibles acciones a desarrollar y se han iniciado conversaciones para formular propuestas enmarcadas en los Fondos de Inversión Climática, en particular en el Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés). Del mismo modo, con el Banco Mundial se han iniciado conversaciones para explorar una posible colaboración en el ámbito de la gobernanza de la tierra. Hasta el período de la evaluación, estos acercamientos todavía no se habían materializado.
- 102 El principal reto respecto a las instituciones financieras internacionales y regionales es la condición de que se negocien acuerdos corporativos entre las organizaciones para que las Oficinas de País puedan trabajar con ellas, en particular implementando créditos y subvenciones. Como se muestra con el acuerdo entre la FAO y el BCIE, la sede de la FAO ya ha dado un paso en esta dirección. Este mismo proceso se podría seguir para concretar acuerdos corporativos con el BID, el Banco Mundial y el Fondo Verde del Clima, de tal manera que se facilite la colaboración a nivel nacional entre las instituciones.
- 103 Dentro del SNU, la FAO también se considera una agencia líder que desempeña una función importante y muy activa en el trabajo conjunto bajo el MANUD. Las agencias con las que más se ha relacionado son el PNUD, OPS, UNICEF, PMA, FIDA y ONU Mujeres, a través de los programas conjuntos y los grupos técnicos interagenciales del MANUD. Al momento de la evaluación, la FAO había sido participe de cinco programas conjuntos (PC)<sup>70</sup> y estaba en proceso de formular y lanzar otros dos PC<sup>71</sup>.
- 104 La evaluación señala que la coordinación de la FAO con otras agencias del SNU varía según los mandatos y el diseño del programa conjunto. La coordinación sobre el terreno de los PC con el PNUD, OPS/OMS y UNICEF ha tenido en general un buen desempeño. En el caso de UNICEF y OPS/OMS, por ejemplo, se muestra un trabajo complementario y armonizado en el que la FAO se orienta al aspecto productivo (patio-hogar y producción diversificada) mientras que UNICEF y/o OPS trabajan el aspecto de hogar-casa saludable e higiene con las mismas comunidades, lo que brinda un apoyo integral<sup>72</sup>. También se ha demostrado una colaboración exitosa cuando las otras agencias se apoyan en el promotor de la FAO para difundir buenas prácticas de salud entre las familias participantes.
- 105 Por el contrario, con el PMA se observa una duplicación de iniciativas y poca claridad de las funciones de ambas agencias, debido en parte a la limitación de los recursos disponibles en el país, que agudiza la competencia entre agencias. Este es el caso particular del programa conjunto en Alta Verapaz, donde cada agencia tiene su punto focal e implementa su respectivo componente con un grupo separado de beneficiarios que casi no convergen entre sí, por lo que se pierde la integralidad del enfoque. Mientras que la FAO acompaña a productores de subsistencia con el objeto de lograr una producción excedentaria, el PMA trabaja con productores excedentarios ya organizados para introducirlos en el mercado.
- 106 Las falencias de diseño en dicho programa se reflejan en tres aspectos: por un lado, una vez que los productores de la FAO lleguen a ser excedentarios no tendrán acompañamiento técnico para mantenerse en ese nivel, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de la intervención. Por otro lado, al PMA le resultó difícil ubicar organizaciones de productores con un nivel estable de excedentes y tuvo que realizar actividades, con su grupo participante, correspondientes al mandato de la FAO. Finalmente, el diseño en sí mismo no garantiza

---

70 UNJP/GUA/018/UNJ, UNJP/GUA/022/UNJ, UNJP/GUA/023/UNJ, UNJP/GUA/025/UNJ y GCP/GUA/024/SWE.

71 UNJP/GUA/026/UNJ y UNJP/GUA/027/UNJ

72 Caso del GCP/GUA/024/SWE

que las agencias se basen en componentes conjuntos, por tanto es necesario especificar con claridad las funciones y responsabilidades de la coordinación y la responsabilidad mutua en la entrega de resultados de complementariedad del programa.

- 107 No obstante, en algunas ocasiones ha habido buen nivel de complementariedad entre la FAO y el PMA. Este es el caso del proyecto “Semillas para el Desarrollo”, donde las dos agencias apoyaron a productores de semillas desde diferentes ángulos; la FAO ofreció capacitación para producir semillas de maíz y frijol de calidad y el PMA compró las semillas para distribuir las en sus proyectos. En el departamento de Jalapa también hubo buena coordinación en las zonas donde trabajaron con las mismas comunidades.
- 108 En ciertos casos, siempre en el contexto de los PC, algunos informantes expresaron que la FAO actúa de manera independiente. Esto quedó demostrado en Alta Verapaz, donde la FAO se relacionó principalmente con las agencias participantes durante las reuniones interagenciales de equipo, de índole administrativa. En este programa específico, la colaboración entre la FAO y ONUMUJERES careció de normas comunes en la definición de actividades de empoderamiento de mujeres y en la coordinación de acciones de campo con los mismos beneficiarios. La evaluación también observó que no hubo estándares de contratación para los técnicos o promotores de las diferentes agencias, lo que perjudica la puesta en marcha de acciones conjuntas.
- 109 En general, cabe señalar que los programas conjuntos podrían desarrollarse con mejor sinergia y complementariedad entre las agencias desde el inicio del proceso, abarcando el diseño, la ejecución y el seguimiento. El fundamento conceptual de esta necesidad es la orientación territorial del desarrollo rural integral, que permite superar visiones sectoriales (fragmentadas e inconexas) y transitar hacia estrategias multisectoriales e intersectoriales. Como se ha mencionado en los párrafos anteriores, la FAO ha tenido éxito en los PC donde se han obtenido aprendizajes que se trasladan a otros programas, así como en programas conjuntos que han tenido dificultades. Un punto clave para asegurar el éxito es la coordinación entre agencias y la capacidad articuladora de la agencia líder.

### 3.3 Ventajas comparativas y uso de los productos normativos

**Hallazgo 7** – Los casos en los que la FAO Guatemala ha contado con el apoyo y los recursos necesarios para adaptar los productos normativos al contexto del país han sido exitosos (ej: las DVGT, la metodología ELCSA y el enfoque de gestión de cuencas hidrográficas). Aún hay productos normativos, como son la política de género y la política de pueblos indígenas y tribales de la FAO, que exigen mayor apoyo corporativo al desarrollo de capacidades de la Oficina País para integrar y ejecutar el programa adecuadamente.

- 110 Uno de los aportes más importantes en materia de *fomento del diálogo sobre las políticas nacionales* se evidencia en el apoyo brindado a la implementación de la PNDRI y la formulación e implementación del PAFFEC 2012-2015 del MAGA<sup>73</sup>. La FAO facilitó el proceso aportando conceptos, enseñanzas e ideas para enriquecer el concepto de agricultura familiar basada en las prácticas sistematizadas por medio del PESA. Además, sus proyectos sirvieron como laboratorios para ensayar medidas políticas. En este sentido, la FAO logró establecer un vínculo claro entre el apoyo territorial y la incidencia política.
- 111 Otra contribución importante de la FAO se observó en relación a la Ley PROBOSQUE<sup>74</sup>, donde la FAO a través de su programa FFF<sup>75</sup> promovió la participación de la Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias en el proceso de diálogo de dicha ley. Asimismo, la FAO se propuso fortalecer el vínculo del Instituto Nacional de Bosques (INAB) como ente rector del sector forestal con los demás sectores, entre ellos el de la seguridad alimentaria, la energía y la economía, para promover una estrategia integral que aborde la seguridad alimentaria del país. Hay muchos otros ejemplos en el sector forestal.

---

73 TCP/GUA/3401 BABY01

74 Decreto nº 2-2015. PROBOSQUE. Ley de fomento al establecimiento, recuperación, restauración, manejo, producción y protección de bosques en Guatemala. La Ley PROBOSQUE fue aprobada el mes de septiembre de 2015.

75 GCP/GLO/495/MUL

- 112 Otra función básica de la FAO es la **implementación de acuerdos, códigos de conducta y normas técnicas** en los ámbitos de su competencia. En esta área, la FAO realizó una importante contribución en el tema agrario nacional a través de las DVGT. Aprovechando su ventaja comparativa en el tema de la tenencia de la tierra, la FAO logró situarse de nuevo como actor clave en los diálogos políticos y aliado de la Secretaría de Asuntos Agrarios en el proceso de revisión y adecuación de la política agraria 2011-2015<sup>76</sup>. En este proceso, además de brindar apoyo técnico para la revisión y adecuación de la política agraria, la FAO también aprovechó su **capacidad de convocatoria para fomentar el diálogo político** con la institucionalidad agraria y actores tales como la sociedad civil, el sector privado y el ámbito académico de Guatemala.
- 113 **La recopilación, el análisis y el seguimiento de datos e información sobre la agricultura para apoyar las decisiones de política** son fundamentales en el trabajo de la FAO. Una de las intervenciones más puntuales y estratégicas de la FAO Guatemala ha sido el apoyo al fortalecimiento de los sistemas estadísticos agropecuarios del gobierno. A través de un proyecto de cooperación técnica (TCP/GUA3505), la FAO apoyó a la Dirección de Planeamiento (DIPLAN) del MAGA para establecer su herramienta de análisis y monitoreo de precios. Esta herramienta, ahora disponible en línea, además de servir como base de datos electrónica de precios también sirve como aporte para la toma de decisiones estratégicas del MAGA en relación al monitoreo de la canícula prolongada y el manejo de riesgos de las cosechas.
- 114 En el proceso de desarrollo de la herramienta, la FAO instaló capacidad en la DIPLAN para el necesario mantenimiento de la base de datos. Sin embargo, la generación y recopilación de datos creíbles sobre terrenos continúa siendo un reto a superar por el MAGA. En este aspecto, la FAO ha tratado de contribuir al sistema de monitoreo de cultivos<sup>77</sup> del MAGA compartiendo informes mensuales de monitoreo de precios de maíz y frijol y de pronóstico de cosecha y SAN.
- 115 Por otro lado, la FAO también brindó apoyo al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para revisar la metodología empleada en su Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) e incorporar la ELCSA en la ENCOVI. La FAO facilitó procesos interinstitucionales entre el INE y el MAGA para elaborar la ENA 2013 y brindó asesoramiento técnico para realizar las pruebas piloto de la metodología, con un muestreo por áreas, y adaptar el sistema. El MAGA contribuyó con sistemas de información geográfica y movilización de personal para recabar información. Como resultado, la ENA 2013 se realizó con un modelo revisado y **“se consolidó con una visión más integrada, con la participación del MAGA”**<sup>78</sup>. La FAO también brinda apoyo al INAB en la adaptación e institucionalización de la metodología de Análisis y Desarrollo Empresarial (AyDM)<sup>79</sup> para micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en el marco del FFF, incluida la capacitación de sus técnicos y las Mipymes objetivo.
- 116 Asimismo, se observaron algunos desaciertos, en particular en el caso de dos proyectos de fortalecimiento institucional presentados con mayor detalle en la sección 4.2.5: la reestructuración del MAGA (TCP/GUA/3401 BABY03) y la gestión por resultados (TCP/GUA/3501 BABY02). Aunque fueron concebidos de manera estratégica con la intención de lograr resultados sostenibles, los temas de gestión empresarial y reestructuración de entidades públicas, definición de perfiles de personal, o gestión por resultados no son temas en los que la FAO tenga mucha experiencia. Dada la ausencia de competencias específicas sobre estos temas, los proyectos se apoyaron en consultores sin supervisión técnica por parte de la organización (ni a nivel de país ni a nivel más central). Considerando que ha sido una acción desarrollada en varios periodos de gobierno, la implementación del proyecto se vio afectada por una alta inestabilidad institucional. A esto se sumó la resistencia al cambio por parte de la institución, que no se tuvo en cuenta en la fase de diseño (por ejemplo, a través de un análisis de riesgos). Por tanto, tal como se detalla en la sección 4, al momento de la evaluación los resultados eran limitados.

---

76 aprobada en 2014 bajo el acuerdo gubernativo 372-2014 ([http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Desarrollo%20Agropecuario/Politica\\_Agraria\\_2014.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Desarrollo%20Agropecuario/Politica_Agraria_2014.pdf))

77 Este sistema fue creado con el apoyo de FEWSNET.

78 Fuente: entrevista con un informante clave de una de las instituciones del gobierno de Guatemala

79 <http://www.fao.org/docrep/017/i2395s/i2395s.pdf>

- 117 Finalmente, una de las ventajas comparativas de la FAO que se ha utilizado de manera creciente a lo largo del periodo analizado es el mecanismo de cooperación sur-sur (CSS), que se define como el intercambio de soluciones de desarrollo entre los países del hemisferio sur así como la cooperación triangular entre países del hemisferio sur y del hemisferio norte. Algunos ejemplos destacables son: a) el estudio de caso de sistemas agroforestales en la Mancomunidad Copán Ch'ortí realizado con CSS de Chile, b) las visitas de expertos de Costa Rica en los temas de granjas agroacuícolas y de flores en el occidente del país, c) intercambio "Reactivación del Café y Cacao Nacional Fino de Aroma" entre Guatemala y Ecuador, y d) intercambio entre representantes del Frente Parlamentario de Honduras y Guatemala. La CSS también puede ser un mecanismo útil para identificar innovaciones agrícolas y tecnológicas en el tema de gobernanza y manejo del agua.
- 118 Los productos normativos de la FAO son utilizados como guías y referencias científicas o técnicas por muchos actores del desarrollo en todo el mundo. Aunque hay varios casos exitosos de uso y adaptación en el país<sup>80</sup>, todavía hay oportunidades de mejora. Este es el caso de la política de igualdad de género de la FAO (2013), que ha servido como referencia para el apoyo técnico brindado al MAGA<sup>81</sup> pero que aún no se ha incorporado en su totalidad al programa de campo de la FAO. Una situación similar se presenta con la política de la FAO sobre pueblos indígenas y tribales (2011), para la cual se han organizado talleres esporádicos en el contexto de un TCP pero todavía faltan herramientas y capacidades dentro de la oficina para integrar y aplicar su enfoque en los proyectos<sup>82</sup>.
- 119 Cabe señalar que una política por sí sola, sin herramientas adecuadas para su aplicación, sirve principalmente como referencia y no como instrumento o guía técnica para aplicar estrategias. Dicho esto, se observa que la FAO Guatemala necesita mayor apoyo para incorporar ambas políticas en su programa de manera eficaz. Pese a los limitados recursos disponibles, la representación ha llevado a cabo varias iniciativas para cerrar esta brecha. Recientemente, por ejemplo, la oficina país ha contratado a una consultora especialista en temas de género y pueblos indígenas.
- 120 Otros productos normativos que podrían ser de gran utilidad para el trabajo de la FAO Guatemala son el Marco de Desarrollo de Capacidades de la FAO<sup>83</sup> y los respectivos módulos de aprendizaje de la FAO sobre el fortalecimiento de capacidades<sup>84</sup>, así como la gran variedad de cursos en línea disponibles en el Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas<sup>85</sup> de la FAO. El Marco de Desarrollo de Capacidades, por ejemplo, se ha tomado en cuenta en el proyecto FFF, con muy buenos resultados. A fin de maximizar los beneficios que dicho producto podría ofrecer al trabajo de la FAO en el país, la representación se podría referir a la División de Asociaciones, Promoción Institucional y Desarrollo de Capacidades (OPC, por sus siglas en inglés), oficina que apoya la implementación de la Estrategia Institucional sobre Desarrollo de Capacidades de la FAO.

---

80 A nivel territorial, la FAO ha incorporado en cinco de sus proyectos de campo la estrategia de gestión de cuencas hidrográficas utilizando como referencia el producto "La nueva generación de programas y proyectos de gestión de cuencas hidrográficas" publicado por la FAO en 2007. Otros ejemplos son las DVG y la Metodología de las AyDM (FAO, 2013).

81 Proyecto TCP/GUA/3501 BABY03: Política de género del MAGA

82 Según los resultados de la encuesta del personal

83 Desarrollado por la FAO a partir de 2010 en el marco de la Estrategia Institucional sobre el Desarrollo de las Capacidades: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/capacity\\_building/Summary\\_Strategy\\_PR\\_S.doc](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/capacity_building/Summary_Strategy_PR_S.doc)

84 <http://www.fao.org/capacity-development/resources/fao-learning-material/learning-modules/es/>

85 <http://www.fao.org/in-action/capacitacion-politicas-publicas/cursos/es/>

## 4. Contribuciones del programa de la FAO en Guatemala

### 4.1 Coherencia y sinergia del programa

**Hallazgo 8** – El MPP muestra una coherencia conceptual a nivel de programa, con complementariedad entre las áreas prioritarias. A nivel operativo, el volumen creciente de proyectos impone una carga adicional a la oficina que requiere mayor esfuerzo para concentrar dicha cartera y facilitar la obtención y medición de resultados.

**Hallazgo 9** – A nivel de programa, el sistema de monitoreo y evaluación puede afinarse para facilitar la gestión por resultados y aportar información para una toma de decisiones estratégica basada en evidencia. Aunque hay buenas iniciativas a nivel de proyectos, se puede mejorar la gestión de información de los proyectos, en particular el seguimiento de los TCP.

**Hallazgo 10** – La oficina ha contado con el apoyo técnico necesario de la sede, la RLC y la SLM. El valor agregado a los resultados del MPP y la complementariedad de las iniciativas y los proyectos globales y regionales impulsados por ellas variaron según el nivel de alineación con las prioridades del programa y la implicación de la Oficina País. Las oficinas regionales ya han tomado medidas para superar este reto.

#### 4.1.1 Análisis del MPP como programa

- 121 En esta sección del informe se analiza la coherencia entre las áreas prioritarias en el marco de resultados del MPP y las sinergias establecidas entre los diferentes niveles de operación. El MPP es un instrumento corporativo relativamente nuevo que se implementó en la FAO en 2012. El MPP bajo evaluación, que cubre el periodo 2013-2016, es el primero de la FAO Guatemala y se formuló antes de la llegada del representante actual.
- 122 Las áreas prioritarias identificadas en el MPP se muestran coherentes; en su concepto, estas áreas son complementarias y abordan en conjunto las necesidades más urgentes del desarrollo rural en el país.
- 123 A nivel operativo, se trata de un portafolio voluminoso con intervenciones en varias áreas en las que resulta difícil determinar las sinergias entre las diferentes iniciativas y el modo en que contribuyen en su conjunto a los resultados esperados del MPP. Hay también un desequilibrio presupuestario entre las diferentes áreas prioritarias (mencionado en la sección 2.2) que se debe en gran parte a la dificultad para movilizar recursos en dos de las áreas prioritarias (C y D).
- 124 Por otro lado, el marco de resultados del MPP es complejo, con numerosos indicadores, productos y metas por productos<sup>86</sup>. Aunque hubo adelantos para establecer un sistema de monitoreo y evaluación a nivel de programa, esta complejidad dificultó el buen funcionamiento (ej: medición de avances y resultados alcanzados).
- 125 Esta situación, sumada a la creciente carga de trabajo del personal de programas, ha dificultado la gestión de la información y el seguimiento adecuado de las intervenciones a nivel programático. Para cubrir este vacío, la Oficina País ha utilizado algunas herramientas, como la matriz de cartera de proyectos y el Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados de Proyectos (SIMER) para monitorear los proyectos. En este sentido, el seguimiento de los avances a nivel de proyectos de campo corre a cargo de los directores con el apoyo de los oficiales técnicos de campo, pero es necesario reforzar el seguimiento de los proyectos de fortalecimiento institucional, en su mayoría TCP (véase la sección 4.2).

---

<sup>86</sup> El marco de resultados tiene 8 resultados, cada uno con su respectivo objetivo y sin un indicador general, 26 productos con 77 indicadores de productos que no siempre corresponden al producto mismo y 161 objetivos de productos.

Por otro lado, a nivel de programa, el taller interno de redacción del informe anual de la representación ha servido para consolidar los avances de la implementación del MPP e informar sobre los mismos.

- 126 Se han llevado a cabo diversas iniciativas para aumentar las sinergias entre los diferentes proyectos y focalizar sus intervenciones en zonas específicas del país. En la medida de lo posible se ha procurado establecer vínculos entre los proyectos en marcha y escalar experiencias exitosas en los proyectos nuevos. Esto se facilitó a través de reuniones mensuales, dirigidas por el representante, entre el equipo de programa y los directores de proyectos. El intercambio constante de experiencias también ha favorecido un buen conocimiento del MPP por parte del equipo. Las sinergias entre proyectos podría mejorar si se revisara la estructura de la oficina y se estableciera un coordinador para cada área prioritaria del MPP, lo que favorecería una gestión de proyectos más integral.
- 127 El programa también incluye proyectos en áreas de trabajo no contempladas inicialmente en el MPP. Esto se debe en parte a que el MPP actual se desarrolló antes de que la FAO adoptara el nuevo marco de resultados y se formularan las iniciativas regionales. Por ejemplo, el proyecto FMM/GLO/100/MUL pertenece al área de empleo rural decente, un área en la que la FAO tiene una ventaja comparativa de suma importancia para el desarrollo rural del país. El nuevo ciclo de formulación del MPP brinda la oportunidad de reflejar nuevas líneas de trabajo prioritarias de la FAO y garantizar el equilibrio entre las diversas áreas prioritarias.
- 128 Lo anterior sugiere que, si bien el marco estratégico del MPP está planteado para contribuir a cumplir con la PNDRI y su plan de activación, hay considerable margen de mejora en cuanto a planificación y gestión por resultados para que el MPP sea más útil con la nueva visión del programa. Aún quedan muchos desafíos para la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación a nivel de programa que ayude al equipo a medir los avances y resultados del MPP (no sólo a nivel de los proyectos) y a tomar decisiones basadas en la evidencia. Esta situación no sólo se presenta a nivel de país, la organización en sí no tiene una política corporativa de monitoreo y evaluación de proyectos y programas que proporcione las herramientas y guías necesarias.
- 129 Se espera que el nuevo sistema de monitoreo creado por la sede para los MPP, todavía en borrador, facilite la implementación de un sistema robusto a nivel de programa en la representación. Por otra parte, la propuesta metodológica de evaluar un esquema de teoría de cambio (véase el anexo 1) podría orientar a la representación en las tareas de identificar resultados nacionales y definir los productos de la FAO que podrían contribuir alcanzar dichos resultados.
- 130 Cabe mencionar que, en la sede, varios entrevistados consideran que la FAO Guatemala tiene una visión clara de los temas a priorizar y las necesidades de apoyo de la oficina. Su capacidad de responder con rapidez y hacer propuestas es reconocida. Asimismo se reconoce el dinamismo del representante en cuanto a movilización de recursos y personal técnico dentro de la FAO (tanto en la sede como en la oficina regional y subregional) para apoyar la ejecución del MPP. Un ejemplo de estas iniciativas es la creación de una Comunidad de Profesionales en Políticas (CoPP, por sus siglas en inglés) para Guatemala, bajo la cual se reúne periódicamente un grupo de oficiales técnicos de la sede con el representante del país y con oficiales de nivel regional para identificar necesidades y oportunidades de apoyo para la FAO de Guatemala.

#### 4.1.2 Objetivos estratégicos, iniciativas regionales y apoyo de las demás oficinas de la FAO

- 131 Aunque los objetivos estratégicos (OE) y las iniciativas regionales (IR) se desarrollaron después del MPP, se observó una coherencia clara entre el MPP y los cinco OE de la organización. En particular, se destaca mayor concentración en los OE 1, 3 y 5, bajo los cuales se seleccionó Guatemala como país prioritario para las tres iniciativas regionales<sup>87</sup> lideradas por la RLC.

---

<sup>87</sup> Apoyo a la iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IR 1 correspondiente al OE 1); agricultura familiar y sistemas alimentarios inclusivos para el desarrollo rural sostenible (IR 2 correspondiente al OE 3); y uso sostenible de los recursos naturales, adaptación al cambio climático y gestión de riesgos de catástrofes (IR3 correspondiente al OE5).

- 132 Guatemala también se seleccionó como “país de suma prioridad” en el marco estratégico de la FAO. El hecho de ser país prioritario comporta beneficios y también dificultades para la representación. Por el lado positivo, se han asignado fondos, aunque moderados, por parte de las IR y en ciertos casos de los OE (programa regular) para complementar y fortalecer los procesos ya en marcha en el país. Por ejemplo, a los ámbitos de la pesca y la acuicultura se han asignado fondos de proyectos regionales como el TCP/RLA/3504 y el GCP/RLA/190/BRA<sup>88</sup>, y del programa regular para elaborar estudios y análisis de políticas relacionadas con las granjas agroacuícolas, todo ello promovido por el proyecto nacional UNJP/GUA/022/UNJ y UNJP/GUA/025/UNJ en San Marcos.
- 133 Además, el proyecto TCP/RLA/3512 (IR 1 y 2) apoyó junto con el programa regular el marco institucional SAN y la implementación del PLAN SAN CELAC en Guatemala. Otros ejemplos de estas sinergias se observaron en el apoyo del programa regular al proyecto TCP/GUA/3501 BABY 3 para incorporar el artículo 14 CEDAW en la Política de Género del MAGA y las DVGT en la Política Agraria (OE2).
- 134 Por otra parte, el hecho de ser un país prioritario ha incrementado la carga de trabajo para atender las solicitudes de información y seguimiento de las intervenciones relacionadas, así como atender a las misiones<sup>89</sup> de apoyo técnico. En la actualidad, por ejemplo, la representación no sólo debe informar sobre su MPP sino sobre el progreso de la implementación de las IR y sobre la matriz de prioridades, un plan de acción llevado a cabo a solicitud de la sede debido a su condición de país de suma prioridad. Cabe resaltar que el apoyo técnico brindado por el resto de las oficinas de la FAO, sobre todo en la ejecución de proyectos y programas nacionales y en ciertos casos globales y regionales, es valorado por la representación e incluso por socios y beneficiarios del programa de la FAO.
- 135 Se identificaron también algunos proyectos globales y regionales en los que Guatemala era partícipe pero que fueron formulados y ejecutados sin considerar las prioridades del MPP y, en ciertos casos, sin la implicación de la representación, llevando a una contribución limitada a los resultados del MPP. Dada la modalidad de la gestión regional de dichos proyectos, donde se asigna un punto focal en la representación y se contratan consultores nacionales para llevar a cabo las actividades en el país, se observa un bajo nivel de apropiación por parte de la representación y hasta de las contrapartes nacionales. De igual modo, se han observado casos en los que no hubo seguimiento por parte de la FAO (ni a nivel de país ni a nivel de subregión/región<sup>90</sup>). Cabe recordar que la falta de seguimiento a los proyectos por parte de FAO fue la principal queja de los actores institucionales entrevistados en el contexto del estudio de fortalecimiento institucional.
- 136 Aunque este modelo de implementación genera productos o estudios interesantes, no siempre resulta eficaz ni produce resultados sostenibles porque carece de la apropiación y el seguimiento de la Oficina País. Además, la baja previsibilidad de los fondos y la utilización de esquemas de proyectos regionales o proyectos de muy corto plazo, no siempre alineados con las prioridades del país, son factores que impiden consolidar procesos de largo plazo y alcanzar los resultados del MPP.

---

***“No podemos hacer proyectos regionales para resolver los problemas del país. Tener un consultor simplemente no sirve”***

Funcionario del gobierno, Guatemala

---

- 137 Por ese motivo, a fin de mejorar la eficiencia y los resultados de la FAO en los diferentes países resulta necesario incorporar los proyectos regionales y globales a los procesos ya en marcha vinculados al MPP o diseñarlos de modo que respondan a una necesidad clara que amerite una intervención de índole regional o global aprobada por la representación. Así se ha entendido en la FAO a nivel regional: está previsto que haya mayor implicación de RLC y SLM en el proceso de formulación de los próximos MPP y ya se han establecido varios mecanismos de consulta con el representante para garantizar mayor coherencia

---

88 Activación de los servicios y consolidación de la Red de Acuicultura de las Américas (RAA)

89 Las misiones incrementaron en un 30% entre el 2013-2014 y se mantuvieron en el 2015 con un total de 98. Para el 2016, a la fecha de Mayo, la Representación ya había atendido un total de 42 misiones.

90 Proyectos TCP/SLM/3501 y TCP/SLM/3401.

entre las iniciativas regionales, los objetivos estratégicos y el MPP. En cuanto a los proyectos de cooperación técnica regional y subregional, ya es un requisito que se compartan con las oficinas de país durante la fase de preparación antes de ser sometidos a su aprobación.

- 138 Para el próximo ciclo del MPP, la FAO Guatemala tendrá que seguir las nuevas directrices de formulación, en las que los resultados previstos deben estar directamente vinculados a los objetivos nacionales, los objetivos del MANUD y a un indicador del marco estratégico de la FAO. Según el programa actual de la FAO en Guatemala y las prioridades nacionales, en el cuadro 3 se destacan algunos resultados donde la FAO podría dirigir su futura cooperación en el país. En particular, el marco de resultados del OE1 es de suma importancia para desarrollar un programa de apoyo a las políticas.

**Cuadro 3.** Resultados destacados del marco estratégico de la FAO para Guatemala (subrayados)

<p>OE1 - Ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición):</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1- Fortalecer la voluntad política</li><li>2- Mejorar la gobernanza y la coordinación</li><li>3- Mejorar la ejecución, el seguimiento y la evaluación</li></ol> <p>OE2 - Hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1- Apoyar las prácticas que aumentan la productividad agrícola sostenible</li><li>2- Proporcionar información para apoyar la transición hacia una agricultura sostenible</li><li>3- Abogar por la adopción de políticas y directrices internacionales para lograr una agricultura sumamente productiva y sostenible</li><li>4- Promover la transición hacia la agricultura sostenible</li></ol> <p>OE3 - Reducir la pobreza rural:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1- Mejorar las oportunidades de los pobres de las zonas rurales de acceder a un empleo digno en la agricultura u otras actividades</li><li>2- Mejorar los sistemas de protección social</li><li>3- Potenciar la capacidad de los pobres de las zonas rurales para lograr un acceso sostenible a los recursos y servicios</li></ol> <p>OE4 - Crear un entorno propicio para el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios integradores y eficientes:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1- Mejorar la eficiencia y el carácter integrador de los sistemas alimentarios</li><li>2- Ayudar a fortalecer la colaboración entre el sector público y el sector privado para mejorar la agricultura en pequeñas explotaciones</li><li>3- Mejorar la eficiencia y el carácter integrador de los mercados</li></ol> <p>OE5 - Aumentar la resiliencia de los medios de vida ante los desastres:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1- Ayudar a los países en la gestión de los riesgos y crisis</li><li>2- Ayudar a los países a prevenir y mitigar los riesgos</li><li>3- Ayudar a los países a vigilar para proteger</li><li>4- Apoyar la preparación y respuesta de los países</li></ol>
---

#### 4.1.3 Comunicación

- 139 En general, a nivel de proyecto, los directores hacen varios esfuerzos para comunicar los resultados y promover las acciones de su proyecto. Cabe mencionar, por ejemplo, las historias de vida del UNJP/GUA/022/UNJ y el GCP/GLO/495/MUL (Mecanismo para Bosques y Fincas)<sup>91</sup>. A nivel de oficina también se observan varias acciones de intercambio

91 <http://www.fao.org/guatemala/programas-y-proyectos/historias-de-exito/en/>

y comunicación, sea con la producción de vídeos (12) o publicaciones/sistematizaciones de experiencias, o a través de la participación de la FAO en varios eventos nacionales.

- 140 Así como gran parte de los socios del gobierno demostró un buen conocimiento de la organización y de sus acciones, la difusión de información sobre el trabajo de la FAO parece ser más débil con otras agencias del SNU. El intercambio con las demás agencias se limita a compartir mensualmente, a través del GTI, información sobre las áreas comunes de trabajo y entre el equipo técnico de campo durante la implementación de los programas conjuntos. Por ejemplo, la oficina del coordinador residente y algunas agencias socias del SNU no tenían buen conocimiento ni del MPP ni de sus resultados en las diversas áreas de intervención de la FAO.
- 141 De igual manera, la SEGEPLAN parece no tener suficiente información sobre los resultados de los proyectos aprobados e implementados por la FAO; su función se limita por lo general a la aprobación de proyectos. Según los entrevistados de la institución, se organizan reuniones periódicas para tratar los adelantos y resultados de los proyectos con otras agencias, pero no con la FAO. Parece, por tanto, una oportunidad perdida, ya que un mayor conocimiento por parte de SEGEPLAN de los logros y aprendizajes de la FAO permitiría mejorar el análisis y establecer sinergias entre las propuestas del proyecto, no solo con la FAO sino también con todos los sectores del desarrollo rural.
- 142 Compartir información sobre los resultados del MPP con otros actores, aparte de la contraparte formal (MAGA), facilitaría la coordinación entre las partes implicadas. Un entrevistado, por ejemplo, propuso que se organizaran talleres trimestrales de evaluación por tema/área prioritaria y no solo por proyecto. Para ello se necesita un sistema de control y evaluación a nivel de programa que cuente con los recursos - humanos y financieros - adecuados para recabar información sistemática sobre resultados en las áreas prioritarias.

## 4.2 Contribuciones por área prioritaria del MPP

**Hallazgo 11** – En las áreas prioritarias A y B, los proyectos sobre el terreno han sido efectivos en términos generales. Se han generado nuevos conocimientos y mejorado las técnicas de producción y manejo de recursos naturales en las comunidades. Estos cambios han contribuido a evitar que las familias campesinas participantes cayeran en situación de crisis alimentaria y, en el caso de productores excedentarios, los cambios han permitido un aumento de ingresos. Aunque son adelantos importantes, todavía no se traducen en cambios definitivos en las condiciones de vida de las familias beneficiadas. Para ello es necesario seguir implementando iniciativas que aborden adecuadamente los factores estructurales mencionados.

**Hallazgo 12** – El apoyo de la FAO al tema de la semillas ha sido muy acertado. Gracias a la continuidad y la complementariedad con otros actores se han logrado resultados importantes en el desarrollo de organizaciones de pequeños productores. En cuanto al tema de la alimentación escolar, aún se puede mejorar la implementación del modelo de escuelas saludables sostenibles en el país incorporando la experiencia y el aprendizaje del proyecto piloto (ej: la importancia de una planificación realista basada en las condiciones productivas del área de intervención y la capacidad de acceder a zonas remotas y distantes entre sí).

**Hallazgo 13** – La FAO ha contribuido al fortalecimiento de algunas instituciones, en particular, el sistema de extensión rural y la Dirección de Planificación del MAGA. Sin embargo, algunos proyectos de fortalecimiento institucional se limitaron a generar productos sin llevar a cabo un seguimiento de su adecuación e implementación en la institución destinataria. En un contexto de alta inestabilidad institucional y de posible resistencia al cambio (MAGA, FAUSAC), la generación de productos no permite lograr resultados sostenibles sin el compromiso de las instituciones beneficiadas.

- 143 En las cuatro áreas prioritarias del MPP se identificaron múltiples intervenciones y estrategias, algunas similares en las diversas áreas prioritarias. La tabla siguiente resume las intervenciones por categoría y su vinculación con cada una de las áreas prioritarias. Esta categorización se utilizará para presentar los resultados en esta sección. Para las áreas A y B del MPP, los hallazgos se presentan en una sola sección puesto que los ámbitos de intervención de los proyectos analizados no corresponden estrictamente al contenido de un área sino que se entremezclan.

**Tabla 5.** Tipo de intervenciones y vínculos con cada área prioritaria

Tipo de intervención / estrategia	Área prioritaria			
	A	B	C	D
Difusión de: Buenas prácticas agrícolas (BPA) Casa hogar saludable (huertos familiares, hábitos alimenticios sanos, higiene personal, limpieza de la vivienda, reciclaje de objetos plásticos)				
Prácticas de adaptación al cambio climático Manejo de microcuencas hidrográficas, incluida la organización social y la planificación y capacitación de líderes comunitarios Recuperación y adaptación de sistemas agroforestales (Kuxur rum, Aliramon) Aves adaptadas al clima Semillas mejoradas y resistentes a la sequía				
Alimentación escolar: Huertos escolares pedagógicos				
Fortalecimiento de organizaciones de productores (transversal) Creación de estructuras asociativas (red de semilleristas, cooperativas, comités de riego) Comercialización y cadenas de valor de productos agrícolas				
Fortalecimiento de las capacidades internas de las agencias municipales para prestar servicio a las comunidades y mejora de la coordinación interinstitucional en terreno				
Mejora de tecnologías e infraestructuras productivas				
Fortalecimiento de instituciones a nivel central				
Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra (DVGT)				
Buenas prácticas de manufactura (BPM)				

#### 4.2.1 Seguridad alimentaria y nutricional (área A) y gestión sostenible de recursos naturales renovables, gestión de riesgos y adaptabilidad al cambio climático (área B)

- 144 Según el MPP, el objetivo del área prioritaria A es apoyar la formulación y/o el fortalecimiento de políticas e instituciones agrícolas y de seguridad alimentaria y nutricional para **fortalecer/restablecer los sistemas alimentarios** de las economías campesinas. El objetivo estratégico del área prioritaria B es apoyar la formulación y/o el fortalecimiento de políticas e instituciones para la **gestión sostenible de recursos naturales, gestión de riesgos y adaptabilidad al cambio climático** con énfasis en las economías campesinas, considerando el papel de la mujer y la cosmovisión de los pueblos indígenas.
- 145 En general, la evaluación identificó resultados que contribuyen al fortalecimiento de los sistemas alimentarios y a la gestión sostenible de recursos naturales, con proyectos de difusión de buenas prácticas e intervenciones de alimentación escolar, además del apoyo institucional brindado al MAGA y al INAB y la formulación de varias políticas y programas. Estos resultados se desarrollan en las secciones siguientes.
- 146 En el ámbito del derecho a la alimentación (resultado 3 del área prioritaria A), a pesar de diversas actividades realizadas y varios productos desarrollados, no ha habido resultados concretos según la evidencia registrada. En este sentido, la FAO participó en una mesa técnica interinstitucional para mejorar el protocolo que plantea el procedimiento administrativo del derecho a la alimentación, elaborado por SESAN. Según los informes de la Oficina País, los resultados no se materializaron por falta de voluntad política de las instituciones nacionales responsables y debido a la limitada capacidad del equipo de la oficina. Otra fuente señaló que no se pudo seguir el proceso por falta de acuerdo con el sector privado.

*Difusión de buenas prácticas*

- 147 Los proyectos de esta categoría<sup>92</sup> difunden un paquete de soluciones técnicas que incluye, entre otros componentes: i) buenas prácticas agrícolas de milpa y patio hogar (huertos familiares, hábitos alimenticios sanos, higiene personal, limpieza de la vivienda, reciclaje de objetos plásticos); y ii) gestión de recursos naturales y prácticas de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático (enfoque de microcuencas, sistemas agroforestales, semillas mejoradas, árboles frutales y aves adaptadas al clima).
- 148 De acuerdo a los resultados de la evaluación por los beneficiarios y el estudio de caso del FFF, las intervenciones de la FAO han contribuido a varios cambios, enumerados en la tabla siguiente y desarrollados a continuación.

**Tabla 6.** Cambios identificados en las capacidades y prácticas de las áreas prioritarias A y B

Capacidades y prácticas	Proyectos de muestra
Incremento de disponibilidad de maíz y frijol, así como mayor diversidad y consumo de alimentos sanos como hortalizas y aves.	GCP/GUA/024/SWE TCP/GUA/3502 UNJP/GUA/023/UNJ UNJP/GUA/022/UNJ
Actualización y mejora de prácticas de conservación de suelos y sistemas agroforestales: Kuxur rum, Aliramon, barreras vivas y muertas, otros.	GCP/GUA/024/SWE TCP/GUA/3502 UNJP/GUA/022/UNJ GCP/GLO/495/MUL FMM/GLO/112/MUL
Mejora de tecnologías e infraestructuras productivas: semillas mejoradas, sistemas y unidades de riego, invernaderos.	UNJP/GUA/023/UNJ TCP/GUA/3504 UNJP/GUA/022/UNJ
Actualización de conocimientos y capacidades para manejo del ciclo de cultivos: preparación de suelo, fertilización, control del crecimiento, cosecha y prácticas posteriores a la cosecha.	UNJP/GUA/023/UNJ GCP/GUA/024/SWE TCP/GUA/3502 OSRO/GUA/301/UNO UNJP/GUA/022/UNJ
Desarrollo de capacidades de líderes comunitarios para la gestión de microcuencas hidrográficas: estrategia, metodología y organización social, prácticas de manejo.	GCP/GUA/024/SWE TCP/GUA/3502 OSRO/GUA/301/UNO FMM/GLO/112/MUL UNJP/GUA/022/UNJ
Incremento de la autoestima y la motivación de las mujeres para valorar y fortalecer su participación en la agricultura familiar	UNJP/GUA/023/UNJ OSRO/GUA/301/UNO
Desarrollo de prácticas de hogar saludables: higiene, limpieza, ordenamiento de la vivienda, manejo de basura, reciclaje de material descartable, manipulación de alimentos.	UNJP/GUA/023/UNJ UNJP/GUA/022/UNJ OSRO/GUA/301/UNO

Fuente: elaboración propia basada en la muestra de proyectos de la evaluación por los beneficiarios y el estudio de caso del proyecto FFF.

- 149 Con el propósito de diversificar la dieta de las familias participantes, la FAO, a través de sus proyectos OSRO/GUA/301/UNO y GCP/GUA/024/SWE, proporcionó insumos agrícolas y capacitación a varios grupos de mujeres organizadas para el establecimiento y mantenimiento de huertos familiares y de criaderos de aves de corral adaptadas al clima. Tanto las hortalizas como las aves son utilizadas por las participantes para consumo propio y, en el caso de las aves, para la reproducción y venta de huevos o pollitos. En el caso de aves de corral, se observa un incremento de la producción debido a que las mujeres no desarrollaban esta actividad con anterioridad. En el caso de los huertos, el nivel de producción varía debido a las dificultades que afrontan las mujeres en algunos casos, principalmente en lo que respecta al acceso al agua de riego.

92 GCP/GUA/024/SWE; TCP/GUA/3502; UNJP/GUA/023/UNJ; UNJP/GUA/022/UNJ; TCP/GUA/3504; OSRO/GUA/301/UNO; FMM/GLO/112/MUL. Estos proyectos se ubican principalmente en la zona del corredor seco y están incluidos en las áreas A y B del MPP.

- 150 El enfoque de patio/hogar y milpa mostró resultados positivos en general. Las intervenciones de la FAO promovieron la estructura de CADERES y promotores agrícolas, en colaboración con los extensionistas del MAGA, para capacitar a diversos grupos de productores. Las capacitaciones se centraron en BPA para la producción de hortalizas, conservación de suelos y manejo adecuado del agua, actualización de capacidades para el manejo del ciclo de cultivo (cosecha y prácticas posteriores a la cosecha en el caso del maíz y el frijol). En algunas comunidades se proporcionó a ciertas familias infraestructura para la cosecha de agua de lluvia a fin de almacenar el agua de riego.
- 151 Como resultado, varias de las familias participantes instalaron un sistema de patio-hogar y lograron producir diferentes hortalizas para autoconsumo y en algunos casos, excedentes para la venta. Asimismo, se observa un cambio en las prácticas alimenticias de las familias, que comenzaron a sustituir productos enlatados por hortalizas y aves. Aparte del incremento de la producción, también se observa un resultado no esperado: la mejora de la cohesión social dentro de las comunidades y el aumento de la autoestima y la motivación de las mujeres para valorar y fortalecer su participación en la agricultura familiar.

---

***“Lo que más valoramos de la FAO es que nos apoye en la producción de alimentos y generación de ingresos. Ahora nos sentimos más fuertes y podemos dialogar mejor con nuestros esposos”***

Grupo de mujeres beneficiarias, Aldea Songotongo.  
San Luis Jilotepeque, Jalapa

---

- 152 Con una estrategia integral, las intervenciones de la FAO también desarrollaron capacidades en prácticas de hogar saludable, como higiene, limpieza, ordenamiento de vivienda, manejo de basura, reciclaje de material descartable y manipulación de alimentos. En algunos proyectos, la intervención corrió a cargo de la FAO directamente, con el apoyo del extensionista de hogar y casa saludable; en otros casos se llevó a cabo con la colaboración de UNICEF u OPS.
- 153 Sin embargo, las intervenciones de difusión de buenas prácticas no siempre dieron resultados positivos. Algunas comunidades tuvieron limitaciones estructurales como la falta de agua, el escaso acceso a la tierra y la necesidad de mayor acompañamiento técnico para la producción de hortalizas. Estos factores, junto a la débil presencia territorial del estado, ponen de manifiesto la importancia de realizar procesos de acompañamiento de largo plazo, más allá del ciclo de duración del proyecto determinado, que garanticen una producción estable que permita, con el tiempo, una vinculación al mercado.
- 154 En otros casos, debido a las características físicas y el potencial productivo de la tierra en posesión, las comunidades solicitaron a la FAO implementar sistemas agroforestales en lugar de hortalizas. Al momento de la evaluación, la FAO aún no había podido modificar sus actividades según lo requerido por las comunidades. Esto demuestra la importancia de llevar a cabo un análisis previo de las necesidades de las comunidades y adaptar las intervenciones a un determinado contexto. Para ello es necesario adoptar una estrategia territorial que posibilite intervenciones específicas para la realidad de los territorios, entendidos estos como construcciones sociales.

---

***“Muchas de las especies que se están recuperando son las que se utilizan en los sistemas agroforestales nativos. Por ejemplo el Kuxur rum, propio de los Ch’orti’s y adaptado por PESA. Nosotros hemos incorporado estas metodologías en nuestro trabajo”.***

Integrante de junta directiva. Mancomunidad Copán-Ch’orti’. Jocotán, Chiquimula.

---

#### ***Prácticas de adaptación al cambio climático***

- 155 Otras intervenciones de la FAO han promovido enfoques de manejo de microcuencas hidrográficas a través de la organización social, la capacitación de líderes comunitarios y la incorporación de este enfoque a la planificación territorial. Este es el caso del proyecto FMM/GLO/112/MUL, que se sumó a las iniciativas de la Mancomunidad Copán Ch’orti para

recuperar y promover sistemas agroforestales ancestrales, como el *Kuxur rum*, con un enfoque de manejo de microcuenca. El sistema ancestral agroforestal *Kuxur rum* conserva la humedad del suelo a largo plazo al mezclar madre cacao, árboles frutales y cultivos de granos básicos. Otro sistema agroforestal con potencial de contribuir a resolver problemas de seguridad alimentaria y recuperar paisajes forestales degradados es el denominado *Aliramon*, ubicado en el sur del departamento de Petén. Este sistema, apoyado por el proyecto GCP/GLO/495/MUL BABY05, combina la especie forestal ramón con varias especies que producen alimentos como el plátano, la yuca, el macal y la chaya.

- 156 El equipo no pudo evidenciar mayores resultados del proyecto FMM/GLO/112/MUL en las comunidades visitadas debido a su temprano desarrollo, pero cabe señalar que en general se ha logrado una amplia difusión y adaptación del sistema *Kuxur rum*. Hay que considerar que se trata de una solución técnica que requiere al menos 10 años para su completa consolidación y aprovechamiento. En este sentido, independientemente de la duración de un proyecto, cabe resaltar que la FAO lleva 15 años promoviendo este sistema agroforestal y, según la información compartida por la oficina país, hay en la actualidad una investigación científica en curso sobre este sistema.
- 157 Por otro lado, se observa que los proyectos de campo han contribuido notablemente al desarrollo de las capacidades de los líderes comunitarios para gestionar integralmente las microcuencas hidrográficas y, en particular, para apropiarse de los procesos de desarrollo local por parte de líderes y actores locales, que es muy importante. Un ejemplo es el proyecto OSRO/GUA/301/UNO, que estableció el Consejo de la Microcuenca de Rio los Amates y capacitó a sus integrantes en estrategia, características y herramientas para su manejo (mapeo de actores, mapa de red hídrica, mapa de ubicación en las distintas partes: alta, media y baja). El consejo mostró un alto grado de apropiación en lo referente a la organización de la microcuenca.
- 158 En la mejora de tecnologías e infraestructuras productivas, cabe señalar el aporte observado por el equipo de evaluación a la gerencia de las unidades de riego Nicá y Catarina, en San Marcos, que forman parte de las 29 unidades distribuidas en distintos puntos del país para prestar servicio a pequeños productores agrícolas<sup>93</sup>. Entre estos avances cabe mencionar la actualización del catastro y del registro de usuarios, la modernización de la gestión administrativa y financiera, la actualización de la normativa jurídica, la regulación del consumo de agua, la asesoría jurídica en la resolución de conflictos con los usuarios. En este proceso, el apoyo de la FAO para reactivar la Federación Nacional de Unidades de Riego de Guatemala (FENURGUA) constituye un posible factor de éxito de cara al futuro.
- 159 No obstante, para actualizar y elaborar normativas internas, la perspectiva de gestión social del agua podría tener mayor apropiación local, legitimidad y sostenibilidad que la perspectiva jurídica que parece dominar el tema. Esto reviste especial importancia en relación con el manejo y la resolución de conflictos entre regantes. Cabe recordar que la experiencia comunal de gestión del agua en estos perímetros de riego ya abarca varias décadas, por tanto, antes de elaborar nuevas normas, conviene sistematizar las prácticas generadas durante la evolución de los distritos de riego.
- 160 En general, la naturaleza y el alcance de las contribuciones de los proyectos confluyen de manera sinérgica en un cambio más global que se puede conceptualizar como “mejora de las condiciones y capacidades de las familias para enfrentar y gestionar las crisis cíclicas de seguridad alimentaria nutricional”. Dicho de otro modo, el apoyo recibido a través de estos proyectos permite a las familias estar “más preparadas” para resistir y gestionar los riesgos humanitarios de crisis tales como el hambre, la malnutrición y las enfermedades. A juicio del equipo de evaluación, es probable que sin el apoyo recibido los riesgos habrían sido más acusados y su impacto más severo.
- 161 Los resultados incrementan cuando el apoyo es continuo. Por ejemplo, la comunidad Dos Quebradas, Camotán, Chiquimula, tiene capacidades organizativas instaladas y líderes bien formados y empoderados, producto de 20 años de trabajo de las misiones belgas. Este

---

93 TCP/GUA/3504. En la década de 1970 el gobierno de Guatemala construyó 31 sistemas de riego en el país, de los cuales hoy en día hay 29 con diversos tipos de funcionamiento. De esos 29, el MAGA en la política de riego de 2013 priorizó 22 para optimizar su funcionamiento.

capital social ha sido utilizado como activo inicial por el proyecto GCP/GUA/024/SWE para instalar procesos de transformación, entre ellos la creación de estructuras de gestión de microcuencas. Otro ejemplo es Sibinal, San Marcos, donde el PC Coatán-Suchiate retomó la política municipal de desarrollo local, diseñada por la cooperación austriaca, y destinó recursos para el fortalecimiento de tres cadenas de valor priorizadas: truchas, flores y miel. Aunque con dificultades, las iniciativas continúan dos años después de haber concluido el programa.

- 162 Por otro lado, la contribución a estos cambios en las capacidades y prácticas de las familias vulnerables es limitada y no parece suficiente para producir y sostener el cambio esperado: una alimentación segura, sana, nutritiva y sostenible, lo que la literatura especializada ha dado el llamar Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Cabe mencionar que sólo uno de los proyectos visitados por el equipo tuvo intervenciones de educación nutricional<sup>94</sup>, que podrían complementar las intervenciones destinadas a incrementar y diversificar la producción para facilitar cambios en el estado nutricional. Existen múltiples actores con ventaja competitiva en este tema con los que sería oportuno garantizar una buena coordinación y buscar sinergias sobre el terreno.

---

***“Después de la FAO nos quedamos sin asistencia técnica para manejar el cultivo. Han aparecido nuevas plagas que no sabemos tratar. Aprendimos a caminar pero ahora no sabemos bien como seguir adelante.***

Productor de la Asociación de Productores de Flores. Aldea Unión Reforma.  
Sibinal, San Marcos.

---

- 163 Además, para lograr este cambio y asegurar su irreversibilidad y sostenibilidad, es necesario modificar la matriz de factores causales que genera el problema y que, como veremos más adelante, parecen fuera del control de las intervenciones de la FAO. En la realidad observada por el equipo de evaluación, los cambios generados por los proyectos parecen temporales, sujetos a que el estado los sostenga, continúe y consolide. Esto solo es posible mediante políticas públicas que incluyan un incremento y un uso eficiente y transparente del presupuesto para invertir en el sector.
- 164 Por ejemplo, el equipo entrevistó a numerosos promotores de CADER, incluso en zonas donde el apoyo de la FAO había concluido hacía tiempo. Gran parte de estos promotores continúa trabajando pero con alto nivel de desmotivación por falta de apoyo estatal. Algunos de ellos mencionaron que contemplaban la idea de dejar esta actividad y concentrarse en su propia producción.

### *Alimentación escolar*

- 165 En el tema de la alimentación escolar, la FAO ha implementado tres proyectos a través de la Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa (DIGEFOCE) del MINEDUC, en el marco de la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional a nivel escolar: TCP/GUA/3402, GCP/RLA/180/BRA (ambos cubiertos en la muestra de la evaluación por los beneficiarios) y TCP/GUA/3503<sup>95</sup>. El objetivo de estos proyectos es establecer huertos pedagógicos para la seguridad alimentaria en el marco de un modelo de escuelas saludables y sostenibles.
- 166 Bajo el TCP/GUA/3402 se seleccionaron 16 escuelas del departamento de Huehuetenango en las que se crearon huertos escolares. En 5 de ellas se implementó el concepto de escuelas saludables y sostenibles, bajo el cual se realizaron las siguientes intervenciones: construcción y equipamiento de cocinas y comedores escolares, dotación de 60 días de refacción escolar, creación del huerto escolar; capacitación de docentes y padres de familia en hábitos de alimentación sana, uso del huerto para fines pedagógicos. Las actividades se coordinaron con el proyecto GCP/RLA/180/BRA, que apoya la aplicación y sistematización de huertos escolares pedagógicos, la caracterización de técnicas para la agricultura familiar campesina y la formulación de una política de alimentación escolar.

---

94 Proyecto TCP/GUA/3402 “Huertos Escolares Pedagógicos” el cual incorporo un componente de educación alimentaria nutricional.

95 Proyecto que fue parte de una iniciativa regional que promovió un componente de Escuelas Saludables Sostenibles y Compras Públicas a la Agricultura Familiar

- 167 El equipo de evaluación visitó una muestra de tres escuelas ubicadas en el municipio de San Miguel Acatán y organizó entrevistas y grupos focales con integrantes de la comunidad educativa implicada en la iniciativa. Los resultados obtenidos revelan las siguientes tres contribuciones principales a los cambios de prácticas alimentarias de los escolares:
- mejoras en las capacidades de los centros escolares para preparar y servir alimentación escolar;
  - introducción de alimentos saludables en la dieta infantil, principalmente hortalizas;
  - mejora de hábitos escolares como disciplina, puntualidad, responsabilidad y reciclaje; algunos alumnos han llevado a la práctica los huertos escolares pedagógicos.
- 168 La mejora en la capacidad de los centros escolares para preparar y servir alimentación escolar se observó principalmente a través de los huertos escolares pedagógicos, cocinas equipadas, comedores y participación de padres de familia. El equipamiento de las cocinas, sin embargo, fue desigual en las tres escuelas visitadas. En cuanto a la introducción de alimentos saludables en la dieta infantil, las intervenciones permiten ofrecer solo un plato adicional por semana, lo que claramente resulta insuficiente para generar un cambio sustantivo en el patrón alimentario de los escolares. Sin embargo, además de la alimentación, las intervenciones de la FAO han contribuido a introducir buenos hábitos escolares, como la disciplina, la responsabilidad y el reciclaje.
- 169 Cabe mencionar que la introducción de los huertos tenía un objetivo pedagógico, pero por falta de presupuesto estatal e imprevistos administrativos del proyecto la fase pedagógica del proyecto, que incluía manuales para los profesores, no se pudo completar. Por lo tanto, los resultados son limitados y dependen del nivel de implicación de cada alumno y de la motivación de los profesores.
- 170 En el caso del proyecto TCP/GUA/3503, que apoya a cinco escuelas en el Departamento de San Marcos, se logró articular las demandas del servicio de refacción escolar con la oferta de alimentos de las organizaciones de productores de agricultura familiar (compras públicas locales). Se trata de la Cooperativa Unión y Progreso de San Pablo, Tacaná, que ha firmado un contrato para suministrar productos agrícolas a los centros escolares de las comunidades cercanas.
- 171 En términos generales, se puede decir que, pese a las mejoras logradas en los centros escolares, la contribución de los proyectos de alimentación escolar todavía no ha conseguido modificar en gran medida la precariedad del servicio debido a un conjunto de factores relacionados, algunos de los cuales pueden ser atribuidos a la FAO. Por ejemplo, los errores de diseño y ejecución - cálculos presupuestarios deficientes - impidieron completar la prestación de bienes y servicios prevista en los centros escolares visitados (sin bodega ni comedor en aldeas Siomá y Pozas, o sin cocina ni equipamiento en aldea Petanchín), así como una alta rotación de personal<sup>96</sup>.
- 172 Hay otros factores que aunque escapan al control de las intervenciones tendrían que haberse analizado y considerado en la fase de diseño, por ejemplo la ausencia de agua de riego para los huertos en algunas de las escuelas participantes.
- 173 En lo concerniente a la sostenibilidad, el logro de resultados de largo plazo dependerá del modelo de gestión institucional, que elude tanto a padres de familia como a docentes, así como de la coordinación entre las propias dependencias de MINEDUC implicadas (DIGEFOCE, DIGEPSA, DIGEMOCA, direcciones departamentales de educación). Por ahora, según los entrevistados, el contexto institucional no parece ofrecer un entorno propicio para la continuidad de los logros. Sin embargo, cabe recordar que estas experiencias se han utilizado para desarrollar el proyecto de ley que se discute actualmente. Esto ofrece una oportunidad para la sostenibilidad del servicio, ya que establece una fuente de financiamiento estable, además de la propuesta de comprar el 35% de los alimentos de la agricultura familiar.

---

96 Hubo un cambio de director en medio del proyecto. Además, las especialistas en nutrición y pedagogía que habían sido seleccionadas por la FAO hicieron sólo una visita y después abandonaron el proyecto.

*Apoyo institucional*

- 174 En esta sección consideramos proyectos<sup>97</sup> que apoyaron las siguientes instituciones: MAGA, DICORER, INE, MINEDUC, INAB, Dirección de Riego del MAGA y Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias. A continuación se desarrollan los mayores aportes de la FAO en el ámbito del fortalecimiento institucional y la incidencia política en las áreas prioritarias A y B. Estos aportes se relacionan de manera más específica con el resultado B2 del MPP, “capacidades institucionales fortalecidas para la prevención del riesgo y la reducción de vulnerabilidades que afectan a las economías campesinas”.
- 175 Respecto al **PAFFEC**, la FAO contribuyó de múltiples maneras. En particular, facilitó el proceso de formulación asignando personal para trabajar a tiempo completo en el MAGA y darle forma al programa. Asimismo, aportó conceptos e ideas basados en las prácticas sistematizadas del PESA y otras intervenciones de campo para enriquecer el concepto de agricultura familiar. Por otro lado, sus proyectos sirvieron como pilotos para ensayar y validar medidas políticas.
- 176 Según el personal del MAGA entrevistado a nivel departamental, en las zonas de intervención de los proyectos, los extensionistas utilizan metodologías de la FAO y desean que la DICORER las estandarice para que sean armonizadas y utilizadas a nivel nacional. Para ello es necesario que la FAO y la DICORER promuevan y apoyen estas metodologías a nivel central.
- 177 En el caso del **SNER**, la FAO apoyó a la DICORER en la reintegración del sistema de extensión rural. Esto contribuyó a que el MAGA lograra instalar 338 agencias de extensión rurales y múltiples CADERES en el país.

---

*“La FAO es uno de los socios más fieles de DICORER”*

Funcionario del gobierno, Guatemala

---

- 178 El estudio del fortalecimiento institucional identificó los siguientes retos en relación al SNER: i) inestabilidad en la integración y permanencia de los equipos municipales de extensión; ii) confusión entre los extensionistas sobre algunos aspectos metodológicos (y en algunos casos, indiferencia a los procesos de transferencia metodológica); iii) desmotivación de algunos técnicos por la falta de recursos para el desarrollo de las actividades y por la falta de pago puntual de honorarios; y iv) desconocimiento de los extensionistas del contenido del PAFFEC como instrumento para la planificación y el desarrollo de acciones.
- 179 A pesar de que el SNER era el programa insignia de la anterior administración del MAGA, a finales de 2015, con el nuevo gobierno, su institucionalidad tuvo inconvenientes. Durante el periodo en que se realizó esta evaluación se despidió a los 1.000 extensionistas del SNER capacitados con apoyo de la FAO para realizar acciones de campo. Según algunos funcionarios del gobierno y autoridades locales, la medida se tomó con el argumento de que los puestos fueran asignados con criterios “políticos” y no por mérito o capacidad, pero señalan que se mantiene la oportunidad de que los hasta entonces extensionistas concursan por el puesto. Con tal fin se publicaron las plazas y elaboraron las condiciones y los perfiles de cada puesto. Sin embargo, distintas fuentes consultadas a nivel central y en el campo mostraron escepticismo respecto al alcance de estas medidas y pronosticaron que el patrón clientelar persistirá y seguirá siendo un factor limitante para la sostenibilidad de los resultados de desarrollo de capacidades de la FAO.
- 180 Otro aporte importante de la FAO al fortalecimiento institucional en estas áreas es la mejora del **Sistema nacional estadístico agropecuario y de seguridad alimentaria** a través del TCP/GUA/3505, ya mencionado. Según los entrevistados de la DIPLAN, el sistema de precios propuesto por la FAO sigue siendo utilizado por varios socios, como son el departamento de comercio internacional, la mesa de monitoreo de cultivos, la prensa, la SESAN y los productores y campesinos que pueden decidir con mayor información cuándo y dónde vender dependiendo de los precios. El acompañamiento de la FAO en el INE

---

97 TCP/SLM/3402, TCP/GUA/3505, TCP/RLA/3503, TCP/GUA/3505, TCP/GUA/3401/ TCP/GUA/3503, GCP/RLA/180/BRA

también ha tenido buenos resultados. Por un lado, permitió consolidar la encuesta ENA y dotarla de una visión más integral, con lo que se logró mayor participación del MAGA. Por otro lado, le dio legitimidad al INE y capacitación a su personal técnico.

- 181 Con estos aportes la FAO contribuyó a mejorar las capacidades institucionales del país en cuanto a elaboración y análisis de estadísticas para la toma de decisiones, con un alto nivel de apropiación por parte de ambas instituciones. Sin embargo, como en otros casos, todavía debe superarse el desafío de la débil institucionalidad del MAGA, que no cuenta con unidad de estadística y no utiliza las estadísticas del INE.
- 182 El trabajo de la FAO relacionado con la **propuesta de ley de alimentación escolar** es un ejemplo de otro logro de incidencia política en el país. Esta propuesta, a pesar de la tendencia general adversa<sup>98</sup>, supone un gran adelanto en este ámbito. De hecho, ofrece la oportunidad de dar sostenibilidad al servicio mediante una fuente de financiamiento estable y la propuesta de compra del 30 % de los alimentos de la agricultura familiar, con lo que se articularía la complementariedad de los dos procesos. La experiencia exitosa del municipio de Tacaná, mencionada en la sección anterior, muestra el potencial de estas compras locales.
- 183 Por último, es importante reconocer también la labor de la FAO en el fortalecimiento institucional a nivel territorial. Por ejemplo, la FAO brindó apoyo a la Mancomunidad ADIMAM ofreciendo capacitación técnica (producción de miel en apiarios) y estudios de políticas para la territorialización del plan estratégico de desarrollo rural integral. Según los entrevistados en la institución, *“la FAO está más cerca de nosotros que el resto de los donantes, además está abierta a recibir propuestas”*.
- 184 También hubo intervenciones de la FAO que por diferentes motivos no alcanzaron mayores resultados. Este es el caso del apoyo brindado al **Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH)** en los proyectos TCP/RLA/3503 y GCP/RLA/180/BRA (mesas técnicas de alimentación escolar). Aunque en 2013 hubo un impulso para institucionalizar el FPH a través de una iniciativa de ley, finalmente no fue aprobada por el congreso. Aun así, con el apoyo esporádico de diferentes instituciones (PMA, FAO, UNICEF, Visión Mundial) el FPH tuvo incidencia política durante cuatro años, pero con el cambio actual de gobierno su futuro parece incierto por razones de apoyo financiero e interés político. En este aspecto, según los entrevistados, pese a que el apoyo de la FAO no fue constante, sí fue fundamental para que el FPH saliera adelante. Concluido el trabajo de campo de la misión de evaluación, la Oficina País informó que el FPH se había reconstituido gracias al apoyo de misiones técnicas y al intercambio de experiencias en el marco de la cooperación sur-sur.
- 185 La Dirección de Riego del MAGA tiene una larga y estrecha relación con la FAO. En el marco del TCP/SLM/3401, se han identificado dos grandes avances. Por un lado, se desarrollaron planes piloto para la implementación de buenas prácticas en gestión de agua en varios departamentos. Por otro lado, se logró la aprobación de la **política de riego y gobernanza del agua**, proceso que se inició entre 2009 y 2010 y que se concretó en el 2013. Sin embargo, la prioridad de poner en funcionamiento 22 de las 29 unidades de riego no se cumplió debido a que el MAGA no realizó los aportes en infraestructura acordados una vez publicada la política, alegando recortes presupuestarios.
- 186 Un aporte de la FAO en materia de política y legislación forestal se dio con el proyecto FFF, mediante el cual la FAO se sumó a un grupo de actores que lograron la aprobación de la **Ley ProBosque** y el fortalecimiento del INAB. En este sentido, la FAO impulsó la participación de la Alianza en el proceso de diálogo y enmienda de dicha ley. La Ley ProBosque permitirá destinar recursos económicos y financieros a diversas iniciativas de gestión de bosques durante treinta años. En este proceso participaron además varios grupos de interés del país en materia de bosques, a través de productores, municipalidades, empresas, sectores gubernamentales, ONG, sector privado, ámbito académico, cooperativas y asociaciones de productores, cooperativas, comités comunitarios y grupos forestales comunitarios de mujeres.

---

98 Durante 2012 se impulsó la propuesta de ley, sin embargo se frenó al llegar a la comisión de SAN por falta de interés político. El proceso de aprobación de la ley tuvo varias dificultades, en particular la falta de claridad sobre responsabilidades (FPH, FAO, INCAP) y la falta de propuestas financieras e implicación del MINFIN.

- 187 A juicio del equipo de evaluación, el éxito de esta iniciativa se debe principalmente al apoyo continuado al sector forestal, que cuenta con varios proyectos que persiguen el mismo fin. Por ejemplo, el FFF trabajó con la Alianza gracias al apoyo del “Programa Forestal Nacional” (Growing Forest Partnership) a fin de influir en la política forestal nacional e internacional. Con el apoyo del FFF, los miembros de la Alianza elaboraron su agenda de incidencia, en la que identificaron y priorizaron los temas de interés del sector forestal comunitario. Como resultado de esta priorización, la Alianza concentró sus iniciativas de incidencia política en la Ley ProBosque con el objetivo de apoyarla siempre y cuando se realizaran algunas enmiendas a varios artículos que restringen la participación de la población comunitaria. El cuadro siguiente presenta los factores de éxito identificados por el equipo de evaluación.

**Cuadro 4 - Factores de éxito de la incidencia política para la Ley ProBosque**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación de líderes dentro de una alianza nacional que ya había sido constituida.</li> <li>• Priorización de actividades de incidencia política que generan impacto positivo en todos sus miembros, dejando en segundo lugar iniciativas de beneficio local.</li> <li>• Identificación de un objetivo común y concentración en su cumplimiento.</li> <li>• Actitud positiva de apoyo a la ley, señalando la necesidad de enmiendas.</li> <li>• Desarrollo de capacidades técnicas para aumentar la credibilidad y las capacidades de argumentación de los miembros.</li> <li>• Contratación de un gestor en incidencia política.</li> <li>• Apoyo de abogados para elaborar el análisis jurídico de la propuesta de Ley.</li> <li>• Fortalecimiento de los mecanismos de comunicación interna, que son factores determinantes para la cohesión de los integrantes de la Alianza y el alcance de los objetivos de la misma.</li> </ul>
---

- 188 Otro ejemplo de incidencia política en el sector forestal (siempre con apoyo del FFF) es la **asignación presupuestaria al PINPEP**. La Alianza realizó acciones de incidencia a través de cabildeo político en el congreso de la República y en el Ministerio de Finanzas Públicas y logró el cumplimiento de la asignación presupuestaria atrasada del periodo fiscal 2014-2015.
- 189 Con el apoyo del FFF, a través de la contratación de un gestor de incidencia política, la Alianza también participó en las mesas de diálogo multisectoriales (restauración del paisaje forestal, REDD+, cambio climático, y mesa indígena de cambio climático). A nivel local, sus miembros participan en otras instancias de diálogo, tales como COCODES, CODEDES y mesas de concertación forestal lideradas por el INAB. Según los entrevistados, la participación en estas mesas ha sido muy positiva ya que los miembros tienen la posibilidad de emitir opiniones técnicas y participar en los procesos de toma de decisión de los temas relacionados con el sector forestal del país.
- 190 Sin embargo, el FFF es un mecanismo vinculante a otras iniciativas de fortalecimiento del sector forestal en Guatemala y no puede asumir la responsabilidad total de la sostenibilidad de los resultados alcanzados. Su aportación debe entenderse como un factor que suma al logro de dicha sostenibilidad. En el caso de la capacidad de incidencia política, la sostenibilidad de la participación de la Alianza en los diálogos políticos estará en función de la sostenibilidad financiera de este organismo.
- 191 De igual forma, la sostenibilidad de las mesas intersectoriales lideradas por el INAB depende en gran medida de la voluntad política de dichos actores para dar continuidad a la vinculación del sector forestal con las agendas de los Ministerios. Algunos factores que han influido, o pueden influir, negativamente en la sostenibilidad son los cambios de los representantes de gobierno debidos a la rotación del personal y los recursos financieros. De hecho, los ministerios del gobierno esperan que el INAB y el FFF aporten recursos financieros para hacer operativos los acuerdos que se establezcan, a pesar de que ni el INAB ni el FFF disponen de recursos. Lo único que pueden facilitar estos organismos es una vinculación con organismos financieros.

- 192 Otro ejemplo de la importancia de las iniciativas de incidencia política en el sector forestal y de su impacto en las políticas públicas son los avances del proyecto “Aplicación de las Leyes Forestales, Gobernanza y Comercio Forestal” (FLEGT, por sus siglas en inglés). Este proyecto apoyó la vinculación del INAB con instituciones del sistema judicial a través de procesos de capacitación de sus delegados en las diferentes regiones del país, lo que contribuyó a profundizar sus conocimientos, y la aplicación de la legislación guatemalteca en los procesos relacionados con la comercialización legal de la madera y el control de la tala ilegal. Según lo manifestado por los gestores del proyecto FLEGT del INAB, estos avances son importantes para fortalecer la gobernanza del sector forestal y el manejo sostenible de los bosques y fincas del país. Otros aportes específicos de este apoyo son el diagnóstico de la tala ilegal y la evaluación y actualización del plan de reducción y prevención de la tala ilegal en Guatemala.
- 193 El caso de la cooperación de la FAO con el INAB es un ejemplo exitoso de fortalecimiento institucional, donde la FAO encontró un sustrato fértil en una institucionalidad medianamente fuerte. La estabilidad de su gerencia permite la continuidad de iniciativas y un mejor aprovechamiento<sup>99</sup>. Por su parte, la FAO ha mantenido una línea de apoyo continua en el tiempo: asistencia técnica, política y financiera en intervenciones estratégicas que definen la institucionalidad, por ejemplo la aprobación de la Ley.
- 194 FAO Guatemala puso en marcha dos proyectos, o acciones del programa regular, relacionados con el fortalecimiento institucional del MAGA: el TCP/GUA/3401 BABY03 (reestructura del MAGA) y el TCP/GUA/3501 BABY01 (desarrollo de capacidades de la Dirección de Cooperación, Proyectos y Fideicomisos del MAGA). Estos proyectos abordan uno de los problemas estructurales del sector: la organización y el funcionamiento de la institucionalidad del MAGA y la composición/estructura de sus recursos humanos. Aunque los dos proyectos cumplieron los requisitos en cuanto entrega de productos (en el caso de la reestructuración), las entrevistas con puntos focales de las instituciones indicaron que los resultados previstos no se habían concretado.
- 195 En el caso del proyecto de reestructuración, por ejemplo, la FAO contó con la colaboración de dos consultoras expertas en el tema. El resultado esperado, según el documento del proyecto, era: “Se fortalece la institucionalidad del MAGA y sus dependencias, OCRET e IGN, para ofrecer una respuesta sectorial eficaz en el marco de la PNDRI”. Al momento de la evaluación, el proyecto había creado instrumentos de gestión (manuales, perfiles, organigramas, mapas de procesos, hojas de ruta, propuestas de reestructuración, etc.) a medida de los productos contemplados en el documento. Si bien es cierto que dichos productos son un aporte considerable para el fortalecimiento del MAGA, por sí solos no producen el resultado esperado.
- 196 Para lograr el resultado deseado es necesario tomar medidas que promuevan la apropiación y el uso de los instrumentos. El proyecto incorporó metodología participativa como medida para lograr el compromiso de la contraparte. Sin embargo, hubo varios inconvenientes durante la fase de implementación. En particular, la resistencia al cambio y la indiferencia o el rechazo por parte del personal del MAGA. Además, la situación política del país desde septiembre de 2015 no ayudó a que hubiera un seguimiento de los productos generados con el apoyo de la FAO.
- 197 Según la Oficina País, al finalizar la consultoría se recomendó a las autoridades del MAGA dar seguimiento a lo planteado en la hoja de ruta, ya que ello representaría la toma de medidas significativas para una consolidación firme y eficaz del proceso de modernización institucional del MAGA. En la etapa de redacción del informe de evaluación, la Oficina País informó que la consultoría se había consolidado y que estaba en fase de concreción, con la incorporación a estas iniciativas del Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) del PNUD.
- 198 La representación tiene amplio conocimiento del contexto institucional y de las dificultades que puede encontrar la FAO, además de entender con claridad las medidas que se pueden tomar para mejorar la situación. Partiendo de las experiencias anteriormente descritas y considerando que el objetivo de más de la mitad de los proyectos del portafolio era

---

99 En 19 años solo ha habido 4 gerentes, lo que brinda estabilidad al personal

fortalecer las instituciones de una manera u otra, resulta necesario tomar en cuenta estos elementos estratégicos a la hora de diseñar y llevar a cabo nuevas intervenciones, lo que contribuiría a reducir los riesgos asociados y mejorar la continuidad de los proyectos.

#### 4.2.2 Políticas e instituciones agrarias (área C)

- 199 El objetivo estratégico de esta área prioritaria es apoyar la **formulación y/o el fortalecimiento de las políticas e instituciones agrarias** buscando alternativas para mejorar el acceso a la tierra y tomando en cuenta las condiciones y necesidades de mujeres y hombres. Las actividades se concentraron sobre todo en la incidencia política (incluso con las DVGTS) con la SAA y en el fortalecimiento institucional y la mejora del acceso a la tierra, a través de la creación de herramientas para aplicar la metodología de Comunidades Agrarias Sostenibles en el Fondo de Tierras.
- 200 Según los socios entrevistados, en el ámbito agrario, la FAO ha dado pasos muy importantes en la revisión y aprobación de la **política agraria** 2011-2015 basada en las DVGTS. Esta política está bien sustentada desde el punto de vista técnico y cuenta con planes de implementación. Además, dada la resistencia histórica del sector empresarial a este respecto, principalmente las empresas vinculadas al agro, la participación de la FAO en estos procesos podría contribuir al diálogo sobre esta temática.
- 201 Sin embargo, a pesar de que se elaboró un plan, la aplicación de la política sigue siendo el mayor desafío puesto que carece de prioridad política y de recursos financieros para implementarla debidamente y a la escala que corresponde. En el nuevo contexto político, la FAO tendrá que continuar desarrollando actividades en su defensa para no dejar la política sin aplicación: la promoción de actividades de divulgación, información y debate sobre los temas de las directrices será importante para contribuir a modificar la mentalidad social que impide el desarrollo rural.
- 202 En cuanto al apoyo institucional a FONTIERRAS, la FAO acompañó a la institución en su programa de Comunidades Agrarias Sostenibles (CAS) y, según los entrevistados de FONTIERRAS, desempeñó un papel muy importante. A través del UTF/GUA/013/GUA, la FAO elaboró manuales para fortalecer las capacidades del personal de la institución del CAS y apoyar el desarrollo de estas metodologías en las comunidades apoyadas por FONTIERRAS. Los manuales son oficiales y ya se han comenzado a utilizar aunque todavía no se han publicado oficialmente.
- 203 El apoyo de la FAO ha permitido sistematizar las tareas de la dirección del CAS y crear un material de referencia para las nuevas autoridades. En su elaboración participaron el personal institucional, los técnicos de campo y las comunidades. Según los entrevistados de la institución, los manuales están basados en la experiencia de las comunidades y de los técnicos.
- 204 Sin embargo, como en otros casos, el trabajo de la FAO con FONTIERRAS debe superar los retos que representan la debilidad institucional, la politización y la falta de asignación presupuestaria por parte del gobierno. Además, el presupuesto asignado al proyecto no fue suficiente para finalizar las actividades de capacitación planteadas una vez concluidos los manuales.

#### 4.2.3 Competitividad de la agricultura familiar (área D)

- 205 El objetivo estratégico de esta área prioritaria es apoyar la **formulación y/o el fortalecimiento de políticas e instituciones para la competitividad de la agricultura familiar** promoviendo la participación de las mujeres y fomentando la asociación de pequeños agricultores para mejorar el acceso a los mercados de productos alimentarios.
- 206 Las intervenciones de los proyectos de la muestra correspondiente a este ámbito se orientaron a **fortalecer las capacidades de producción, gestión asociativa y negociación**

**en mercados** de cuatro tipos de organizaciones: i) productores de semilla de frijol y maíz<sup>100</sup>; ii) productores de papa y frijol<sup>101</sup>; iii) productores de café<sup>102</sup> y iv) productores forestales.

207 Las principales acciones realizadas bajo esta área prioritaria son las de los proyectos “Semillas para el Desarrollo”, “Agrocadenas” y, en cierta medida, el “FFF”. Según los resultados registrados por el equipo de evaluación, estas iniciativas contribuyeron en términos generales a emprender siete cambios principales que se detallan en la tabla siguiente.

**Tabla 7.** Principales cambios observados en el fortalecimiento de organizaciones agrícolas

Capacidades y prácticas	Proyectos
Incremento de la productividad y la competitividad: mayor rendimiento en maíz, frijol y papa; aumento de ingresos, más oportunidades de acceso al mercado (ferias, ruedas de negocios, aumento de cartera de clientes, participación en licitaciones nacionales; envasado y marca propia).	GCP/RLA/182/SPA BABY04 GTSF/RLA/176/ITA BABY03
Desarrollo de capacidades de producción y manufactura: adopción de BPA en cada cultivo; biofábricas para el control preventivo de enfermedades del café; BPM, equipamiento y tecnificación de procesos de manufactura (canastas plásticas, balanzas y máquina lavadora de papas).	GCP/RLA/182/SPA BABY04 GTSF/RLA/176/ITA BABY03 GCP/SLM/002/SPA
Desarrollo de capacidades asociativas para producción y comercialización: 7 organizaciones creadas con mayor membresía; creación de red asociativa de semilleristas (REDSEGUA) y afiliación a ANAFRIJOL, ANAPAPA; respaldo de otros cooperantes (USAID, PADEL)	GCP/RLA/182/SPA BABY04 GTSF/RLA/176/ITA BABY03 GCP/SLM/002/SPA
Desarrollo de capacidades de investigación e innovación tecnológica: variedades de semillas adaptadas al cambio climático y culturas locales; plantas de beneficiado de semillas y conexos; monitoreo satelital de la roya de café (SATCAFÉ); conexiones con instituciones de investigación (ICTA) y certificación (VISAR).	GCP/RLA/182/SPA BABY04 GTSF/RLA/176/ITA BABY03 OSRO/GUA/401/ITA
Fortalecimiento de la participación de mujeres en organizaciones agrícolas: productoras de café capacitadas en todo el ciclo del cultivo; mujeres semilleristas; acceso a posiciones directivas.	GCP/SLM/002/SPA OSRO/GUA/401/ITA GCP/RLA/182/SPA BABY04
Generación de oportunidades de empleo temporal y permanente: además de fuerza laboral de socios, se contrata trabajadores para labores de producción y manufactura.	GCP/RLA/182/SPA BABY04
Desarrollo de capacidades para analizar y desarrollar mercados derivados del uso y manejo sostenible de bosques y fincas; facilitación de diagnósticos organizativos para la producción y elaboración de planes de negocios.	GCP/GLO/495/MUL

Fuente: elaboración propia basada en la muestra de proyectos de la evaluación por los beneficiarios y el estudio de caso del proyecto FFF.

208 En particular, el proyecto “**Semillas para el Desarrollo**” contribuyó a mejorar la producción de la semilla certificada de maíz ICTA B-7 y de frijol ICTA ligero, lo que aumentó la disponibilidad de alimentos<sup>103</sup> y generó mayores ingresos para las familias a través del fortalecimiento de sistemas nacionales de semillas. El proyecto trabajó con 10 organizaciones de productores y alcanzó una cobertura nacional de 80.000 pequeños productores que forman parte de la Red de Semilleristas de Guatemala (REDSEGUA)<sup>104</sup>. Aunque con distintos niveles organizativos, las organizaciones que recibieron el apoyo fortalecieron sus capacidades y lograron incrementar el número de socios, la producción y la comercialización de semillas.

100 Semillas para el desarrollo: GCP/RLA/182/SPA BABY04

101 Proyecto regional “Agro-cadenas” (GTSF/RLA/176/ITA BABY03), con vínculos al proyecto OSRO/GUA/401/ITA, orientado a fortalecer las cadenas de valor de la papa y el frijol

102 Proyecto GCP/SLM/002/SPA “Fortalecimiento de la resiliencia de la agricultura familiar para la prevención y respuesta efectiva a las enfermedades fito y zoo sanitarias”; proyecto OSRO/GUA/401/ITA “Fortalecimiento de la resiliencia de pequeños productores de café afectados por la roya del cafeto en la región noroccidental del departamento de Huehuetenango”.

103 Según informes del proyecto, la producción de maíz certificado (ICTA B7) aumento de 2,058.5 quintales (2011) a 7,120.25 quintales (2013), mientras que la producción de frijol certificado aumento de 631 quintales (2011) a 1678 quintales (2013).

104 Según información brindada por la oficina país.

**Cuadro 5 - Factores de éxito del proyecto Semillas para el Desarrollo (GCP/RLA/182/SPA)**

- Trabajar con organizaciones de productores que cumplieran los criterios básicos para ser productores de semillas certificadas (acceso a recursos productivos, fuerte cohesión e interés) y que contaban con el respaldo de otros cooperantes (PADEL, USAID, IICA)
- Establecer vínculos/alianzas de las organizaciones de productores con compradores (PMA, MAGA) > sostenibilidad
- Marcada orientación al desarrollo de capacidades a nivel organizativo, incluidas la gestión empresarial y la comercialización
- Establecimiento de REDSEGUA – formación de un equipo unido y motivado
- Giras de trabajo e intercambios para motivar a los participantes

- 209 A nivel institucional, el proyecto contribuyó al **fortalecimiento del ICTA** a través de infraestructura y equipamiento en las áreas de secado de semillas, equipamiento para su laboratorio nacional de análisis de control de calidad de semillas y apoyo en la elaboración del plan estratégico 2013-2020. Por otro lado, junto al MAGA, se elaboró la propuesta de **ley y la política nacional de semillas** y su reglamento, que todavía no han sido aprobadas.
- 210 El equipo de evaluación observó que pese a la capacitación en BPA/BPM, a la innovación tecnológica y al apoyo empresarial brindados por el proyecto, algunas organizaciones participantes aún muestran capacidades limitadas. Este es el caso de la Asociación de Productores y Artesanos La Nueva Jerusalén (ASOAGRA) de San Martín Cuchumatán, que no logró consolidar sus capacidades de comercialización con el apoyo recibido de FAO y en la actualidad tienen dificultad para cumplir con el volumen de producción de papas acordado con su cliente Walmart (entre un 40 y 50% de rechazo y solo 16 de los 91 productores iniciales están entregando su producción a la asociación).
- 211 Otro caso es el de la Cooperativa Unión y Progreso (San Pablo, San Marcos), que no logró una alta producción de papa y decidió orientar su producción comercial a la arveja dulce, producto que tiene mayor rentabilidad en el mercado. En la Comunidad Campesina Rincón y Cimientos, la Junta Directiva indicó que gracias a las BPA aprendidas aumentó la producción de frijol en el momento de ejecución del proyecto, pero al no disponer de agua de riego desde hace dos años por la escasez de lluvia, apenas han sacado 5 quintales por manzana.
- 212 El proyecto **“Agrocadenas”** apoyó el desarrollo de las cadenas de papa y frijol mediante la creación de bases de asociatividad, BPA y BPM para establecer estándares de calidad e inocuidad alimentaria, además de capacitación de pequeños productores, fortalecimiento de sus organizaciones y establecimiento de alianzas entre productores.

*“La FAO nos enseñó a producir semillas y nos fortaleció como organización. Con las ganancias de las semillas pudimos comprar nuestro carro y generar empleo”.*

Directivo de ATESCATEL. Atescatempa, Jutiapa.

- 213 Aunque todavía hay oportunidades de crecimiento, cabe decir que las organizaciones que han recibido apoyo de los proyectos tienen en la actualidad mejores condiciones y ventajas para insertarse en una dinámica que las vincule a la agricultura comercial. El desarrollo de capacidades y prácticas (producción, manufactura, investigación, innovación, comercialización y gerencia) ha mejorado incluso las condiciones de vida de los socios de las organizaciones. Si bien resulta necesario profundizar la investigación sobre estos resultados, se han observado mejoras notorias en vivienda, medios de transporte y otros activos que favorecen la movilidad social.
- 214 Pese a las valoraciones positivas, conviene aclarar que los diversos grupos, asociaciones y cooperativas visitados no habían alcanzado el mismo nivel de organización y desarrollo de capacidades. La diferencia en los resultados se debe en parte a factores tales como un menor acceso a conocimientos y recursos productivos y al nivel de cohesión social.

Por ejemplo, los productores de semillas de maíz y frijol de la zona oriental tienen mayor desarrollo empresarial que se caracteriza, entre otras cosas, por el tamaño y la solidez de su membresía, el nivel de productividad y competitividad y el incremento de las utilidades de sus socios. Por el contrario, los productores de papa de San Martín Cuchumatán muestran una estructura organizativa débil y un nivel de productividad inferior caracterizado por la dificultad que tienen para cumplir con el volumen de producción acordado con la corporación Walmart, su principal cliente.

- 215 El proyecto “**FFF**” también ha contribuido al desarrollo empresarial de productores forestales a través de intercambios de experiencia (7 intercambios nacionales y regionales) y de la creación de una carrera técnica de carpintería en Petén. Los entrevistados manifestaron que gracias a este tipo de actividades pudieron ampliar su visión de negocio y conocer las experiencias, los desafíos y los aprendizajes de otros productores, además de intercambiar ideas para tomar decisiones diferentes y abordar los problemas que se les presentan en sus organizaciones. Parte del apoyo de la FAO consistió en facilitar diagnósticos organizativos para 11 pequeñas y medianas empresas (PYMES), lo que dio lugar a la elaboración de planes de negocio y planes de desarrollo microempresarial para actividades productivas comunitarias a partir de productos maderables, textiles, agrícolas y del sector del turismo.
- 216 Un ejemplo de resultado específico logrado con los intercambios es el caso de los productores de cacao de COACAP, que aprendieron técnicas de injerto que ahora aplican en sus viveros y plantaciones. Gracias a ello han logrado mejorar la calidad de sus cultivos y, por consiguiente, su precio en el mercado.
- 217 Los intercambios mejoran las capacidades individuales de los actores, sin embargo la sostenibilidad de este tipo de acciones depende de factores externos al programa, relacionados con el acceso al financiamiento, el nivel organizativo de las distintas organizaciones y las condiciones socioeconómicas de los productores. En particular, la falta de acceso a financiación, según lo manifestado por los productores forestales, no les permite mejorar la operatividad de sus negocios ni el impacto de los procesos de fortalecimiento obtenidos.
- 218 En general, se observa un alto nivel de apropiación de los cambios por parte de los sujetos beneficiarios de las intervenciones de desarrollo empresarial. Por ejemplo, las asociaciones de semilleras visitadas revelan un alto grado de apropiación y motivación para seguir creciendo. Esto se ha visto reforzado por la constitución reciente de REDSEGUA, que contribuye a conservar la soberanía alimentaria y el patrimonio genético de semillas del país. Los caficultores de San Antonio Huista (Huehuetenango) también sienten como suyos los cambios apoyados por la FAO, en particular la innovación de los métodos tradicionales empleados.
- 219 Hay otros factores menos positivos en lo que respecta a la **sostenibilidad** de las intervenciones. Por ejemplo, en el caso de las asociaciones de productores de semillas, se observa vulnerabilidad en el entorno institucional, principalmente por su dependencia del ICTA, una institución con limitaciones presupuestarias. Otros factores adversos son la falta de aplicación de la legislación en el marco del Sistema de Integración Centroamericana, la aprobación incierta del proyecto de la ley nacional de semillas y la debilidad del Viceministerio de Sanidad Agropecuaria y Regulaciones del MAGA (VISAR). Otro ejemplo son los productores de papa asociados a ASOAGRA, que no tienen vinculación orgánica con el resto de los eslabones de la cadena de valor, entre ellos los servicios de crédito y los mercados diversificados. En este caso, parece difícil sostener los cambios relacionados con el incremento de ingresos.
- 220 También es importante tener en cuenta la falta de competitividad de los precios nacionales frente a los precios internacionales. Por ejemplo, en una cooperativa de San Marcos la FAO facilitó el contacto con grandes empresas, pero los precios eran tan bajos que algunos prefirieron ir a vender a la frontera ilegalmente. En este sentido, el apoyo al acceso al mercado no debe limitarse a establecer contactos entre productores y empresas, sino que además debe considerar otros factores, como los precios, la disponibilidad de insumos, las oportunidades, la demanda, etc.

- 221 Cabe señalar la importancia de entender la cadena completa, desde los productores, los intermediarios y los compradores hasta las posibles alianzas con el sector privado y con las ONG que trabajen en el tema. Un informante, por ejemplo, mencionó el método de “Mercados para Pobres” (MPP-ASM) de Helvetas como estrategia sistémica para mejorar el acceso al mercado de los pequeños productores. Este método está basado en una buena comprensión de los mercados y, sobre todo, de las causas por las cuales no funcionan adecuadamente.

#### 4.2.4 Factores que han facilitado o limitado el logro de resultados

- 222 El equipo de evaluación identificó varios factores que han influido positivamente en las contribuciones evaluadas. Estos son:

- **Sinergia de las principales contribuciones en SAN:** en general, los distintos cambios emprendidos en cuanto a capacidades y prácticas muestran una ruta crítica de intervenciones eficaces para empoderar a las familias y aumentar su resiliencia a la crisis de inseguridad alimentaria nutricional, causada por factores estructurales y amplificada por los efectos del cambio climático.
- **Continuidad de procesos de cambio previos:** este ha sido un factor de éxito en aquellos proyectos que han tomado como punto de partida la continuidad de procesos previos de desarrollo promovidos por otros actores en las comunidades seleccionadas.
- **Capitalización de conocimientos generados por el PESA:** los proyectos de la FAO han sabido capitalizar los conocimientos generados en el extenso ciclo de duración del programa y traducirlos en metodologías validadas y en muchos casos mediadas pedagógicamente, en concreto sobre buenas prácticas agrícolas adaptadas a las condiciones agroecológicas y culturales de las comunidades.
- **Implicación del MAGA y los gobiernos locales:** este alineamiento ha permitido una colaboración eficaz entre los proyectos y la institucionalidad pública en el cumplimiento de sus mandatos y responsabilidades.
- **Recuperación, adaptación y adopción de prácticas agrícolas ancestrales:** aunque hacen falta iniciativas más orgánicas, el trabajo de la FAO ha contribuido a revalorizar la cultura agrícola indígena mediante la recuperación, actualización, adaptación y difusión de sus prácticas más exitosas.
- **Percepción positiva y credibilidad del personal de la FAO:** la mayor parte de los beneficiarios consultados expresaron en términos muy positivos la calidad y la responsabilidad del personal técnico de los proyectos de la FAO, lo que representa un importante activo social para construir relaciones de confianza y colaboración.

- 223 Por otra parte, el equipo de evaluación constató sobre el terreno, y según los distintos instrumentos metodológicos empleados, algunos factores que han limitado el alcance de las contribuciones de la FAO para la obtención de resultados de desarrollo en los distintos grupos de beneficiarios, principalmente los productores agropecuarios y sus familias. Estos son:

- **Límites sistémicos fuera del alcance de la FAO:** gran parte de los cambios en las condiciones de vida de los pequeños y medianos productores agropecuarios exigen la transformación de la matriz causal que históricamente ha generado y perpetuado su exclusión de los beneficios del desarrollo, situación que, como se ha explicado en otras secciones del presente informe, está fuera del control de la FAO y de cualquier otro cooperante en el sector.<sup>105</sup>
- **Factores clave de la matriz de exclusión que se refuerzan sinérgicamente:** por un lado, el escaso acceso de las familias campesinas a los recursos naturales y, en general, a los activos productivos (como son la tierra y el agua) les impide producir suficiente alimento para su consumo y mejorar los ingresos. Por otra parte, se evidencia el abandono y la desatención estatales para revertir esta situación estructural. Aunque este análisis debe ser el punto de partida de las intervenciones, es importante subrayar que la FAO no puede sustituir ni la función ni la responsabilidad del estado. Estos factores afectan negativamente a la continuidad, la eficacia y la sostenibilidad de los procesos de

---

<sup>105</sup> El equipo de evaluación destacó este resultado como objeto de reflexión estratégica sobre la eficacia de la cooperación para en el desarrollo en Guatemala. A tal efecto fue compartido y seguido con interés por el Grupo Consultivo de la Evaluación en la sesión de exposición de resultados preliminares.

transformación. Por ejemplo, el hecho de que muchos de los agricultores beneficiarios de los proyectos de la FAO arrienden sus tierras limita la implementación de las BPA para la conservación de suelos y, en general, la inversión a largo plazo en el territorio.

- **Oferta de los donantes y demandas del desarrollo del país:** uno de los principales retos de la FAO en el país con respecto a su relación con los donantes es la necesidad de cumplir los requisitos específicos de cada uno de ellos. Estos requisitos, entre ellos la duración de los proyectos/programas, la ubicación geográfica de los proyectos, los temas abordados y la disponibilidad de presupuesto, no siempre crean condiciones propicias para lograr los resultados y cambios esperados a largo plazo. Sin embargo, la capacidad de incidencia de la FAO en el país puede utilizarse para abrir un diálogo con los donantes y modificar, en la medida de lo posible, algunas de las condiciones.
- **Adecuación de proyectos a las características específicas del territorio, entendiendo el territorio como una construcción social:** En un entorno culturalmente diverso y con profundas asimetrías que afectan a la mayoría de la población, es necesario adecuar la orientación de las intervenciones a la especificidad geográfica, social, cultural y temporal de la población objetivo (en su mayoría población indígena y mujeres). Aunque se han observado casos en los que los equipos de campo realizaron estas adaptaciones durante el proceso de implementación, por lo general los proyectos responden a un diseño genérico o universal, como si se tratara de un paquete estandarizado de servicios técnicos adecuados para cualquier tipo de destinatarios. En este sentido, adaptar la estrategia a las características de género y de pueblos indígenas es un factor clave para promover cambios sostenibles en las condiciones de desarrollo del territorio.

### 4.3 Aspectos transversales de la FAO

**Hallazgo 14** - La FAO, tanto a nivel corporativo como de país, se ha propuesto recientemente integrar mejor los temas de género y de pueblos indígenas en su programa. Sin embargo, sus capacidades y el impacto de estas iniciativas aún son limitadas. Hay oportunidades de mejora en el trabajo de la FAO en materia de empoderamiento de mujeres y participación consistente de las poblaciones beneficiarias en el diseño inicial de sus intervenciones.

#### 4.3.1 Inclusión de pueblos indígenas

- 224 En el contexto agroecológico y cultural en el cual trabaja la FAO en Guatemala se deben considerar como insumos básicos para el diseño de proyectos y programas las diferencias culturales y los derechos específicos de los pueblos indígenas, así como las condiciones estructurales que caracterizan a los campesinos indígenas del país. Esta debilidad se agrava porque el enfoque de género y reconocimiento de la multiculturalidad que caracteriza a la sociedad guatemalteca no está adecuadamente presente en la PNDRI. Nos referimos en concreto a la falta de tierras (y el estado de degradación de las tierras disponibles), la pérdida de sus tierras ancestrales, la discriminación étnica, la pobreza extrema, la falta de servicios públicos y de reconocimiento de su ciencia agrícola, de sus organizaciones tradicionales y de sus sistemas de gobernanza territorial, entre otros aspectos. Esta ausencia es más llamativa si se considera que el sujeto priorizado de dicha política es el agricultor familiar, que en la mayoría de los casos es indígena.
- 225 Guatemala dispone de un marco jurídico internacional y nacional sobre los derechos de los pueblos indígenas: i) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por Guatemala en 1996; ii) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, votada favorablemente por Guatemala en 2007; iii) Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (uno de los Acuerdos de Paz), firmado en 1995. Sobre esta base, la presente evaluación considera de vital importancia tomar en cuenta el derecho al consentimiento previo, libre e informado<sup>106</sup>, a la gestión de los recursos naturales y al desarrollo en el marco de su propia cultura.

---

<sup>106</sup> Según el nuevo ciclo de proyecto de la FAO y las Directrices de Manejo Ambiental y Social para apoyar la implementación de normas ambientales y sociales aprobadas en 2015, la FAO debe respetar el derecho al consentimiento previo, libre e informado antes de adoptar e implementar proyectos y programas que puedan afectar a los pueblos indígenas. En octubre de 2016, la FAO publicó el Manual para profesionales en el terreno sobre el consentimiento libre, previo e informado.

- 226 Para atender las características específicas de la mayor parte de las familias campesinas de Guatemala, la FAO cuenta con un documento de política sobre pueblos indígenas que contiene lineamientos conceptuales y operativos para sus intervenciones en contextos caracterizados por la presencia indígena. En 2013, cuando la representación colaboró con un experto temático, se inició un proceso de difusión y sensibilización del personal sobre esta política.
- 227 En general, la participación y consulta de los pueblos indígenas en los programas y actividades actuales y futuros que afectan a sus comunidades ha sido limitada. La consulta se ha restringido a los COCODES y COMUDES<sup>107</sup>, en cuya elección tienen gran influencia los alcaldes y, por tanto, en la práctica no siempre son organizaciones representativas de los pueblos indígenas, como establece el Convenio 169 de la OIT. Es decir, el hecho de que los miembros de una organización sean indígenas no significa que la organización sea representativa de un pueblo o una comunidad indígena, a pesar de que el espíritu y la letra de la ley concibió el espacio creado por los COCODES y COMUDES como “instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena”.<sup>108</sup>
- 228 En general, para los líderes consultados es importante que la FAO aplique mecanismos de consulta pertinentes para cada tipo de proyecto, considerando los sistemas locales de toma de decisiones y todo ello sin socavar las competencias constitucionales que corresponden al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Cabe señalar que el PC de la cuenca de los ríos Coatán-Suchiate, por iniciativa del PNUD, consideró la coordinación con el Consejo Maya Mam. Por otra parte, los programas de manejo de microcuencas en Chiquimula han estado cerca del Consejo Ch’orti’ y de otras organizaciones indígenas.
- 229 Aparte de este caso, si bien los proyectos se han llevado a cabo en un entorno de diversidad étnica y cultural, con distintos sistemas de organización social y productiva y diversidad de idiomas, su diseño parece ser genérico y no tomar en cuenta las características específicas de cada grupo de beneficiarios. Por regla general, los proyectos se diseñan con los socios de la FAO sobre el terreno, las contrapartes gubernamentales y los donantes, y adoptan la metodología del ciclo de proyectos de desarrollo sin herramientas específicas para captar las características étnicas y culturales de los beneficiarios. De hecho, ninguno de los documentos de los proyectos de la muestra revisados por el equipo de evaluación menciona las características étnicas y culturales de su población destinataria. La falta de un registro de información catastral en el país impide mencionar la estructura agraria y el precario acceso a la tierra de los indígenas<sup>109</sup>. Los proyectos que incluyen obras de conservación de suelos, reforestación y valorización de la tierra no suelen tomar en cuenta el hecho de que estas actividades se realizan en tierras propias, sin embargo los indígenas de Guatemala no siempre tienen acceso a este bien, como ya se ha mencionado. Esto se debe en parte a que el financiamiento para la formulación de proyectos es muy limitado y no permite siquiera elaborar estudios previos para entender mejor las necesidades de la población destinataria.
- 230 Sin embargo, una vez iniciados los proyectos, su operación puede adecuarse a las culturas particulares de cada zona mediante la participación de organizaciones representativas indígenas y su incorporación a sistemas permanentes de seguimiento y auditoría social indígena. A este respecto se observaron casos en los que el personal de la FAO adaptó las intervenciones a las realidades locales, aunque estas buenas prácticas no constan en el formato de los informes. Los proyectos llevados a cabo en el corredor seco de Guatemala han incorporado técnicas agrícolas ch’orti’ que incrementan el nivel de resiliencia ante la prolongación de la estación seca. Aunque estas técnicas fueron previamente analizadas en estudios de la FAO, no se mencionan en los diseños de proyecto sino que responden, en la mayoría de los casos, a la iniciativa de los directores de los proyectos durante la

---

107 El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo se compone del CONADUR (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural), el CODEDE (Consejo Departamental de Desarrollo), el COMUDE (Consejo Municipal de Desarrollo) y el COCODE (Consejo Comunitario de Desarrollo). Se supone que en una visión piramidal de abajo hacia arriba se deberían ubicar los recursos financieros para proyectos de desarrollo, pero en la realidad, el único ente o nivel en el que se decide el presupuesto es el nivel departamental, donde rara vez se escuchan las voces de los COCODES.

108 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Legislativo 11-2002).

109 A excepción de un TCP sobre el tema de tierras comunales (indígenas y campesinas) con desarrollo de material didáctico para la gobernanza local.

fase de ejecución. Adaptar el diseño original a las necesidades específicas incrementa la pertinencia cultural de las acciones emprendidas y, por ende, la probabilidad de que aumente la sostenibilidad y la expansión fuera del proyecto.

- 231 En las zonas rurales se hablan varios idiomas indígenas. En particular, son más las mujeres que no dominan el castellano que los hombres, pero son ellas precisamente las responsables de la agricultura familiar. Por ello, es necesario que los programas dispongan de personal capaz de comunicarse en los idiomas indígenas. En gran parte de los proyectos el personal de campo hablaba los idiomas locales, pero no siempre fue el caso<sup>110</sup>.
- 232 Trabajar en un entorno culturalmente diverso es complejo y exige prácticas cotidianas interculturales. En Guatemala, el equipo de evaluación observó la ausencia de estas prácticas y la aplicación de métodos de trabajo más cercanos al extensionismo clásico, que promueve innovaciones pero sin el adecuado reconocimiento y valoración de los conocimientos agrícolas de los pueblos mayas. En este sentido, la adopción eficaz de la metodología “campesino a campesino”, con un enfoque intercultural, debería contribuir a que el extensionismo supere la visión tradicional, vertical y jerárquica.
- 233 Cabe destacar que la mayor parte del personal de la FAO se esfuerza por adaptar las acciones a las realidades socioculturales de sus áreas de trabajo y muestra un interés genuino en atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Por ello manifiestan la necesidad de ampliar sus conocimientos y contar con mayor apoyo y con herramientas adecuadas para integrar los principios de la política de la FAO respecto a los pueblos indígenas y tribales en sus proyectos. Es probable que la demanda se deba a que su difusión es reciente y, aunque ya ha habido una iniciativa de capacitación en este tema, todavía es pronto para identificar resultados concretos de la aplicación de estos conceptos. Esto refuerza la necesidad de una capacitación intensiva, tanto sobre la realidad étnica y cultural del país como de los derechos indígenas y la política de la FAO. Al mismo tiempo, es necesario prever el seguimiento permanente de una orientación sensible desde el punto de vista étnico y cultural que incluya el género indígena.

#### 4.3.2 Reducción de desventajas y empoderamiento de la mujer (género)

- 234 En el tema de la igualdad de género, el programa de la FAO ha realizado actividades de fortalecimiento institucional (organizativo) y de desarrollo de capacidades individuales sobre el terreno. En el primer caso, la FAO brindó apoyo a la Unidad de Género del MAGA en la formulación de la política de igualdad de género y su plan de aplicación. En este aspecto, la FAO brindó asesoramiento técnico en el proceso de formulación de la política y sus herramientas de aplicación (por ejemplo, planes para elaborar guías sensibles al género utilizando la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW- como marco de referencia). A pesar de este avance, la Unidad de Género del MAGA todavía debe superar el reto de institucionalizar la política bajo el nuevo gobierno y sensibilizar al personal de proyectos sobre la importancia del tema. Esta política no se considera todavía un instrumento de aplicación obligatoria dentro del MAGA, donde han habido talleres recientes para su difusión para el personal de la institución.
- 235 A nivel de campo, se han observado casos positivos en la participación y el empoderamiento de la mujer. El primero fue el de las productoras de café asociadas a ADIESTO, en San Antonio Huista, Huehuetenango. Con el apoyo de la FAO recibieron capacitación en distintos aspectos de todo el ciclo del cultivo, más allá de las labores tradicionales realizadas por razón de su género (procesamiento). Además, ha aumentado la valoración de sí mismas como caficultoras, lo que tiene un valor simbólico importante porque se trata de una actividad reservada generalmente a los hombres. Esta capacitación parece muy pertinente dado que en la zona hay numerosas mujeres que han asumido la jefatura del hogar y de las parcelas productivas debido a la migración de los convivientes o al hecho de ser madres solteras o madres viudas (violencia, migración y conflicto armado). Otro caso interesante se observó en APALH en Monjas (Jalapa), y en ATESCATEL en Atescatempa (Jutiapa), donde participan 12 socias empoderadas en las decisiones de la organización.

- 236 En términos generales y a pesar de los mencionados aportes positivos, el programa de la FAO no ha logrado incorporar con consistencia las consideraciones de igualdad de género en el diseño e implementación de los proyectos. Es cierto que estos trabajan directamente con mujeres beneficiarias y, en algunos casos, hasta puede haber discriminación intencional positiva en la selección de participantes, sin embargo es importante no confundir la participación de las mujeres con su empoderamiento (social, político y económico). Por ejemplo, el sistema de extensión agrícola, con las prácticas de patio hogar, también puede aumentar la presión sobre la mujer y dejar el problema de fondo sin resolver (machismo, violencia, falta de capacidad de decisión), lo que no contribuye a su empoderamiento. Para modificar las funciones de género en el hogar es necesario implicar a los hombres y crear conciencia para que cambien la perspectiva sobre la contribución de la mujer a la economía del hogar.

---

***“Para cerrar la brecha es necesario formar al hombre y a la mujer, para que el hombre entienda por qué la mujer tiene que participar”***

Extensionista MAGA, Comunidad Los Felipe, Chiquimula

---

- 237 En cuanto a las posibilidades de sostenibilidad de las acciones de la FAO en este ámbito, cabe señalar que en general son escasas dado el alcance de las contribuciones observadas a nivel local y su impacto limitado. En una situación de desventaja estructural, los aportes de la FAO parecen efímeros e insuficientes para reducir de manera significativa la desigualdad de género, agravada por la falta de acceso casi absoluto a los activos productivos y por la escasa eficacia de las políticas e instituciones encargadas de revertir estas desventajas, como las oficinas municipales de la mujer a nivel local. El apoyo de la FAO a la política de igualdad de género del MAGA puede contribuir a revertir esta situación.
- 238 A pesar de que en los últimos años se ha iniciado en el país un proceso de cambio para impulsar la participación de la mujer en general, y la mujer indígena en particular, en la toma de decisiones de sus organizaciones comunitarias, su participación aún es incipiente. Esto se evidencia, por ejemplo, en el caso de los COCODES, donde la participación de la mujer es casi nula. En tal sentido, si bien los proyectos utilizan un sistema de consejos de desarrollo en sus consultas, el tema está fuera de su alcance y por tanto su accionar es limitado. Este tipo de cambios exige iniciativas nacionales orientadas a mejorar la educación, la legislación y la cultura en relación con las mujeres.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1 Conclusiones

- A. La FAO ha logrado situarse como agencia líder del desarrollo rural, con una visión que favorece a la población más vulnerable de Guatemala, para lo cual ha abierto su espacio de colaboración a un grupo más diverso de actores. Su posición le ha permitido incidir en políticas de relevancia para el desarrollo de la agricultura familiar y la economía campesina (PNDR y sus políticas sectoriales, como la política agraria).**

La legitimidad técnica de la FAO en sus ámbitos de competencia es reconocida y valorada por actores nacionales e internacionales: la FAO ocupa una posición destacada en el país desde hace muchos años, principalmente con el PESA, un programa considerado exitoso y que se ha institucionalizado en varios programas del MAGA, como el PAFEC. Este logro valida la acertada decisión tomada por la FAO Guatemala en los últimos tiempos: desempeñar una función de mayor incidencia en las políticas públicas como única vía para alcanzar la escala y la sostenibilidad necesarias y lograr un impacto positivo en la transformación de la realidad nacional, particularmente en las condiciones de pobreza y exclusión aún predominantes. Este énfasis de los últimos años en el área de incidencia ha favorecido el logro de varios resultados importantes por parte de la FAO Guatemala y contribuido a mejorar el entorno político.

En su relación con los actores del desarrollo rural, la FAO Guatemala ha tenido una orientación muy institucional, concentrada en el MAGA. Por un lado, esto es positivo dada la necesaria relación que le corresponde desarrollar con el estado. Por otro lado, también es importante fomentar la relación con otros actores clave del sector a fin de garantizar los resultados previstos. Con la creación de una representación oficial en 2014 y la apertura a nuevas asociaciones se han generado nuevas posibilidades de proyectarse en ámbitos innovadores e impulsar un diálogo de políticas que permita abordar temas sensibles, en particular con socios no gubernamentales.

- B. Durante el periodo evaluado, el programa cubrió un amplio espectro de temas relevantes para promover la seguridad alimentaria y la gestión de recursos naturales. Considerando los problemas graves de desnutrición crónica que sufre el país, hay oportunidades de desarrollo en el área de nutrición, donde la FAO tiene algunas ventajas comparativas y/o podría buscar sinergias con otros actores.**

Gran parte de los proyectos del portafolio confluyen de manera directa o indirecta en la estabilización y mejora de la seguridad alimentaria de las familias campesinas, a través de un apoyo sostenido a los productores de la agricultura familiar. Estos proyectos han contribuido a aumentar la disponibilidad y variedad de alimentos (frijol, maíz, hortalizas y en algunos casos gallinas, huevos y pollos) para los beneficiarios. Para ello, el diseño ha priorizado un paquete de soluciones técnicas que incluye, entre otros componentes: i) buenas prácticas agrícolas de milpa; ii) gestión de recursos naturales y prácticas de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático (enfoque de manejo de microcuencas, sistemas agroforestales, semillas mejoradas, árboles frutales y aves adaptadas al clima); iii) y buenas prácticas de patio-hogar (huertos familiares, hábitos alimenticios sanos, higiene personal, limpieza de la vivienda, reciclaje de objetos plásticos).

En general, el aumento de la disponibilidad y variedad de alimentos no conduce necesariamente a la mejora nutricional necesaria para lograr el resultado de “seguridad alimentaria y nutricional” del área prioritaria A. En un país como Guatemala, con altos niveles de desnutrición crónica, es importante llevar a cabo acciones integrales que promuevan la disponibilidad y el acceso a los alimentos (un aspecto que la FAO ya está abordando, con clara ventaja comparativa) y también una dieta adecuada para lograr un impacto más directo en el estado nutricional de las familias. Todo esto debe ir acompañado de una atención constante a las causas estructurales de la malnutrición.

- C. **La orientación del programa al fortalecimiento institucional ha sido relevante y acertada ya que responde a las debilidades estructurales en el país. Si bien hay aportes muy significativos en este sentido, algunos proyectos se han concentrado más en la generación de productos y no tanto en el proceso de institucionalización de los mismos, lo que ha limitado los cambios en las instituciones que han recibido apoyo.**

El portafolio de la FAO tiene una marcada orientación al fortalecimiento institucional en sus ámbitos temáticos de competencia, a través de la creación de herramientas e instrumentos técnicos, el fortalecimiento de las capacidades técnicas del personal institucional y la incidencia en la aprobación de dichos instrumentos. En este sentido se destacan contribuciones importantes como el apoyo constante al SNER en el marco del PAFFEC, el establecimiento de un sistema de estadísticas de precios para el MAGA, el fortalecimiento del ICTA en el sector de las semillas y el apoyo continuado de la FAO al sector forestal, entre otras.

El trabajo de la FAO en este ámbito se desarrolla en un contexto en el que hay numerosos retos y riesgos (debilidades estructurales, resistencia al cambio, alta rotación de personal) que dificultan en gran medida el impacto esperado de los instrumentos técnicos y las capacidades desarrolladas. La sostenibilidad de las iniciativas de fortalecimiento institucional depende sobre todo de la apropiación de los productos por la institución y de la capacidad de la institución para dar continuación a los procesos iniciados con el apoyo de la FAO. En algunos casos, la contribución de la FAO consistió principalmente en generar productos (manuales, guías, herramientas, módulos de capacitación) sin acompañar el seguimiento de su aplicación y uso. Considerando los retos mencionados, es importante prestar mayor atención, desde el inicio de las intervenciones (etapa de diseño), a las oportunidades y los riesgos relacionados con la apropiación institucional de dichos productos. Partiendo de las experiencias exitosas de la FAO en este ámbito, cabe señalar que dada la situación que atraviesa el país en la actualidad no es imprescindible llevar a cabo grandes inversiones, sino apoyar iniciativas dirigidas a favorecer un proceso de acompañamiento intenso, sinérgico y de largo alcance que permita consolidar cambios y mejoras en las rutinas institucionales.

- D. **A través de su presencia sobre el terreno con personal técnicamente competente y comprometido, la FAO ha contribuido a producir cambios positivos de prácticas y hábitos agrícolas en las familias beneficiarias. Los proyectos con mayor impacto han sido los que han brindado acompañamiento a las mismas comunidades durante un largo periodo de tiempo, o los que han capitalizado procesos de cambio ya existentes en el territorio. Por el contrario, los proyectos con un ciclo de duración corto que no se adaptaron adecuadamente a las realidades del lugar y quedaron dispersos en un territorio extenso no han alcanzado el mismo nivel de resultados.**

La oficina país puso en marcha varias iniciativas dirigidas a maximizar el uso de sus recursos para lograr mayor continuación y complementariedad entre los proyectos. En algunos casos se logró un efecto sinérgico de las dinámicas impulsadas y una complementariedad de los proyectos en un territorio determinado (por ejemplo, desarrollando proyectos para dar continuidad a las intervenciones realizadas, o proyectos que tomaron como punto de partida procesos previos de desarrollo impulsados por otros actores). De esta manera la FAO cubrió ciertos vacíos de asistencia y acompañamiento que dejó el gobierno debido a su limitada capacidad sobre el terreno y consolidó cambios en las prácticas y en las condiciones de vida de los beneficiarios. La cercanía del personal de la FAO con la población y el clima de confianza que han logrado crear tienen un valor estratégico muy importante porque crea condiciones propicias para la aceptación y apropiación de los procesos de cambio por parte de los beneficiarios.

Por otro lado, también hubo proyectos de ciclo corto, diseminados en un territorio extenso, que no lograron consolidar los cambios promovidos. Los procesos de cambio que se ponen en marcha no tienen la madurez suficiente para sostenerse en el tiempo y, por tanto, corren un riesgo alto de reversibilidad. Cabe recordar que el ciclo de duración corto y la localización de las operaciones se ven influidos por las demandas de los donantes y las limitaciones institucionales del sector público agropecuario a la hora de ejercer su función orientativa en la cooperación con el desarrollo rural. Para modificar este patrón es necesario dialogar y buscar soluciones a estas limitaciones con los propios donantes y la institucionalidad pública al momento de desarrollar futuras intervenciones.

En cuanto a la capacidad de adaptarse a las necesidades de los beneficiarios, los proyectos de la FAO en general han sabido capitalizar los conocimientos técnicos, lo que ha permitido establecer metodologías sistematizadas para difundir buenas prácticas agrícolas adecuadas a las condiciones agroecológicas de la zona. Algunos proyectos, sin embargo, adoptaron una estrategia homogénea (estándar) de intervención sin adecuarse desde el inicio (en la etapa de diseño) a las necesidades específicas de los beneficiarios, así como de las diferentes zonas de aplicación. Cabe reconocer que en algunos casos esto se ha debido a los escasos recursos disponibles para llevar a cabo dichos análisis en la etapa de diseño de los proyectos. Las consultas iniciales con los beneficiarios al comenzar los proyectos no siempre se traducen en la adaptación del proyecto a las necesidades expresadas por los beneficiarios. Por ejemplo, ha habido casos de proyectos que promovían huertos donde los beneficiarios no tenían suficiente acceso al agua y donde las comunidades solicitaban apoyo para establecer sistemas agroforestales incorporando frutales en vez de huertos familiares.

**E. Las contribuciones a nivel de terreno presentan limitaciones estructurales que escapan al control de la FAO e impiden lograr cambios definitivos en las condiciones de vida de los beneficiarios. La acertada orientación de la FAO hacia una mayor incidencia política brinda oportunidades de influir en estos factores y lograr cambios más sostenibles.**

Los resultados de desarrollo sostenible suponen cambios en la matriz estructural de las condiciones de vida de la población implicada, lo que a su vez exige un proceso prolongado y un entorno propicio. Además de cambios en las prácticas, es necesario prestar atención a la matriz causal que históricamente ha generado y perpetuado los problemas de desarrollo que afectan a la población más vulnerable y buscar soluciones. En concreto, hay dos factores clave de esta matriz que lamentablemente se retroalimentan sinérgicamente: por un lado, el limitado acceso de las familias campesinas a los recursos naturales y a los activos productivos en general (el agua y la tierra) les impide producir suficientes alimentos para su consumo y mejorar sus ingresos; por otro lado, el entorno social e institucional es poco propicio (débil presencia territorial del estado, exclusión de la población más vulnerable en procesos de toma de decisiones) para revertir esta situación estructural.

En el caso de las contribuciones a la SAN, por ejemplo, la mejora que ha habido en la preparación de las familias para enfrentar estas crisis parece meramente temporal puesto que depende de que el estado la sostenga, continúe y consolide. Con los retos que enfrenta el estado, la sostenibilidad de estos logros apoyados por la FAO es inestable. Esta limitación es una clara indicación de la necesidad de llevar a cabo intervenciones integrales a mayor escala, lo que sólo es posible incidiendo en las políticas públicas nacionales y articulando y complementando operaciones sobre el terreno. Los dos aspectos constituyen en la actualidad un área de acción importante de la FAO en el país. La articulación y complementariedad entre los diversos actores se puede fortalecer en mayor medida.

**F. El personal de la FAO ha promovido la participación de mujeres y de la población indígena en sus proyectos. No obstante, no puede haber resultados tangibles de empoderamiento sólo con la participación de dichos grupos, sin abordar la raíz del problema.**

El género es una construcción social, cultural e ideológica, por lo que la estrategia adecuada en una operación de desarrollo debe estar basada en su especificidad geográfica, social, cultural y temporal y no en conceptos generales. Por tanto, el trabajo de la FAO para reducir las desventajas de género de las mujeres y potenciar su contribución a la agricultura familiar necesita un abordaje integral que incluya aspectos conceptuales y estratégicos además de herramientas prácticas para las operaciones en el terreno.

La FAO reconoce el gran número de hogares que está a cargo de las mujeres (debido principalmente a la alta migración de los hombres) y por tanto sus proyectos de campo fomentan habitualmente la participación de las mujeres como beneficiarias de la producción de alimentos en huertos familiares y actividades de patio-hogar. En algunos casos, esta participación ha favorecido la autoestima y la motivación de las mujeres para valorar y fortalecer su participación en la agricultura familiar. En otros casos, las intervenciones no han logrado trascender los esquemas tradicionales de la mujer en la economía campesina y se han mantenido en cierto modo las funciones tradicionales de la mujer en el hogar, sin

lograr su empoderamiento en la toma de decisiones. Para que el impacto sea sostenible es necesario desarrollar actividades que promuevan cambios de comportamiento y de perspectivas en la sociedad y en los hombres en particular.

En cuanto a los pueblos indígenas, su exclusión histórica responde a una matriz de causas estructurales. La FAO de Guatemala puede incrementar el número de iniciativas dirigidas a revertir este problema junto con los diversos actores de desarrollo del país. En este sentido, aunque se respetan y consultan las estructuras territoriales, como es el caso de los COMUDES, para ejecutar proyectos, se ha observado una tendencia general según la cual el diseño de los proyectos no toma en cuenta los conceptos específicos de desarrollo de los pueblos indígenas. Además de los COMUDES, hay otras instancias indígenas que también deberían ser consultadas durante el diseño y la ejecución de las intervenciones.

**G. La FAO de Guatemala es una oficina dinámica y dispuesta a asumir nuevos retos, pero aún no dispone de suficientes recursos (financieros y humanos) para atender el volumen creciente de demanda, especialmente en lo referente a la gestión del programa (manejo de información, seguimiento y evaluación).**

El hecho de que Guatemala sea un país prioritario en la región para la FAO ha intensificado la atención y el apoyo de la oficina en los últimos años. La condición de país prioritario ha facilitado el acceso a algunos fondos adicionales, pero también ha aumentado la carga de trabajo para atender las solicitudes internas de la organización (misiones y/o requisitos de información). Todavía no se han observado mayores beneficios de dicha condición en lo concerniente a los resultados del MPP.

Por otro lado, la acertada apertura a un grupo más amplio de socios y la labor de promoción de la Oficina también han incrementado la carga de trabajo del equipo. Además, el portafolio está conformado en su mayor parte por proyectos pequeños (de corta a mediana duración), lo que conlleva una fuerte carga gerencial para una oficina que dispone de capacidades limitadas para poner en práctica un sistema de control, evaluación y gestión de la información adecuado para el programa. En el caso de los proyectos subregionales o regionales, resulta difícil la monitorización de las acciones y de los aspectos de ejecución presupuestaria porque hay muchas variables ajenas al control de la oficina. Estas limitaciones socavan al aprendizaje organizativo y la toma de decisiones basadas en evidencias.

## 4.2 Recomendaciones

239 Conforme a los resultados y las conclusiones del equipo de evaluación, se han identificado cuatro recomendaciones para la oficina país. El mensaje principal de las mismas se resume de la siguiente manera. La oficina país debería:

- i) continuar su buena labor de incidencia política y apoyo a las familias campesinas a fin de abordar las causas de la vulnerabilidad de estos grupos;
- ii) poner mayor énfasis en la de continuidad y seguimiento de las iniciativas e intervenciones;
- iii) crear espacios para fomentar internamente el aprendizaje y la capitalización de experiencias, así como el análisis y la adaptación al contexto específico (las necesidades y limitaciones específicas de los diversos grupos que reciben apoyo), profundizando las consideraciones de género, de nutrición y de los pueblos indígenas de Guatemala.

Todo ello se debe llevar a cabo tomando en cuenta las capacidades de la oficina en materia de recursos humanos y financieros.

**Recomendación 1:** Continuar promoviendo y apoyando políticas en el próximo MPP, fortalecer la orientación al apoyo institucional y ampliar el radio de acción en el área de seguridad alimentaria y nutricional. Aprovechar la formulación del MPP para seguir abriendo espacios de diálogo entre los diversos actores del desarrollo rural, capitalizando la legitimidad y la credibilidad de la FAO en el país.

Considerando los buenos resultados de la FAO en materia de incidencia política y la necesidad de ejercer influencia en las causas estructurales de los problemas del desarrollo rural del país, se recomienda continuar el trabajo en políticas públicas y establecer relaciones de colaboración con nuevos actores, impulsadas por el representante actual. Este tipo de trabajo podría ayudar a definir nuevas prioridades estratégicas e identificar oportunidades para una futura cooperación de la FAO con Guatemala. El nuevo MPP brinda la oportunidad de cooperar estrechamente con el gobierno de Guatemala en su formulación y la de explorar posibles colaboraciones entre diversos actores con diferentes posiciones e intereses, por ejemplo movimientos sociales, el sector privado y el ámbito académico. También es importante mantener buenas relaciones con actores estratégicos del gobierno, como el MAGA, INAB, MINEDUC y SEGEPLAN, entre otros.

En materia de fortalecimiento institucional, se sugiere llevar a cabo un análisis de situación sobre la institucionalidad del sector de desarrollo rural e identificar los factores, actores y procesos que impiden a las instituciones cumplir sus funciones y mandatos. El proceso debe ser participativo, de amplio debate y orientado a elaborar un programa o una estrategia de intervención que permita a la FAO identificar sus contribuciones específicas y aprovechar la colaboración de sus socios cuando sea necesario.

En el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional, se sugiere abordar otros elementos que contribuyan a la malnutrición, aparte del componente de disponibilidad, y considerar la posibilidad de integrar varias intervenciones o buscar colaboración con otros actores para promover y mejorar el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos. Hay diversas actividades que podrían llevarse a cabo tras un análisis de prácticas, actitudes y conocimientos locales en materia de nutrición e incorporarse sistemáticamente a todas las intervenciones de seguridad alimentaria y nutricional en las comunidades. Tales actividades pueden llevarse a cabo por parte de la FAO o por otros actores expertos en el tema a fin de aumentar la sinergia de las acciones y mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de las familias.

**Recomendación 2:** Crear un espacio reflexivo para analizar los retos, las limitaciones y los factores de éxito de las intervenciones, aprovechando los conocimientos y la experiencia del equipo de país y estableciendo un mecanismo que garantice el aprendizaje organizativo.

El creciente volumen de trabajo en materia de gestión de proyectos de la oficina limita la disponibilidad de tiempo para la reflexión, condición necesaria para una gestión basada en resultados que conduzca al aprendizaje organizativo. En este sentido, se sugiere generar un espacio reflexivo en el equipo de programa que permita: i) analizar los factores de éxito y las limitaciones que aborda el presente informe, ii) priorizar los principales problemas del sector que la FAO puede atender; iii) definir teorías de cambio para abordar los problemas priorizados y analizados; iv) monitorear y analizar regularmente los logros de cada nivel de resultados especificados en la teoría de cambio y v) establecer espacios para revisar las acciones a fin de maximizar el logro de resultados basados en la evidencia. Este informe de evaluación, incluidas la teoría de cambio y la reflexión sobre los factores de éxito y las limitaciones, podría servir como aporte para la discusión.

Para llevar a cabo estas acciones se sugiere perfeccionar el sistema de monitoreo y evaluación a nivel de programa de forma que incluya, por ejemplo:

- i) análisis periódicos sobre la situación y las capacidades de las instituciones, dada la volatilidad del contexto político actual de Guatemala;
- ii) mecanismos de gestión de información sobre los proyectos y de recogida periódica de información para medir los avances de los proyectos y su contribución a los resultados por área prioritaria del MPP;
- iii) espacios de reflexión interna que permitan sistematizar experiencias e identificar factores de éxito o limitaciones del programa para poder modificar y adaptar las acciones a fin de optimizar los resultados (capitalización de las experiencias);
- iv) espacios de comunicación interna (informes) y externa con los socios y demás actores que contribuyan a reflexionar sobre el apoyo al desarrollo rural del país.

Bajo este último punto, se sugiere ampliar en la medida de lo posible los espacios de reflexión y aprendizaje de modo que puedan participar las contrapartes nacionales, los socios y los cooperantes. Por ejemplo, durante la devolución preliminar de los resultados de esta evaluación, algunos donantes sugirieron organizar un taller de discusión entre donantes y actores de desarrollo sobre el tema de la eficacia de las intervenciones en el contexto político de Guatemala.

**Recomendación 3:** Continuar priorizando las intervenciones de mayor alcance/envergadura basadas en el aprendizaje de los logros y tomar en cuenta las capacidades de la oficina. Además, asegurar la continuidad y el seguimiento de las intervenciones para aumentar la probabilidad de lograr cambios sostenibles.

Considerando los logros de la FAO Guatemala en materia de incidencia (PAFFEC, Ley Probosque) y partiendo de los avances positivos ya alcanzados a través del programa de campo (semillas, manejo de agua, extensión agrícola) y del aprendizaje adquirido, se sugiere i) aunar esfuerzos, reconociendo las capacidades actuales de la Oficina País y ii) buscar oportunidades para escalar dichas experiencias a programas integrales de mayor alcance que permitan dar continuidad y consolidar los procesos apoyados por la FAO.

Especialmente en materia de fortalecimiento institucional, el seguimiento de las acciones emprendidas es de vital importancia para lograr que los productos generados con apoyo de la FAO se inserten en el ciclo de gestión pública y se institucionalicen, lo que mejoraría las rutinas que conducen a la producción y entrega de bienes y servicios por parte de las entidades del sector público. Lo mismo aplica para el programa de campo, donde la continuidad de los procesos ya en marcha asegura mayores resultados. En particular, se debe prestar atención a cómo evitar ciclos de proyectos de corta duración y mejorar la concentración de operaciones en zonas territoriales seleccionadas. Para ello es necesario continuar el trabajo de promoción con los donantes y el estado a fin de lograr compromisos e inversiones de mayor duración. La posición y la credibilidad de la FAO en el país, así como los resultados de esta evaluación, podrían servir de base para esta labor. También es importante continuar fomentando asociaciones con otros actores (por ejemplo, instituciones financieras y socios con ventajas comparativas en temas relacionados con el trabajo de la FAO) para ofrecer respuestas integrales a los problemas del desarrollo rural del país.

**Recomendación 4:** Garantizar que el diseño de todas las intervenciones se adapte a las necesidades específicas de las poblaciones beneficiarias y fortalecer las capacidades de la oficina en materia de género y pueblos indígenas.

En un entorno culturalmente diverso y con profundas asimetrías que afectan a la mayoría de los beneficiarios, la adecuación de las intervenciones a las necesidades específicas de la población objetivo y a las características de la zona de intervención es un factor clave para aumentar la probabilidad de éxito de dichas intervenciones. Por ello es necesario adaptar en mayor medida el diseño de las futuras intervenciones a las realidades sociales y geográficas de los territorios. Para las intervenciones en curso se sugiere fomentar la iniciativa del personal técnico en lo que respecta a la adaptación de los proyectos durante la fase de ejecución.

La adecuación de las intervenciones exige capacidades y herramientas metodológicas para adaptar la estrategia de intervención a las características geográficas, sociales y culturales del territorio, incluidas los aspectos de género y de pueblos indígenas. En este contexto presentamos a continuación un conjunto de medidas que podría implementar la Oficina País para fortalecer la orientación de género y de pueblos indígenas en sus intervenciones:

- i) diseñar y ejecutar un programa de formación del equipo país para que todo el personal de la FAO, incluidos los directores de proyectos, conozca, comprenda y aplique la política de pueblos indígenas y de género de la FAO;
- ii) incluir, en los casos relevantes, criterios de elegibilidad al momento de reclutar personal a fin de favorecer la contratación de personal sensible y formado en enfoques de género e interculturalidad;

- iii) promover alianzas estratégicas con centros académicos y organizaciones especializadas en la investigación y promoción de los derechos de la mujer y de los pueblos indígenas, que dispongan de metodologías específicas para su abordaje y que puedan facilitar la aplicación de criterios de género y de pueblos indígenas en las operaciones de los proyectos.

En cuanto a la consulta durante la fase de diseño de los proyectos, se sugiere aplicar estrategias incluyentes ampliando el universo de contrapartes a organizaciones y autoridades indígenas, más allá de las instancias de participación institucionalizada como los COCODES y COMUDES. El nuevo manual del Consentimiento Libre, Previo e Informado de la FAO está disponible en español y se puede utilizar como referencia<sup>111</sup>.

---

111 <http://www.fao.org/3/a-i6190s.pdf>

## Apéndices

### Apéndice 1. Principales actores relevantes del sector agropecuario y desarrollo rural

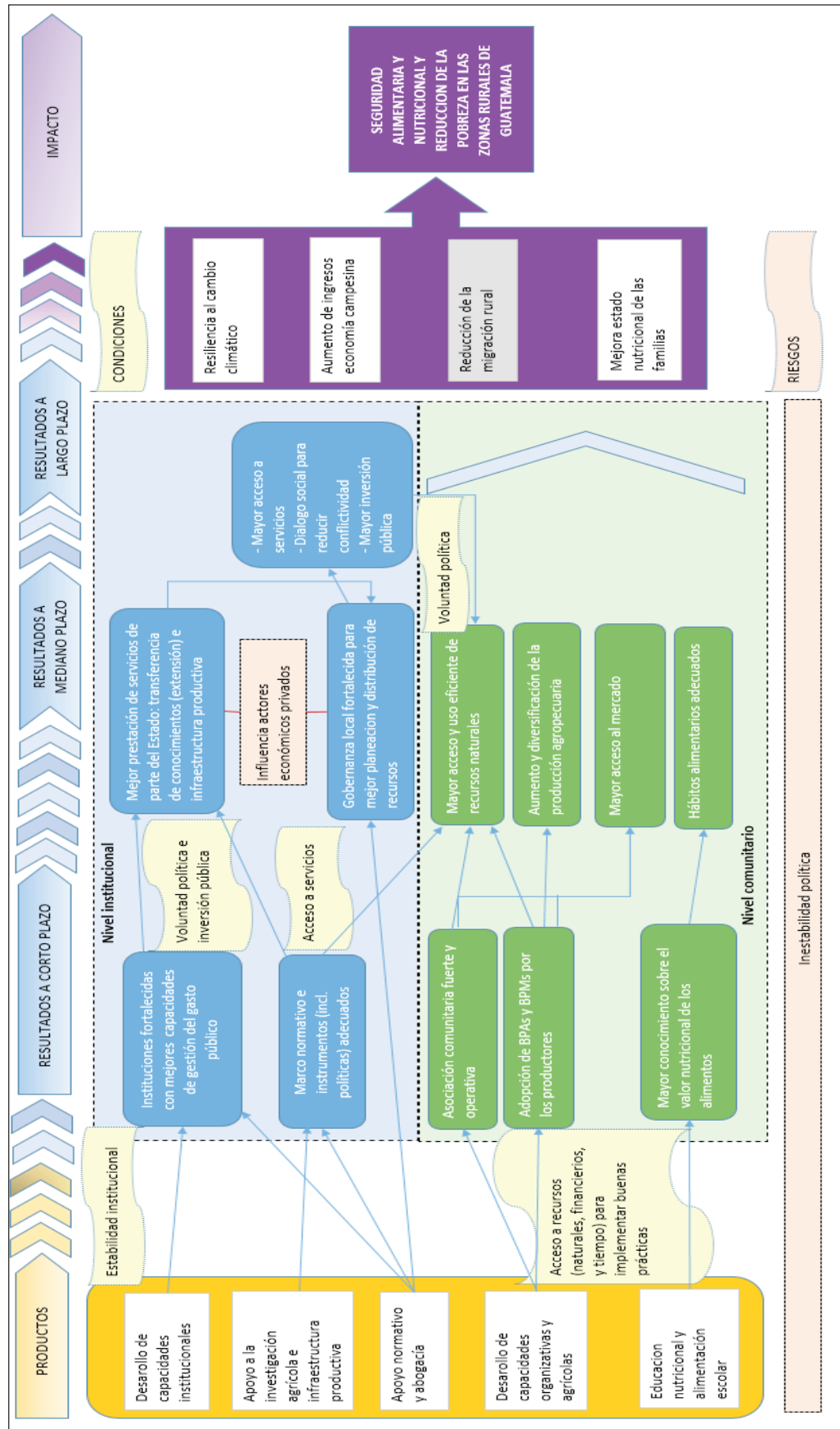
Actor	Interés/rol predominante
<b>INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA</b>	
MAGA	Rectoría y coordinación de iniciativas estatales para la promoción del desarrollo rural integral y agropecuario
MARN	Rectoría y coordinación de la política pública en materia de cambio climático, medio ambiente y recursos naturales
MINECO	Rectoría para el desarrollo de las MIPYMES. También es una entidad del sector público encargada de la política de desarrollo económico a nivel territorial.
ICTA	Investigación científica y desarrollo de tecnologías para sistemas de producción agrícola
SESAN	Coordinación de iniciativas gubernamentales para la seguridad alimentaria y nutricional
MIDES	Rectoría de programas sociales destinados a la población en situación de pobreza y otros grupos vulnerables
MINEDUC	Organismo rector del sector de la educación que se ocupa de gestionar la alimentación escolar
SAA	Entidad rectora del gobierno en materia de política agraria y resolución de conflictos de tierra
FONTIERRAS	Institución descentralizada encargada de facilitar el acceso y la regularización de procesos de adjudicación de tierras del estado a individuos y comunidades campesinas
INAB	Entidad autónoma y descentralizada, responsable de la del Sector Público Agrícola en materia forestal
SEGEPLAN	Ente de planificación del estado que tiene la responsabilidad de asegurar la adecuación de la cooperación internacional a las prioridades nacionales de desarrollo
INE	Entidad descentralizada, responsable de las estadísticas oficiales, entre ellas encuestas de hogares y censos agropecuarios
MINTRAB	Encargado de velar por el cumplimiento de la legislación laboral y previsión social de los trabajadores del país
MINFIN	Elabora la propuesta de Presupuesto Nacional que el Ejecutivo presenta al Congreso anualmente. También emite los desembolsos regulares que exige la implementación del presupuesto.
MEM	Ministerio de Energía y Minas. Entidad del sector público encargada de la política energética
CONAP	Entidad centralizada, responsable de la política pública en materia de diversidad biológica y áreas protegidas
Gobiernos municipales	Entidades autónomas, responsables de la gestión del desarrollo local, en el marco del sistema de consejos de desarrollo y en coordinación con las instituciones públicas
<b>SOCIEDAD CIVIL</b>	
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina. Organización campesina fundada en 1992 que reivindica un cambio en la estructura agraria del país
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas. Fundada en 1993, es una coordinadora de organizaciones campesinas que reivindica un cambio en la estructura agraria del país. Ha participado intensamente, junto con el CUC, en todos los espacios nacionales que han abordado el tema del desarrollo rural.
CUC	El Comité de Unidad Campesina fue fundado en 1978, constituye una de las plataformas de lucha por la tierra y el desarrollo rural más antiguas en la región. Actualmente tiene importante presencia en algunas de las áreas de trabajo de la FAO, por ejemplo en valle del Polochic y trabaja sobre seguridad alimentaria y agricultura orgánica.

Plataforma Agraria	Fundada en 1998, la plataforma es un movimiento político-social, multisectorial, horizontal y multiétnico en el que participan más de 30 organizaciones. Sus intereses se articulan alrededor del desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la transformación de la estructura agraria.
CONGCOOP	Coordinadora de ONG y Cooperativas de Guatemala. Fundada en 1992, es una estructura que articula ONGs y cooperativas para el desarrollo rural, la reinserción social de comunidades campesinas desplazadas por el conflicto armado. Actualmente, entre otras actividades, cuenta con un Instituto de Estudios Agrarios y Rurales (IDEAR).
ONGs internacionales	Varias ONG internacionales que ejecutan programas de apoyo a la economía campesina en el país, entre otras: ActionAid, Mercy Corps, CARE, CRS, OXFAM, Save the Children.
Consejos de Desarrollo	Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) y Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) tienen a su cargo las tareas de canalizar y priorizar las demandas ciudadanas de desarrollo.
Asociaciones de Productores	Organizaciones de adhesión, que crean los agricultores para que les brinden servicios, y que desempeñan un papel representativo, implementan acciones y brindan apoyo a sus miembros.
<b>CENTROS ACADÉMICOS</b>	
USAC (facultad de agronomía y centros de investigación)	Universidad del Estado, responsable de la formación de profesionales de la agricultura y producción de conocimiento científico sobre diversas variables del desarrollo rural y la sociedad multicultural.
URL (facultad de agronomía)	Universidad jesuita privada, responsable de la formación de profesionales de la agricultura y producción de conocimiento científico sobre diversas variables del desarrollo rural y la sociedad multicultural.
URL/IARNA	El Instituto de Ambiente y Recursos Naturales apoya la investigación relacionada con el medio ambiente y los recursos naturales y sus relaciones intersectoriales con la agricultura, silvicultura y SAN.
UDV	Universidad privada con importantes programas de formación e investigación científica orientada al desarrollo productivo y competitivo de la agricultura
<b>SECTOR PRIVADO</b>	
Cámara del Agro	Organización histórica que representa los intereses de los grandes productores y promueve su desarrollo competitivo en el marco de la actual estructura del agro
AGEXPORT	Participa en la promoción de las exportaciones y apoya el escalamiento de pequeños y medianos productores agrícolas
Grupos gestores	Organizaciones que promueven el desarrollo y la competitividad de medianos productores con potencial de crecimiento
ANACAFÉ	Organización histórica gremial de los productores de café de Guatemala, promueve la mejora de la productividad y competitividad del cultivo del grano
ASAZGUA	Asociación que representa los intereses de las industrias del azúcar, con programas de responsabilidad social dirigidos a mejorar las condiciones de desarrollo de sus trabajadores y comunidades
Cooperativas de productores	Tejido diverso de cooperativas de productores que promueven el escalamiento y la cadena de valor de unidades económicas de pequeños y medianos productores agropecuarios
<b>COOPERANTES Y DONANTES</b>	
Agencias de las Naciones Unidas	Los principales socios de la FAO en Guatemala son el PNUD, UNICEF, el PMA y OPS. La FAO ejecuta varios programas conjuntos con estas agencias.
Donantes	Financian programas de desarrollo rural, SAN, promoción de derechos de pueblos indígenas, producción y competitividad. Según ADAM <sup>112</sup> , los mayores donantes en el sector de desarrollo rural son Estados Unidos (USAID), IDB, IDRB, Suecia (SIDA), España (AECID). AECID ha apoyado las iniciativas del gobierno y la FAO en materia de SAN a través del programa PESA, así como SIDA ha realizado contribuciones importantes, principalmente a través de programas conjuntos.

112 Agricultural Development Assistance Mapping. <http://www.fao.org/tc/adam>. Datos disponibles para el periodo 2006-2013.

## Apéndice 2. Teoría de cambio del MPP

(Desarrollada por el equipo de evaluación con la colaboración del equipo de programas de la Oficina País)







**Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura**

**OFICINA DE EVALUACIÓN**  
[www.fao.org/evaluation](http://www.fao.org/evaluation)