

INFORME FINAL

Septiembre
2013

Evaluación del Programa Conjunto
Modelo Integrado Tuktan Yamni-
Muih Bin Muihni Yamni en la RAAN.
MDGF-1751

VENTANA DE INFANCIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN



Ficha Técnica

Título de la Asistencia Técnica:

Evaluación Cualitativa de la Implementación del Programa Conjunto Modelo Integrado Tuktan Yamni-Muih Bin Muihni Yamni

Palabras Clave:

Nutrición, Seguridad alimentaria, Escuelas de campo, Infancia

Tipo de Asistencia Técnica:

Evaluación Externa

Período de ejecución:

Julio – Septiembre 2013

Contraparte Técnica:

Henry Centeno - Secretaría Técnica F-ODM/OCR

Equipo de Trabajo:

Ricardo José Castellón Zamora (Coordinador)

Néstor Rocha Espinoza

Leslie Velasquez

El análisis y recomendaciones contenidos en esta evaluación pertenecen al evaluador y no representan necesariamente la posición del Programa Conjunto de la Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria Nutricional, o del Secretariado del F-ODM.

Contenido

Resumen ejecutivo	Página 3
1. Introducción	Página 9
1.1 Antecedentes	Página 9
1.2 Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación	Página 13
1.3 Descripción de la intervención	Página 17
2. Niveles de Análisis	Página 23
2.1 Diseño Pertinencia	Página 23
2.2 Proceso de gestión eficiencia y apropiación	Página 37
2.3 Resultados eficacia y sostenibilidad	Página 47
3. Conclusiones	Página 54
.1 Diseño Pertinencia	Página 54
.2 Proceso de gestión eficiencia y apropiación	Página 55
.3 Resultados eficacia y sostenibilidad	Página 57
4. Lecciones Aprendidas	Página 59
5. Recomendaciones	Página 61
Anexos	Página 63
Nº 1 Términos de referencia para la evaluación externa	
Nº 2 Metodología de trabajo (Propuesta inicial)	
Nº 3 Términos de referencia: Criterios, enfoque de análisis y resultados	
Nº 4 Visitas en terreno	
Nº 5 Evaluación de los indicadores	
Nº 6 Actividades del proyecto	
Nº 7 Distribución de beneficiarios por sexo	
Nº 8 Compromisos de las instituciones	

Resumen ejecutivo

En Octubre del año 2009, el Gobierno de Nicaragua y el Sistema de las Naciones Unidas firmaron el Programa Conjunto Modelo Integrado TUKTAN YAMNI-MUIH BIN MUIHNI YAMNI, por un período de tres años y con una extensión de 6 meses, este programa conjunto ha concluido en Junio del 2013.

El presente informe de evaluación final ha sido coordinado por el respectivo programa conjunto del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) con el objetivo de medir los resultados obtenidos al final del programa. Tal como está estipulado en la estrategia de evaluación del Fondo, los programas en sus ventanas temáticas deben encargar y financiar una evaluación final independiente en forma adicional a la evaluación de medio término.

Las evaluaciones finales han sido comisionadas por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) de Naciones Unidas en cada país. Por su parte, el Secretariado del F-ODM ha brindado apoyo a los equipos de cada país mediante asesoramiento y control de calidad en la revisión de los términos de referencia y de los reportes de evaluación. Todas las evaluaciones deben ser llevadas a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como de los “Estándares de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas” del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

El programa contó con un presupuesto de US\$ 5,000.000.00 financiados con recursos del Fondo de España para el logro de los ODM (F-ODM), cuyo objetivo es promover un desarrollo basado en el aumento de los derechos, las capacidades y las oportunidades individuales y colectivas, con una figura de ejecución de administración delegada por parte del Sistema de Naciones Unidas. El Programa tiene como objetivo “disminuir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 2 años de las zonas de intervención, acelerando el logro del ODM 1, priorizando también a mujeres embarazadas y lactando.” Fue diseñado para intervenir de manera conjunta (agencias de SNU y Gobierno –nacional, regional, municipal y territorial) para incidir en la desnutrición crónica en 42 comunidades indígenas Miskitus y Mayagnas de la RAAN, donde la desnutrición crónica está sobre la media nacional.

El Programa está acorde con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD) y se enmarca en los ejes estratégicos dos, tres y cinco:

- Efecto 2: “Para el 2012, se han fortalecido las políticas públicas y las capacidades institucionales, individuales y comunitarias que garanticen el empoderamiento de la población en situación de pobreza, la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional

y mejoren la capacidad productiva, a través del acceso a recursos y activos, la generación de ingresos y empleo digno”.

- Efecto 3: “En el 2012, las instituciones del Estado han incrementado y mejorado su capacidad de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que garanticen los derechos sociales y se habrán formulado e implementado estrategias e intervenciones que permitan a la población nicaragüense, avanzar hacia el acceso universal al agua segura, salud, educación, de calidad, con pertinencia cultural promoviendo el empoderamiento de los grupos excluidos y fortaleciendo la capacidad de la población para demandar y ejercer dichos derechos.”
- Efecto 5: “En el 2012, el país cuenta con capacidades de generación, uso y análisis de información para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas de desarrollo”.

El Programa se desarrolló en un contexto político donde el gobierno central muestra una posición de continuar el proceso de fortalecimiento del sistema autonómico, de reconocimiento y restitución de derechos a los pueblos originarios. No obstante, todavía está en proceso la armonización de los sistemas nacionales de salud y educación, con los sistemas homólogos regionales.

El PC ha sido implementando en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN). La selección de los municipios obedeció fundamentalmente a dos criterios: elevados niveles de pobreza e inseguridad alimentaria, y concentración de población indígena. El área seleccionada comprende los territorios Mayagnas de Sauni As y Sauni Arunka (municipio de Bonanza) y Sikilta (municipio de Siuna); y los territorios Miskitus de Prinsu Awala y Prinsu Ahuya Un (municipio de Prinzapolka).

Para alcanzar cambios estratégicos se propusieron tres efectos:

- (1) las familias han aumentado su seguridad alimentaria y nutricional, incrementando la disponibilidad de alimentos y mejorado nutricionalmente la dieta de mujeres embarazadas, madres lactando y niños y niñas menores de dos años;
- (2) las instituciones nacionales, regionales, municipales y territoriales implementan coordinadamente el modelo integral; y
- (3) visibilizada e incorporada la prioridad nacional de la nutrición infantil entre diferentes actores nacionales como derecho fundamental y eje de desarrollo humano que se refleja en el marco de políticas, leyes y presupuesto.

En esta modalidad conjunta como mecanismos de país participaron 5 agencias del Sistema de Naciones Unidas, UNICEF y FAO (agencias líderes), PNUD, PMA y OPS, a nivel de socios Gubernamentales: Consejo y Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte, Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe, Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) y Ministerio de Educación; Gobiernos municipales (Prinzapolka y Bonanza); y gobiernos territoriales (Sauni As, Sauni Arungka, Sauni Bas, Prinzu Awala y Prinzu Ahuya Un).

Para la ejecución del programa se crearon los “equipos operativos”, que se organizaron por territorios, según la lógica de los Gobiernos Territoriales Indígenas. En ellos se abordaron los tres efectos del Programa, por técnicos, brigadistas y promotores de salud, educación y producción, Líderes comunitarios, Comités de Alimentación Escolar, etc.

Se evaluó la totalidad de componentes del Programa -resultados, actividades e insumos-, se utilizó la matriz de resultados, la estrategia de sostenibilidad y el plan de mejoras recomendadas en la evaluación de medio término. La evaluación final se desarrolló en tres fases, cada una de ellas diferenciadas por los requerimientos de información y las actividades específicas a desarrollar. Se realizó una revisión documental y se elaboró un informe inicial. Se realizó visitas de terreno y se efectuaron entrevistas individuales y grupos focales con informantes clave, haciendo una triangulación de la información para su análisis.

La evaluación se estructura en cuatro niveles de análisis: diseño, proceso, resultados y sostenibilidad y se centra en cuatro criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

El presente informe de la evaluación final es un consolidado valorativo resultante del desarrollo de la metodología convenida al iniciarse la consultoría.

Los hallazgos y conclusiones indican que el Programa guardó coherencia con el modelo de desarrollo nacional y regional, respondió a las prioridades y desafíos de la región, alineándose al objetivo de cerrar brechas de inseguridad alimentaria.

Con los recursos del programa se diseñaron e implementaron actividades que contribuyeron a mejorar la producción de alimentos, la seguridad alimentaria y la salud materno infantil; se fortalecieron las capacidades institucionales en el sector salud, educación y producción, y en la gestión de recursos financieros en el gobierno regional. Aunque se puede afirmar que la producción e ingesta de alimentos se ha aumentado y diversificado; y existe el conocimiento para un mejor aprovechamiento de los alimentos disponibles; aún es reciente para afirmar que los efectos del Programa han desarrollado capital social para consolidar los elementos de sostenibilidad.

El tiempo de ejecución del programa fue insuficiente dada su complejidad, los objetivos y procesos que plantearon grandes desafíos en cuanto a los cambios de la cultura alimentaria de la población, la participación de los gobiernos locales, territoriales indígenas y regional en materia de seguridad alimentaria, producción, educación y salud. Por otra parte, a pesar de la voluntad política y liderazgo de las instancias del gobierno regional y la disposición de las agencias del SNU para el trabajo conjunto; el Programa no fue implementado en un marco de colaboración complementaria, sin lograr desarrollar una plataforma efectiva de articulación e instauración de un diálogo provechoso para la sinergia entre actores comunitarios, gobiernos e instituciones sectoriales públicas, en el desarrollo de una visión común.

El desempeño en la ejecución del Programa fue relativamente efectivo, permitiéndose así alcanzar algunos de los efectos establecidos en el Programa, evidenciadas en los resultados y metas obtenidas, algunos fueron cumplidos.

Las principales conclusiones del informe son las siguientes:

1. El resultado más importante es la decisión política de las autoridades regionales de aprobar y validar el modelo de intervención en soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, como política pública para la Región.
2. El PC ISAN alcanzó las metas planificadas, logrando la disminución de la desnutrición infantil y materna en las 42 comunidades de intervención.
3. La implementación del PC ha venido a fortalecer la autonomía política administrativa de la región definida en la Ley de Autonomía, al identificar a los gobiernos regionales y GTI como las principales contrapartes y reconocer su liderazgo estratégico y operativo en el diálogo con las instituciones nacionales.
4. El Programa funcionó como una plataforma de articulación, no siempre exitosa, entre las diferentes agencias y distintos niveles de gobierno, estimulando una discusión alrededor de temas concretos relacionados con la producción, la seguridad alimentaria y el cuidado de la salud. Desde el inicio todos los socios participantes intervinieron de manera activa en las actividades de planificación y programación.
5. Las autoridades locales (gobiernos municipales y territoriales) integraron las actividades relacionadas con soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en sus procesos de gobierno.

6. Los resultados alcanzados por el PC generaron una masa crítica de actores en los niveles territoriales, municipales, regional y central, la cual está empoderada con prácticas de seguridad alimentaria.
7. Se logró el empoderamiento en los ámbitos personal, familiar y comunitario de las mujeres mediante la entrega de bienes y servicios, y participación en las organizaciones comunitarias trabajando en la seguridad alimentaria nutricional para mejorar su estabilidad en la disponibilidad de alimento.
8. La ejecución del programa conjunto fue compleja y difícil, siendo lenta en su primera mitad, con una coordinación limitada y escasa sinergia en la ejecutoria de las actividades. En esta primera etapa, los distintos estilos de ejecución en FAO y UNICEF, y sus relaciones con las instancias regionales; incidieron en la ejecución separada de actividades, FAO mediante ejecución directa y UNICEF colaborando con las instancias del gobierno de la RAAN.

Las conclusiones del proceso evaluativo y en función del análisis realizado son:

1. **Diseño.** El PC presenta una adecuada consistencia y coherencia entre sus objetivos, resultados y efectos, por lo que se considera es pertinente y relevante en su contexto, de implementación y responde de manera satisfactoria a las prioridades internacionales y políticas nacionales en seguridad alimentaria y nutricional. Su formulación participativa entre todos los actores involucrados en el mismo, le otorga excelencia en la identificación de los problemas y necesidades en materia de salud y seguridad alimentaria de las poblaciones Miskita y Mayagna, facilitando una adecuada focalización geográfica.
2. **Apropiación.** El trabajo realizado en el diseño e identificación de necesidades contó con la participación de los principales actores institucionales y comunitarios, por lo que puede decirse que el grado de implicación, conocimiento y compromiso con el PC por parte de las autoridades en los distintos niveles de gobierno y líderes comunitarios locales es muy elevado y satisfactorio.
3. **Modelo de gestión.** El PC fue diseñado con un complejo sistema de coordinación y gestión condicionado por la organización territorial y político-administrativa de la RAAN. Esta complejidad aunada a las limitaciones impuestas por la lejanía y las dificultades de comunicación, provocó una coordinación insuficiente entre las agencias y la coordinación del Programa con los equipos operativos; y débiles mecanismos de gestión. Esta desventaja fue paliada en parte con la incorporación de los gobiernos territoriales indígenas, que no estaba contemplada en la formulación del PC.

La cooperación interagencial ha sido un factor que aportó mayor fuerza a las intervenciones del PC, y posibilitó la construcción de una visión articulada que capitalizara las fortalezas de todas las agencias involucradas. Existió un proceso muy positivo de construcción de la interagencialidad, pero es un reto para las agencias de procesos disímiles, y de diferentes identidades y maneras de trabajar.

4. **Monitoreo.** A lo largo del PC se evidencia la existencia de deficiencias en el monitoreo y seguimiento de las acciones del PC, falta de identificación de las prioridades y los cambios en la coordinación y sub coordinación del programa estimularon vacíos de información sobre las actividades de los sectores productivos y de educación del Efecto 1. El Sistema de Seguimiento fue validado en la segunda parte del PC, después de la evaluación de medio término, limitando la recolección de los datos adecuados.
5. **Sostenibilidad.** En las comunidades no se evidencia el desarrollo de actividades para sostener los impactos; la inexistencia de una estrategia de salida que identificara las fuentes de bienes y servicios para sustituir los aportes del PC durante un período transitorio de fortalecimiento de capacidades locales, no garantiza el sostenimiento de los niveles de seguridad alimentaria alcanzados. El desabastecimiento de semillas fue identificado en los grupos focales como el principal riesgo de retorno a la inseguridad alimentaria en las comunidades.

Las Recomendaciones apuntan a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y entre los grupos de beneficiarias desarrolladas por el PC y ampliar los grupos de beneficiarias. Para responder a estas necesidades, se agrupan de la siguiente manera:

1. Consolidar los resultados alcanzados, asegurando la continuidad de los procesos de producción de alimentos, ingesta diversificada de alimentos y auto cuidado de la salud.
2. Fortalecer las políticas municipales de seguridad alimentaria y la entrega de bienes y servicios de calidad a grupos metas.
3. Fortalecer las estrategias y políticas regionales de seguridad alimentaria y la entrega de bienes y servicios de calidad a grupos metas.
4. Promover la adopción del Modelo Integrado Tuktan Yamni-Muih Bin Muihni Yamni en todos los municipios
5. Fortalecer el uso del Modelo Integrado Tuktan Yamni-Muih Bin Muihni Yamni como enfoque de intervención en soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, como política pública para la Región.
6. Fortalecer la cobertura y acceso a servicios de salud materno infantil.
7. Mantener funcionando los huertos escolares para apoyar el funcionamiento de los Comités de Alimentación Escolar.
8. Mantener los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

I. Introducción

1.1 Antecedentes

a. Del F-ODM

En diciembre del año 2006, el PNUD y el Gobierno de España celebraron un acuerdo de asociación por la suma de 528 millones de euros con el objeto de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo por medio del Sistema de las Naciones Unidas. El Fondo para el logro de los ODM (F-ODM) presta apoyo a programas conjuntos que duplican experiencias piloto satisfactorias y tienen repercusiones en la formulación de políticas públicas y la mejora de la vida de las personas en 50 países, al acelerar el progreso hacia el logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo clave.

El F-ODM en su meta de avanzar en el logro de los ODM, pretende servir como mecanismo de coordinación entre las Agencias del Sistema de NU, así como instrumento para mejorar la coordinación multisectorial a nivel nacional en apoyo a gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones de ciudadanos en sus iniciativas para abordar la pobreza y la desigualdad. Todo esto en concordancia con la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.

El F-ODM tiene como objetivo *“promover un desarrollo basado en el aumento de los derechos, las capacidades, y las oportunidades individuales y colectivas”* (Documento Marco. F-ODM. El F-ODM tiene como objetivo *“promover un desarrollo basado en el aumento de los derechos, las capacidades, y las oportunidades individuales y colectivas”*¹ que favoreciera la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Las actividades e intervenciones del F-OMDM se guían por cinco principios básicos:

1. Alineación con las estrategias y políticas nacionales, en consonancia con la Declaración de París.
2. Sostenibilidad de las inversiones, mediante la consolidación de las capacidades nacionales.
3. Gestión orientada hacia los resultados y la rendición de cuentas que asegure la calidad en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas.
4. Modelo de Programación conjunta que consolide sistemas de planificación y gestión entre Agencias a nivel país.
5. Minimización de costos de transacción administrativos.

¹ Documento Marco F-ODM. Agosto 2007.

El F-ODM trabaja por conducto de los equipos de las Naciones Unidas en los países promoviendo una mayor coherencia y eficacia de las intervenciones de desarrollo por medio de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas. El Fondo opera a través de los equipos de las diferentes Agencias de Naciones Unidas en el país, siendo la modalidad de intervención la de programa conjunto (PC).

Los Programas Conjuntos (PC) son programas nacionales que promueven políticas públicas con el objetivo de fortalecer las capacidades nacionales y locales involucrando y beneficiando a las poblaciones locales, con especial énfasis en los más vulnerables.

El F-ODM está apoyando a 128 PC en 49 países. Estos programas se enmarcan en ocho ventanas temáticas. El presente PC se enmarca en la ventana temática *“Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición, (V-ISAN)”* contribuyendo de este modo a la consecución directa de los Objetivos 1 y 5 de los ODM que apuntan erradicar la pobreza y el hambre y mejorar la salud materna; y de forma indirecta los Objetivos 3 y 4 de los ODM en su empeño por promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, y reducir la mortalidad infantil.

Nicaragua ha implementado seis PC en las ventanas de: Medio Ambiente y Cambio Climático; Gobernanza Democrática Económica; Género y Empoderamiento de la Mujer; Cultura y Desarrollo; Juventud, Empleo y Migraciones; e Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición, por un monto total de 39,274,000 dólares.

Cinco de estos seis PC fueron implementados en la Costa Caribe, de este modo el F-ODM está apoyando la apuesta del Gobierno de focalización en la Costa Caribe, constituyendo una plataforma que ha permitido mejorar la interlocución entre el gobierno central y los gobiernos regionales en pro de un proceso de autonomía regional.

Los grupos y actores participantes en los programas conjuntos de esta ventana son muy diversos y van desde los gobiernos nacionales hasta las poblaciones locales. Prácticamente la totalidad de los programas conjuntos apoyan a los gobiernos a nivel local y/o nacional.

b. De la ventana temática

La ventana temática sobre infancia, seguridad alimentaria y nutrición (ISAN) del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) se lanzó en 2008 con el objetivo central de acelerar el progreso hacia la concreción del ODM 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre, y del ODM 4: reducir la mortalidad infantil. Se distribuyeron US\$134,5 millones en 24 programas conjuntos (PC): 8 en África Subsahariana; 7 en Asia; 8 en América Latina; y 1 en Europa, lo cual representa la mayor área temática de intervenciones del Fondo. Los 24 países que recibieron asistencia dentro de la ventana de

ISAN presentan distintas características de desarrollo social, aunque los datos disponibles indican que tienen el 35% de la población desnutrida de todo el mundo entre 2010-2012.

Se sostiene en tres resultados programáticos principales: (1) promoción de enfoques integrados que permitan reducir el hambre y la desnutrición infantil; (2) promoción e integración del acceso a los alimentos y la nutrición infantil en políticas relevantes a nivel nacional y regional; y (3) consolidación de la valoración, el control y la evaluación de la seguridad alimentaria.

El análisis temático sobre el PIC ISAN destaca el progreso en las siguientes cinco áreas:

- ✓ El trabajo de promoción realizado por el PC ISAN facilitó el diálogo normativo sobre seguridad alimentaria y desnutrición, y ayudó a incorporar estos asuntos en las principales políticas nacionales, regionales, municipales y territoriales indígenas.
- ✓ El énfasis en el desarrollo de capacidades permitió al PC introducir en la agenda del gobierno regional, a través de la Secretaria de Salud, sistemas de control y vigilancia de la seguridad alimentaria, para consolidar los servicios brindados mediante el apoyo presupuestario de los gobiernos municipales.
- ✓ El PC promovió la implementación de innovadores enfoques multisectoriales que permitieron aliviar el hambre y la desnutrición infantil.
- ✓ El PC mediante paquetes integrados, entregó apoyo directo a mujeres y niños afectados por la inseguridad alimentaria y la desnutrición.
- ✓ El PC abordó la desigualdad centrándose en los grupos más vulnerables.

Los esfuerzos de promoción realizados en el PC han promovido importantes avances al lograr la revisión y formulación de políticas sobre alimentos/seguridad alimentaria/nutrición a nivel regional y municipal; posicionando la temática en la agenda de desarrollo del gobierno regional y los gobiernos municipales.

c. Del Programa Conjunto

El Programa Conjunto: “Modelo Integrado Tuktan Yamni Mui Bin Muihni Yamni” en la RAAN, Nicaragua”, es parte de la ventana temática de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición y estuvo orientado a contribuir a la consecución del objetivo 1 de los ODM, en particular a la meta 1 B de “Reducir a la mitad, entre 1990 y el 2015, la proporción de personas que padecen de hambre y la desnutrición”.

Este Programa ha contribuido principalmente al cumplimiento de los Ejes 2 y 3 del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas orientados a la reducción de pobreza, hambre y desnutrición y la garantía de los derechos sociales para alcanzar ODM 1, 2, 3, 4, 5 y 6.

El Programa ha contribuido al logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH 2008-2012) de disminuir la prevalencia de la desnutrición

crónica infantil, aumentar la prevalencia de la lactancia materna y reducir la mortalidad infantil, acceso universal y gratuito a los servicios de salud de calidad y desarrollar una cultura de promoción de la salud y prevención de las enfermedades. En el marco del nuevo Modelo de Salud Familiar y Comunitario, y el Modelo de Salud Autónomo Regional de la Costa Caribe, se establece un enfoque de medicina tradicional comunitaria en el que se llevan los servicios médicos a la comunidad con un enfoque complementario entre la medicina tradicional y la medicina occidental.

Como se observará en el desarrollo de este informe, dado su nivel de apropiación por los actores, su nivel de coordinación y sus resultados, este Programa Conjunto contribuyó mucho, a avanzar la reforma de las Naciones Unidas, incluyendo Delivering as One, y a la implementación de la Declaración de París. Contribuyó también al logro de los ODM y los objetivos de la ventana temática. Es cierto, por otro lado, que el enfoque Unidos en la Acción encontró limitaciones, dado que cada agencia de Naciones Unidas funciona de forma diferente y tiene sus procedimientos.

Respecto a la implementación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo, hubo un esfuerzo de aplicar distintos aspectos de la Declaración, tales como apropiación del programa, alineación a las prioridades nacionales e internacionales, colocando al PC en el nivel más estructurado de cooperación interagencial.

En el PC se implementaron paquetes integrados a nivel comunitario para abordar el hambre y la desnutrición de mujeres y niños. Consistieron básicamente en el desarrollo de intervenciones multisectoriales sobre desnutrición, y en su implementación en áreas específicas en las comunidades.

Las principales actividades incluyeron:

1. Vigilancia y promoción del crecimiento;
2. Promoción intensiva de la nutrición, la salud y la higiene;
3. Mensajes para propiciar el cambio de hábitos en la ingesta de alimentos con el objetivo de promover la alimentación de lactantes y niños pequeños;
4. Mejora de los servicios de salud y vacunación para mujeres y niños;
5. Suplementos alimenticios y con micronutrientes;
6. Entrega de merienda escolar;
7. Promoción de huertas domésticas y escolares;
8. Promoción y formación de alumnos y familias en diversificación de la dieta;
9. Mayor producción de alimentos locales con mejoras en la tecnología agrícola;
10. Formación de Comité de Alimentación Escolar.

1.2 Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación

a. Propósito de la Evaluación

La evaluación final se centrará en la medición de los resultados para el desarrollo y los efectos potenciales generados por el Programa Conjunto y es de naturaleza recapitulativa. La unidad de análisis u objeto de estudio de la evaluación es el Programa Conjunto, entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, efectos, actividades e insumos detallados en el documento del Programa Conjunto (PRODOC) y las modificaciones aprobadas.

b. Objetivos de la Evaluación

La evaluación final tiene como objetivos:

1. Medir el grado en que el Programa Conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas establecidos en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F – ODM/NY.
2. Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del Programa Conjunto respecto a los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.
3. Medir el alcance de los efectos positivos del Programa Conjunto en las vidas de la población destinataria, los beneficiarios y los participantes previstos, ya sea particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa.
4. Medir la contribución del Programa Conjunto a los objetivos establecidos para la Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición, los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional (ODM y Declaración del Milenio, Declaración de París y principios de Accra, y la Reforma de las Naciones Unidas), y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Nicaragua (MANUD, por sus siglas en español, UNDAF por sus siglas en inglés) para el período 2008-2012.
5. Medir el alcance de los beneficios de la programación conjunta para los diferentes actores involucrados, agencias del SNU, Gobierno Nacional y Local, gobiernos territoriales, actores institucionales, etc.
6. Como resultado de esta consultoría, las observaciones, conclusiones y recomendaciones generadas serán parte de los insumos utilizados en la Evaluación de la Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición, en virtud de la cual el

Secretariado F-ODM/NY procura sintetizar los efectos generales del Fondo en el plano nacional e internacional.

c. Metodología de la Evaluación

La metodología de evaluación utilizada consideró los principios y normas del Grupo de evaluación del SNU (UNEG)² y del Comité de asistencia para el desarrollo de la organización de cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)³.

En la evaluación final se involucraron el gobierno de la RAAN, gobiernos municipales y territoriales indígenas, instituciones nacionales, agencias de SNU, líderes comunitarios y beneficiarias como informantes claves, basada en criterios previamente acordados. La evaluación se desarrolló en tres etapas, cada una de ellas diferenciadas por los requerimientos de información y las actividades específicas a desarrollar.

En la I etapa se estableció coordinación con el Grupo de referencia encargado de la evaluación (GREE) para desarrollar el plan de trabajo de campo y el trabajo de gabinete. Se realizó análisis documental de la lógica de la intervención y se entregó un primer producto, consistente en un Informe inicial producto de un análisis documental. La II etapa fue de recolección de información en los territorios. Se llevaron a cabo grupos focales, y entrevistas individuales en los territorios y en Managua con las agencias del SNU involucradas. En la III etapa se analizaron los hallazgos, se realizó un estudio de la documentación técnica-administrativa del Programa, contrastándose los datos de campo, se identificaron buenas prácticas y aprendizajes, y se elaboraron las conclusiones y recomendaciones.

El enfoque propuesto para el desarrollo de la evaluación final es un enfoque metodológico cualitativo. Los métodos cualitativos se caracterizan por estar poco estructurados en su proceso de implementación, con mucha flexibilidad y apertura al sujeto participante. Cobra por tanto especial importancia la consideración de los puntos de vista de los diferentes actores para construir una interpretación, en este caso del PC, y de sus efectos sobre la realidad “objeto” de la intervención.

Por tanto, las técnicas utilizadas han sido:

Investigación documental. Se revisaron todos los documentos programáticos y de seguimiento del PC, que han permitido delimitar el PC en el contexto de los principales

² Normas de evaluación en el Sistema de Naciones Unidas.
<http://www.undp.org/evaluation/handbook/spanish>

³ Estándares de Calidad para la Evaluación de Desarrollo. OCDE.2010.
<http://www.oecd.org/dataoecd/7/40/46297655.pdf>

retos (desafíos y prioridades) nacionales de desarrollo en pro de la disminución de la desnutrición y lucha contra la pobreza.

Grupos focales. Durante la misión se realizaron visitas a varias de las comunidades de los municipios involucrados (Prinzapolka, Bonanza y Siuna). Estas visitas permitieron espacios de diálogo con los beneficiarios directos.

Entrevistas a informantes clave. Se llevaron a cabo entrevistas individuales y colectivas, semiestructuradas de los principales actores involucrados, diseñadas en un modelo abierto de cuestionario en función de los diferentes niveles de análisis a partir de la matriz general de evaluación generada que permitió recoger las diferentes impresiones y opiniones de los actores clave y grupo de referencia entrevistados.

Para la selección de actores clave a entrevistar se realizó una identificación preliminar de actores conforme su rol en el PC, que permitió listar a los actores relevantes por su vinculación con el PC, relacionándolos con los aspectos claves de la evaluación. A partir del mapeo de involucrados se construyó la agenda de entrevistas.

Para la recopilación de la información de campo se realizaron entrevistas y/o grupos focales con distintos tipos de beneficiarios (hombres y mujeres), autoridades municipales, autoridades de gobiernos territoriales indígenas, autoridades de salud y educación en Bonanza, Rosita y Bilwi. Igualmente se entrevistaron a funcionarios de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas e instituciones de gobierno participantes.

Las entrevistas han constituido la herramienta fundamental que ha permitido recopilar los datos e informaciones básicas para establecer evidencias que apoyen las conclusiones y recomendaciones que se proponen. Desde el punto de vista de los actores entrevistados se ha tratado de entrevistas a informantes claves y entrevistas grupales. La complejidad de la intervención, con muchos niveles de incidencia, ha provocado la necesidad de efectuar entrevistas en cada nivel de intervención para tener una visión generalista de la actuación.

Por último, las entrevistas se han combinado con algunas visitas que han permitido conocer el desarrollo de algunas de las iniciativas concretas llevadas a cabo por el PC. Se realizaron desplazamientos a los territorios y en ellas se han conocido experiencias de Escuelas de Campo, Comité de Alimentación Escolar y Huertos Comunitarios. Evidentemente estas visitas han sido limitadas pero han permitido contextualizar las valoraciones recopiladas en las entrevistas. La debilidad de las evidencias recopiladas, basadas de manera casi exclusiva en informaciones cualitativas, ha sido mitigada por un ejercicio continuo de triangulación de los datos obtenidos.

Existieron algunas limitaciones que afectaron al ejercicio de evaluación que se ha llevado a cabo y que deben ser puestas de manifiesto. La primera constatación que debe realizarse al respecto es que se trata de una intervención especialmente compleja que se lleva a cabo en varios territorios indígenas, aunque el PC ha definido 42 comunidades como áreas de intervención, resultaba en el tiempo establecido imposible tener un conocimiento, siquiera aproximado, de una muestra representativa del área de intervención. Se tomó la decisión de visitar tres territorios: Sauni Arunka, Prinsu Ahuya Un y Prinsu Awala.

Dentro de los obstáculos enfrentados para realizar la evaluación cabe señalar, el tiempo dedicado a la convocatoria de los grupos de informantes, la estructura operativa del PC ISAN ya no estaba funcionando al momento de la evaluación. Por otra parte, las lluvias ocasionaron inundaciones en el municipio de Prinzapolka obligando a modificar la agenda de visitas. En consecuencia, hubo un tiempo limitado para la fase de campo, considerando la distancia y las dificultades de acceso de las comunidades beneficiadas desde las cabeceras municipales.

No se contó con toda la información completa. El período transcurrido entre la conclusión de las actividades del PC y su evaluación incidió en que algunos actores claves no pudieran ser contactados, y en otros casos los entrevistados no tenían toda la información requerida, ya que poseen una percepción centrada en actividades particulares del PC en las que participaron y no una visión global del mismo.

No obstante, el evaluador desea hacer constar la importante colaboración recibida de la Secretaría F-ODM. Esa colaboración permitió avanzar de manera significativa en el ejercicio de evaluación planteado y debe ser destacada. Dada la complejidad de la iniciativa analizada, con múltiples niveles de intervención y áreas geográficas de difícil acceso, el apoyo recibido a través de la coordinación de la convocatoria de la consulta con los beneficiarios ha resultado un requisito fundamental para alcanzar las metas planteadas.

1.3 Descripción de la intervención

a. Contexto

Nicaragua cuenta con 5,6 millones de habitantes, el 51% de su población son mujeres y el 27 % lo constituyen las mujeres en edad reproductiva. El 73% son pobres, en su mayoría en las áreas rurales. El 12% de la población son niños y niñas menores de cinco años. En el país, el 8.9% de la población es indígena y se concentra en las Regiones Autónomas de Atlántico Norte y Sur (RAAN y RAAS), siendo en estas zonas donde se ubican los índices más altos de pobreza extrema.

La prevalencia de desnutrición crónica a nivel nacional en niños y niñas menores de cinco años es de 21.7% y en la RAAN es de 31.7%. La prevalencia de anemia en niños de 6 a 59 meses en Nicaragua es de 11.8% y el bajo peso al nacer afecta al 8.8% de los nacimientos, disminuyendo a 6.8% en la RAAN.

Nicaragua tiene un marco jurídico y legal fundamentado en la Constitución Política y en leyes como la de Lactancia Materna, Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, aprobada en 2006⁴, así como en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y la Política Nacional de Primera Infancia. El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional ha mostrado su voluntad de garantizar la seguridad alimentaria nutricional en compromisos adquiridos internacionalmente y en el Plan Nacional de Desarrollo Humano, donde se contempla la implementación de diversos programas como Hambre Cero, el Programa Hacia la Erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil y el Programa Integral de Nutrición Escolar.

A pesar de los esfuerzos de coordinar estas intervenciones, en seguridad alimentaria y nutricional persiste un accionar paralelo entre las diferentes instituciones estatales, duplicidad y dispersión de los esfuerzos e insuficiencia en los mecanismos de coordinación y comunicación. Además, a nivel de las Regiones Autónomas algunos de estos programas no eran implementados con la flexibilidad que las particularidades culturales, como la coexistencia de pueblos indígenas, afro descendientes y mestizos, demandaba. Al mismo tiempo, existía un involucramiento limitado de los gobiernos municipales, territoriales y comunitarios en el tema.

A nivel regional, tanto la Ley 28 “Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”, como la Ley “Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de

⁴ Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Ley No. 693, Aprobada el 18 de Junio del 2009. Publicado en La Gaceta No. 133 del 16 de Julio del 2009

Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz”, facultan a las autoridades regionales y territoriales a emprender políticas en temática de seguridad alimentaria y nutricional.

Según la Encuesta de Consumo de 2004, el patrón alimentario de la RAAN refleja un consumo alto de carbohidratos y grasas. El consumo de hortalizas es bajo, al igual que el de carne de res y leche. En la región predomina el consumo de carne de aves aunque la frecuencia semanal de consumo es baja, menos de tres veces a la semana. La carne de res no se incluye en el patrón de consumo del área rural.

El Programa tenía como objetivo disminuir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 2 años de las zonas de intervención, acelerando el logro del ODM 1, priorizando también a mujeres embarazadas y lactando, y tendrá los siguientes efectos: 1) Las familias del Programa han aumentado su capacidad en seguridad alimentaria nutricional, incrementando la disponibilidad de alimentos y mejorado nutricionalmente la dieta de embarazadas, madres lactando, niños y niñas menores de dos años. 2) Las instituciones nacionales, regionales, municipales y territoriales implementan el modelo integrado Tuktan Yamni – Muih Bin Muihni Yamni y 3) Visibilizada e incorporada la prioridad nacional, regional y local de la nutrición infantil entre diferentes actores como derecho fundamental de la niñez y eje de desarrollo humano y económico que se refleja en el marco de políticas, leyes y presupuesto.

El Programa se desarrolló en los territorios indígenas Sauni Arunka, Sauni As en el municipio de Bonanza, Sikilta en el municipio de Siuna y Prinsu Awala y Prinsu Ahuya Un en el municipio de Prinzapolka, partiendo del reconocimiento de experiencias y prácticas impulsadas a nivel local, de la identificación de desigualdades de género, generacionales y culturales. El Programa beneficiaría a 2,000 familias con un Modelo Integrado que consiste en brindarles en el mismo período servicios en salud y nutrición; producción agrícola y seguridad alimentaria y nutricional en las escuelas. Además, 1,220 familias se beneficiarían de los servicios de salud y 4,890 escolares de un paquete de seguridad alimentaria nutricional en sus escuelas. La selección final de las familias beneficiarias por acuerdos entre los líderes indígenas corresponde al 60% de familias miskitas y 40% de familias mayangnas.

Para la selección de los territorios se tomaron en cuenta los siguientes factores: la situación de nutrición, salud y producción; la presencia de un fuerte liderazgo regional y municipal y el compromiso expresado por sus líderes para la implementación del Programa Conjunto, la concentración de la población en comunidades indígenas cercanas y la presencia de agencias del Sistema de Naciones Unidas en el área geográfica seleccionada, lo que facilitaría la coordinación e implementación de las actividades del Programa. Autoridades y líderes locales fueron protagonistas de la selección de los territorios a intervenir.

Los territorios presentan particularidades con relación a la producción alimentaria. Las comunidades que están en la zona boscosa del territorio mayangna realizan una agricultura migratoria, dejando en descanso la tierra que recién utilizaron y los rendimientos productivos son muy bajos, debido al uso de tecnologías rudimentarias, son susceptibles a los ataques de plagas y enfermedades. En el caso de las comunidades miskitas debido a que están asentadas a la orilla del río Prinzapolka, su agricultura se concentra en los márgenes del río. En ambas zonas existe vulnerabilidad a las precipitaciones, que dificultan el adecuado manejo de los cultivos y del almacenamiento para la conservación de las cosechas, lo que restringe la disponibilidad y el acceso a los alimentos. Entre sus características destacaban, la difícil accesibilidad de la población a los servicios básicos y personales (salud, educación, asistencia técnica, etc.), así como la alta vulnerabilidad a los efectos directos producidos por el cambio climático.

La prevalencia de desnutrición en los menores de cinco años en los territorios indígenas es más elevada que en las zonas mestizas. Los resultados del II Censo Nacional de Talla 2004 en escolares de 6 a 9 años, en Bonanza muestran que el 30.82 % de los escolares sufren retardo en talla y en Siuna 33.33% ubicando a ambos municipios como de vulnerabilidad moderada. El retardo en talla en escolares de Prinzapolka es de 43.96 % colocándolo como un municipio de muy alta vulnerabilidad.

El Programa Conjunto se inserta en las prioridades del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional de reducir la desnutrición crónica infantil, a través de un enfoque de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, enmarcándose en el Plan Nacional de Desarrollo de la Costa Caribe y en la Estrategia para el Fortalecimiento Institucional de la Costa Caribe.

b. Descripción del Programa Conjunto

El Modelo Integrado TUKTAN YAMNI-MUIH BIN MUIHNI YAMNI consiste en el desarrollo de acciones simultáneas, oportunas y coordinadas de los servicios de salud, nutrición, alimentación escolar y de producción agropecuaria, complementado con la formación de capacidades locales y de organización comunitaria que permita mejorar los niveles de desnutrición crónica de la niñez en 2,000 familias de territorios indígenas de la RAAN y que pueda ser aplicado en otras comunidades en el mediano plazo.

Son elementos importantes del modelo: su enfoque de promoción de la salud y prevención de enfermedades, la visión de familia, que asume la responsabilidad en el cuidado de sus miembros, particularmente de la embarazada y los niños y niñas y en donde cada miembro según su condición recibe una atención diferenciada; las comunidades como centros de gestión para promover la lucha contra la desnutrición, la articulación de las acciones en el territorio, la construcción de una visión común para todos los sectores involucrados, mediante el diálogo y la planificación participativa, la

armonización de mecanismos de planificación y la promoción de la responsabilidad de la contribución propia de su sector, al mismo tiempo que se aprovechan todas las oportunidades para fortalecer las contribuciones de los otros sectores, la participación de la mujer y la pertinencia cultural de las acciones a desarrollar.

El Modelo Integrado, se basa en el enfoque de “curso de vida” y promoción como medio para lograr este empoderamiento, esperando así que las comunidades lleven el protagonismo de las acciones, ello implica que elaboren sus solicitudes a partir de la identificación de sus necesidades de forma autónoma contando con el apoyo de los garantes de derechos que prestarán su apoyo y servicio.

En salud y nutrición el PC ISAN ha apoyado la implementación del Modelo de Salud Familiar y Comunitario del Ministerio de Salud (MOSAFC), que aplicado a la región norte del Atlántico, se denomina Modelo Autonómico Regional de la Costa Caribe (MASIRRRAN), que incluye 2 niveles de atención: la institucional (en las unidades de salud) y la comunitaria (en una casa seleccionada por la comunidad).

En el nivel institucional: Para la mujer embarazada se han entregado los siguientes servicios: i) consulta de atención prenatal según norma, consejería y educación temprana en el embarazo, incluyendo la preparación para la lactancia materna; ii) evaluación del estado nutricional con la entrega de micronutrientes; iii) inmunización antitetánica; y iv) otros servicios de salud, como planificación familiar. Los niños y niñas menores de cinco años han recibido los servicios de prevención, diagnóstico y atención temprana de los problemas de la malnutrición, suministro de vitamina A, hierro, yodo, flúor, ácido fólico y sulfato ferroso, atención de los problemas de la nutrición y enfermedades derivadas.

En el nivel comunitario: los niños y niñas menores de 2 años y las embarazadas se han beneficiado de las acciones del Programa Comunitario de Salud y Nutrición, con acciones de control mensual de peso en la comunidad, consejería individualizada a la madre, dando énfasis a la alimentación del niño en especial a la lactancia materna, la entrega de micronutrientes y la referencia a las unidades de salud en casos de enfermedades prevalentes que no puedan ser tratadas a nivel de las comunidades. La consejería para cambios de comportamiento y las prácticas saludables en nutrición promovidas por el Modelo de Salud Familiar y Comunitario fue reforzada con una estrategia de comunicación.

El paquete de seguridad alimentaria y nutricional en las escuelas consistió en capacitaciones a maestros, padres y madres de familia miembros del Comité de Alimentación Escolar, la entrega de merienda y creación de huertos comunitarios. Las capacitaciones eran dirigidas a fomentar las buenas prácticas higiénicas y alimentarias en la preparación de la merienda escolar a estudiantes menores de 12 años y preescolares y

la creación de los huertos comunitarios, permitieron complementar los alimentos incluidos en la merienda.

Los efectos esperados del PC ISAN eran:

- (1) Las familias han aumentado su seguridad alimentaria y nutricional, incrementando la disponibilidad de alimentos y mejorado nutricionalmente la dieta de mujeres embarazadas, madres lactando y niños y niñas menores de dos años;
- (2) Las instituciones nacionales, regionales, municipales y territoriales implementan coordinadamente el modelo integral; y
- (3) Visibilizada e incorporada la prioridad nacional de la nutrición infantil entre diferentes actores nacionales como derecho fundamental y eje de desarrollo humano que se refleja en el marco de políticas, leyes y presupuesto.

El Programa tenía previsto los siguientes resultados:

1. Los sectores más pobres de la población (priorizando pueblos indígenas y sus comunidades) de la RAAN, empoderados de la importancia del PC, participan de forma armonizada en procesos de toma de decisión y control para asegurar la Seguridad Alimentaria Nutricional y reducir la desnutrición crónica infantil en la niñez menor de 2 años.
2. Gestión regional, municipal, territorial y comunal del sector alimentario nutricional, incluyendo sistemas de información y/o estadísticas más eficiente, equitativa, culturalmente apropiada, beneficia a la población más pobre y excluida, priorizando pueblos de las comunidades indígenas mayagnas y miskitas.
3. Mejorado el acceso y calidad de los servicios integrales de salud y nutrición.

Al final del programa se habrá logrado:

1. Mayor capacidad de gestión y desarrollo de las comunidades y de los sectores público, y privado, buscando la sostenibilidad de las intervenciones en los sectores productivo, salud – nutrición y educación (huertos y merienda escolar) y el logro de los objetivos de bienestar con una mejor estrategia de medios de vida de la población;
2. Articulación sinérgica y diálogo entre los tres sectores que componen el Modelo Integrado en diferentes niveles, armonizando los procesos de planificación estratégica a territorios y comunidades más pobres y vulnerables a la inseguridad alimentaria;

3. Acceso a información oportuna y suficiente para mejorar la calidad de la gestión en la comercialización de los productos y en la integración a redes de comercio para obtener ingresos justos con el fortalecimiento de la organización para la gestión comunitaria conjunta;
4. Aumento de la cobertura de servicios integrales en salud basado en el modelo de curso de vida que se ha venido aplicando con la implementación del programa;
5. Cambio en los conocimientos, actitudes y prácticas en el consumo de alimentos sanos y nutritivos y rescate de la cultura alimentaria ancestral de los grupos étnicos participantes del Programa Conjunto.

Arreglos Institucionales

El monto total del Programa presupuestado fue de USD \$5,000,000. La gestión de fondos para este Programa conjunto se realizó bajo la modalidad de Gestión Financiera en Serie o "Pass Through". El PNUD en Nueva York, a través de la Oficina de MDTF, actuó como Agente Administrativo distribuyendo los recursos a las agencias participantes.

Los fondos del PC fueron desembolsados por el F-ODM a las sedes respectivas de cada agencia participantes del SNU, cada agencia es responsable de las cuotas asignadas de acuerdo al presupuesto del programa y deberán rendir cuentas financieras y programáticas de los fondos asignados.

La reposición de fondos estaba sujeta a la condición de que se haya comprometido al menos el 70% de los fondos recibidos por todas las Agencias de las Naciones Unidas participantes como conjunto en el período anterior y de la calidad de su desempeño.

El presupuesto total aprobado y transferido a cada AP del SNU ha sido del siguiente modo (ver Tabla 1):

Tabla Nº 1: Presupuesto asignado por Agencia

Agencia	Presupuesto total	2010-2011	2012	Total transferido
UNICEF	2,396,849.00	1,776,371.00	620,478.00	2,396,849
FAO	1,668,292.00	1,561,028.00	107,264.00	1,668,292
PNUD	638,294.00	429,900.00	208,394.00	638,294
PMA	146,947.00	102,343.00	44,604.00	146,947
OPS	149,618.00	149,618.00	0.00	149,618
Total:	5,000,000	4,019,260	980,740	5,000,000

Fuente: Transfer Request Multi-Donor Trust Fund Office, UNDP Diciembre 2012

En general, la gestión financiera del Programa evitó una cierta duplicación de actividades y de costos, gracias a un dialogo constante. El Programa generó también economías de escala, por ejemplo en la realización de viajes compartidos en las visitas de seguimiento en el campo, en espacios físicos compartidos. Adicionalmente, permitió encontrar estrategias más eficientes de atención integral a las mujeres, niños y niñas, gracias a la colaboración de una multitud de actores sectoriales.

Se observó que existió una triple direccionalidad de las agencias: la toma de decisión a nivel político, la ejecución a nivel técnico, y la ventaja de manejar los recursos. En ese sentido, las modificaciones presupuestarias se realizaban de manera unilateral por parte de las agencias, las decisiones de ejecución de fondos eran soberanía de las agencias. Mientras que las actividades se planificaron de manera conjunta, no fue hacia el final del Programa que también el presupuesto para la ejecución de las mismas fue elaborado conjuntamente.

II. Niveles de Análisis

2.1 Diseño | Pertinencia

La evaluación se orienta alrededor de las preguntas incluidas en los términos de referencia, agrupadas en torno a los criterios de pertinencia, apropiación, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

La evaluación se encuentra articulada en tres niveles de indagación que son los siguientes: a) el diseño y pertinencia del Programa Conjunto; b) el proceso de gestión | eficiencia y apropiación, y c) los resultados | eficiencia y sostenibilidad del Programa.

Concepción Inicial

El PC “Programa Conjunto Modelo Integrado TUKTAN YAMNI-MUIH BIN MUIHNI YAMNI” incluye como objetivo el siguiente:

Disminuir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 2 años de las zonas de intervención, acelerando el logro del ODM 1

El marco de resultados es el que se incluye a continuación, con tres efectos:

1. Las familias del Programa han aumentado su capacidad en seguridad alimentaria nutricional, incrementando la disponibilidad de alimentos y mejorado

nutricionalmente la dieta de embarazadas, madres lactando, niños y niñas menores de dos años.

2. Las instituciones nacionales, regionales, municipales y territoriales implementan el modelo integrado Tuktan Yamni – Muihi Bin Muihni Yamni y
3. Visibilizada e incorporada la prioridad nacional, regional y local de la nutrición infantil entre diferentes actores como derecho fundamental de la niñez y eje de desarrollo humano y económico que se refleja en el marco de políticas, leyes y presupuesto.

Por lo que hace referencia al área de intervención incluida en la formulación inicial, ésta se encontraba formada por 3 municipios (Bonanza, Prinzapolka y Siuna), la selección de estos municipios obedeció a sus elevados niveles de pobreza y vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y por la concentración de indígenas en una región con histórica marginalidad social. El área seleccionada comprende los territorios indígenas de Sauni As, Sauni Arunka, Sauni Bas, Prinsu Awala y Prinsu Ahuya Un. También fueron considerados los siguientes factores: la situación de nutrición, salud y producción; la presencia de un fuerte liderazgo regional y municipal comprometido con la implementación del PC ISAN; la concentración de la población en comunidades indígenas cercanas y la presencia de agencias del Sistema de Naciones Unidas en el área geográfica seleccionada.

Para todos los actores, este programa fue sumamente pertinente y relevante. El PC fue muy vigente. La conceptualización del problema y sus causas en el documento de programa siguen siendo válidas, así como el modelo lógico en donde por un lado está la conceptualización de la seguridad alimentaria, la salud y la producción, y por otro lado las acciones y los resultados esperados. Según la evaluación, los tres temas nunca fueron asociados antes del Programa, y esta asociación fue sumamente pertinente y útil. Se diseñó un Programa que respondía a una necesidad real y actual en los territorios.

El Programa fue bien diseñado, con un enfoque local y regional, una atención a los más vulnerables, y un fuerte énfasis en la provisión de servicios integrales.

Una característica distintiva del Programa es que su formulación fue ampliamente participativa; el GRAAN, los gobiernos municipales, instituciones nacionales y las agencias del SNU emitieron sus criterios sobre las necesidades de seguridad alimentaria nutricional y salud materno-infantil para el diseño de los objetivos del Programa, alineados con las prioridades de la población y del país, y de los ODM y el vigente UNDAF, y responde de manera satisfactoria a las prioridades internacionales y políticas nacionales en seguridad alimentaria y nutricional. Se considera que el PC fue una propuesta sólida y coherente que permitió que trabajar con las particularidades culturales de la población Miskita y Mayagna. Además, tuvo una adecuada focalización geográfica, priorizando territorial

vulnerables a la inseguridad alimentaria. De igual manera; la ejecución, vigilancia y la evaluación del Programa fueron realizadas conjuntamente.

El proceso de consulta para la formulación del Programa generó el interés de los Gobiernos Territoriales Indígenas (GTIs) de las naciones mayangna y miskita, quienes se comprometieron para su implementación en el área geográfica seleccionada, lo cual facilitó las posteriores coordinaciones.

El Programa consideró en su diseño la autonomía de la mujer, conforme a la percepción de los y las entrevistados/as existió una intencionalidad expresa, de asegurar la participación de mujeres en las actividades del mismo y ser destinatarias de los recursos. Sin embargo, si bien tanto el Gobierno de Nicaragua como las agencias del SNU tienen sus respectivas políticas de género, enfoques e instrumentos, al parecer éstas no fueron marco de referencia para colocar dicho tema en la agenda del Programa.

El resultado más importante del PS ISAN es la decisión política de las autoridades regionales de aprobar y validar el modelo de intervención en soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, en el que se incorporó el enfoque de curso de vida, como política pública para la Región. Se han establecido los mecanismos de sostenibilidad a través de la planificación presupuestaria y programática de las acciones del Modelo Integrado en las instancias de gobierno.

La implementación del PC ha venido a fortalecer la autonomía política administrativa de la región definida en la Ley de Autonomía, al identificar a los gobiernos regionales y GTI como las principales contrapartes y reconocer su liderazgo estratégico y operativo en el diálogo con las instituciones nacionales.

El Programa funcionó como una plataforma de articulación, no siempre exitosa, entre distintos niveles de gobierno, estimulado una discusión alrededor de temas concretos relacionados con la producción, la seguridad alimentaria, la educación y el cuidado de la salud. Desde el inicio todos los socios participantes intervinieron de manera activa en las actividades de planificación y programación, liderados por el GRAAN, instancia que incrementó su capacidad gerencial para la administración y rendición de los recursos financieros de los actividades para la implementación de intervenciones en soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Asimismo, el diseño del PC no previó en esta fase inicial la construcción de las capacidades institucionales mínimas para el desarrollo de las actividades contempladas por el Programa.

En esa línea, el PC incentivó la incorporación de la temática de Seguridad Alimentaria al Sistema de Planificación Municipal para el Desarrollo Humano (SPMDH), al Presupuesto

del GRAAN, con planes y presupuestos institucionales para la sostenibilidad de los resultados.

Las autoridades locales (gobiernos municipales y territoriales) integraron las actividades relacionadas con soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en sus procesos de gobierno, fortaleciendo la coordinación interinstitucional en los territorios participantes en el Programa. Especial interés adquirió el proceso de estructuración del Programa y los territorios destinatarios de la acción. La selección de beneficiarios y beneficiarias fue realizada por las comunidades, con el acompañamiento de las agencias y autoridades regionales, y manera coherente con los grupos meta del Programa.

Los resultados alcanzados por el PC generaron una masa crítica de actores en los niveles territoriales, municipales, regional y central, la cual está empoderada con prácticas de seguridad alimentaria en diferentes áreas y grados de profundidad, y representa una referencia y una base para desarrollar las transformaciones necesarias de la política nacional de seguridad alimentaria. La integración del enfoque de derechos, entendido como la intervención sobre todo el curso de vida del sujeto de derecho, motivó a que los beneficiarios pasaran necesariamente a asumir el control sobre su plena salud nutricional.

El Programa contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de gestión y autocuidado de la salud y la nutrición, estimuló a las mujeres de las comunidades a participar en los procesos de producción de alimentos, a la organización para la entrega de alimentos en las escuelas. Particularmente, el cambio en los patrones de consumo de alimentación fue promovido con pertinencia cultural desde el ámbito educativo, generando capacidades de procesamiento de alimentos como instrumentos de inclusión familiar y de transmisión de usos culinarios culturales propios. Logrando la disminución de la desnutrición infantil y materna en las 42 comunidades de intervención del Programa al abordar de manera intersectorial el tema de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Se logró el empoderamiento en los ámbitos personal, familiar y comunitario de las mujeres mediante la entrega de bienes y servicios, y el incremento de su participación en las organizaciones comunitarias trabajando en la seguridad alimentaria nutricional; lo que ha incrementado su estabilidad en la disponibilidad de alimento.

Efecto 1. Las familias del programa han aumentado su capacidad en Seguridad Alimentaria y Nutricional, incrementando la disponibilidad de alimento y mejorando nutricionalmente la dieta de embarazadas, madres lactando, niños y niñas menores de dos años

Producto 1.1: Familias han mejorado sus prácticas alimentarias, de higiene y de salud, dando prioridad a la atención durante el embarazo, lactancia y al cuidado de niños y niñas menores de dos años.

Como resultado de diversos procesos de capacitación, transferencia de tecnología agrícola, entrega de paquetes avícolas, mejoría en la cobertura institucional de salud, se lograron mejorar las prácticas arriba señaladas. No obstante, estos avances no fueron homogéneos en todos los territorios de intervención. En las comunidades situadas en el litoral y en las riberas de los ríos, la menor ejecución de actividades productivas implementadas por FAO derivó en una menor disponibilidad de nuevos alimentos (Hortalizas y legumbres) y en consecuencia, una menor diversificación del patrón alimenticio. A ello, hay que agregar que las inundaciones en estas zonas fueron un factor coyuntural natural que impidió el desarrollo normal de las actividades productivas. Además, las actividades se obtuvieron con desfase en relación al tiempo previsto para su ejecución, dado que la ejecución tardía de algunas actividades productivas afectó el cumplimiento en tiempo de la formación de promotores, introducción de nuevos cultivos, entre otras.

En materia de salud, el PC ha implementado el conjunto de prestaciones de salud a nivel institucional con pertinencia cultural, y la construcción y equipamiento de casa materna en Bonanza con apoyo financiero de la empresa privada y rehabilitación de la casa materna en Prinzapolka.

El fortalecimiento al sector incluyó equipamiento médico (pesa, tallímetros, estetoscopios, balanzas entre otros) y no médico (sillas, motos, papelería, chalecos y otros). La construcción de capacidades comunitarias a través del fortalecimientos de los conocimientos a 100 parteras, 120 brigadistas y 47 líderes de salud para la promoción e implementación del Modelo de Atención de Salud en la RAAN (MASIRAAN) y del Programa Comunitario de Salud y Nutrición (PROCOSAN) para la atención materna infantil.

En el marco del PROCOSAN, las principales iniciativas se orientaron hacia el fortalecimiento de capacidades comunitarias para enfrentarse de manera adecuada a los desafíos provocados por las situaciones de desnutrición. Así, se atendieron a 2,186 hogares y 2,718 niños y niñas menores de 5 años, se han formado a promotores comunitarios de salud en promoción de prácticas saludables, y se han puesto en marcha sistemas de vigilancia comunitaria para detectar casos de desnutrición en sus comunidades.

Cabe destacar que el PC logró organizar y dispuso de brigadistas y promotores de salud, educación y producción, que recibieron capacitación y se responsabilizaron del acompañamiento a la implementación y conducción de las actividades en los cinco territorios de intervención y fueron organizados por componentes.

La alimentación es un acto cultural, al hablar de la alimentación como un proceso social partimos de que el proyecto tuvo incidencia en las percepciones, significados y representaciones alrededor de la comida, es decir, lo que sucede en las familias respecto a qué y cómo comer. Cabe destacar que el PC ISAN ha promovido el consumo de alimentos diversificados y nutritivos, para mejorar la dieta familiar a partir de la producción de autoconsumo. El PC ha venido a enriquecer – y transformar – las formas tradicionales de preparación de alimentos.

En ese sentido, muchas familias beneficiarias modificaron sus prácticas alimentarias debido a una mayor disponibilidad y acceso a otros alimentos (hortalizas, verduras y granos). Se promovió la revalorización de la dieta tradicional en dos amplios aspectos: a) aumentar la diversidad de la producción de alimentos; y b) ofrecer maneras novedosas y atractivas de consumirlos (nueva recetas, más preparaciones con alimentos subutilizados).

Sin embargo, la lógica cultural en la alimentación infantil privilegia que sea el mismo niño quien indica cuándo inicia la ablactación. Algunos alimentos (leguminosas) se consideran de difícil digestión y se evita darlos a niños pequeños. Se subestima la capacidad gástrica de los niños y se ofrecen cantidades mínimas, pues hay temor que una ingesta mayor haga enfermar. La frecuencia de la alimentación es menor a la necesaria (los niños comen el mismo número de veces que los adultos).

Producto 1.2: Familias han incrementado su estabilidad en la disponibilidad de alimento

El PC, a través de la FAO realizó 99 eventos de capacitación para 1,927 productoras y productores; en el marco del Paquete Productivo Alimentario de la Costa Caribe (PPACC) realizó la entrega de semillas de Arroz, Frijol, Maíz, Yuca, Plátano y aves a 2,000 familias (alimentos fuentes de carbohidratos, fuentes de proteína animal y vegetal, hortalizas y frutales), incluyendo la entrega de bienes básicos para la producción agrícola y entrega de insumos productivos con asistencia técnica que incluye la formación de promotores enmarcada en la metodología Escuela de Campo.

Las Escuelas de Campo de Agricultores (ECA) constituyen el principal producto impulsado desde este efecto del PC. Para su puesta en marcha se han formado una red de promotores en esa metodología de trabajo en extensionismo rural, principalmente en los territorios indígenas de Siuna y Bonanza. Se han puesto en marcha más de 30 Escuelas de Campo con resultados variables aunque, en general, positivos.

Además, se proporcionó asistencia técnica para incrementar la producción de alimentos, en 585 parcelas y 125 gallineros, apoyada en la red de promotores rurales.

Producto 1.3: Aumentada la participación de las mujeres en las organizaciones comunitarias trabajando en la seguridad alimentaria nutricional

Las mujeres beneficiarias en esta actividad promovida por la FAO se incorporaron al PC como resultado de su participación en el paquete de seguridad alimentaria y nutricional en las escuelas, por la capacitación en buenas prácticas higiénicas y alimentarias, nutrición, rescate cultural de alimentos ancestrales; la asistencia técnica en liderazgo, asociatividad, gestión del riesgo y género; y la condicionalidad de ser beneficiarias directas.

La planificación inicial del PC previa el apoyo de materiales de comunicación y educativos adaptados a la cultura y a los idiomas miskitu y Mayangna. Sin embargo, la ejecución tardía de la Estrategia de Comunicación impidió el uso oportuno de los materiales diseñados.

Producto 1.4: Comunidades han establecido huertos comunales en la misma cantidad de centros educativos para mejorar la variedad de alimentos y complementar la merienda escolar

FAO y PMA entregaron en 42 escuelas el paquete de seguridad alimentaria y nutricional que consistía en capacitaciones a maestros, padres y madres de familia miembros del Comité de Alimentación Escolar, la entrega de merienda⁵ y creación de huertos comunitarios. Las capacitaciones estaban dirigidas a fomentar las buenas prácticas higiénicas y alimentarias, como resultado de estas acciones, 60 docentes y 1,032 padres y madres de familia fueron capacitados en la preparación de la merienda. Los huertos comunitarios desarrollados en las escuelas, permitieron complementar los alimentos incluidos en la merienda.

Dado que los huertos escolares son parte de una estrategia global del Ministerio de Educación, en la cual son concebidos como un instrumento educativo y que esta estrategia incluye la incorporación del eje transversal de seguridad alimentaria nutricional en el currículo, se considera que se presentan condiciones favorables para la sostenibilidad de los huertos, tales como el desarrollo de las capacidades de la comunidad educativa, por medio de las capacitaciones a los maestros, en los temas de seguridad alimentaria nutricional, como prácticas higiénicas, manejo de cultivos, entre otros.

Se debe mencionar la complementariedad y coordinación institucional entre PINE-MINED y la Secretaría de Educación del GRAAN para que el impacto de estas acciones llevadas a cabo haya sido satisfactorio e incida en la retención escolar de los estudiantes. La SEAR

⁵ La merienda escolar es de 145 gramos de 5 productos, entre los que se encuentran: arroz, poli cereal, frijoles, harina de trigo para Prinzapolka y maíz para Bonanza, esta ración aporta 600 kilocalorías por día.

buscó como asumir de manera autónoma este programa, lo cual no logró por su nivel de centralismo en el MINED, lo que provocó retrasos en la implementación del mismo.

Este producto es considerado por las beneficiarias y sus familias como uno de los principales elementos generadores de impacto positivo en la nutrición de la niñez, en la calidad de vida, en la salud y en la diversificación de medios de vida.

Efecto 2. Las instituciones nacionales, regionales, municipales y territoriales implementan el Modelo integrado en Nutrición Tuktan Yamni-Muih Bin Muihni Yamni.

Producto 2.1: Las instituciones, Gobiernos Regionales, municipales y territoriales operativizan el modelo integrado.

A partir del primer semestre de 2010 iniciaron las actividades del PC ISAN en los territorios, destacando la entrega del Bono Productivo Costa Caribe; la conformación de las Comités de Alimentación Escolar y la entrega de la merienda escolar; la implementación de los planes de salud; y el establecimiento de los huertos escolares.

El liderazgo del Programa a nivel regional fue asumido por el CRAAN y el GRAAN, en coordinación con FAO y UNICEF (agencias colíderes), mediante la movilización de los equipos técnicos operativos.

Para formular el Modelo Integrado, en reunión del 19 de Octubre del 2010 la Comisión Coordinadora del Programa acordó que el Consejo Regional de la RAAN sería el responsable del proceso de formulación del Modelo Integrado en Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional.

A partir de la evaluación de medio término del Programa (realizada Octubre de 2011), las Agencias, el CRAAN y la Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe, el 29 de noviembre de 2011 acordaron los términos de referencias de la consultoría para facilitar la formulación del Modelo Integrado y el mecanismo de financiamiento de la elaboración, consulta y aprobación del mismo. Se esperaba que el Modelo estuviese concluido en Julio del 2012, por lo que la extensión del programa, permitiría consolidar y mejorar su ejecución durante el II semestre del 2012 y su sostenibilidad en el I semestre del 2013.

El proceso de formulación del Modelo inició en agosto del 2012, con la instalación de diálogos entre autoridades regionales, territoriales, comunales y ministerios de línea: MINSA, MINED y MAGFOR. Estableciendo por consenso los alcances del mismo. En octubre de 2012 los consultores seleccionados inician el diseño del Modelo Integrado TUKTAN YAMNI – MUIH BIN MUIHNI YAMNI, este proceso sistematizó las acciones del

Programa en los meses anteriores, haciendo énfasis en la integralidad de las acciones y en la replicabilidad del modelo en el resto de territorios de la RAAN.

El 17 de abril del 2013, el Consejo Regional del Atlántico Norte aprobó la resolución 50-2013, creadora del Modelo Integrado Tuktan Yamni Muih Bin, Muih Yamni, con el objetivo de coordinar y armonizar las intervenciones en los territorios indígenas, buscando la complementariedad y pertinencia de acciones que impacten en la calidad de vida de mujeres, niñas y niños en los temas de seguridad alimentaria, nutrición, educación y salud. Una vez aprobado se llevó a cabo un amplio proceso de comunicación y divulgación que tomó como base la organización y movilización comunitaria creada en la fase anterior de implementación de actividades del Programa.

En el Programa se elaboró el plan de implementación del Modelo Integrado para dar seguimiento al impacto de su implementación. Con el fin de las operaciones del PC, la implementación del Modelo Integrado ha quedado suspensa para el 2014. No obstante, el GRAAN impulsa su incorporación en otros programas de cooperación, como el Programa Conjunto de Seguridad Humana en la Región del Alto Wangki del SNU y el Programa de Desarrollo NiCaribe de FIDA.

Aunque no se puede hablar de una implementación oficial del modelo, ciertamente los distintos actores consultados, refieren su confianza en una ejecución conjunto como mecanismo de participación amplio y consensuado, destacando su potencial aporte a la gobernanza de los territorios, toda vez que es producto de un proceso de negociación e identificación compartida de prioridades a nivel local liderada por el Gobierno Municipal y con la participación de líderes territoriales.

La principal idea fuerza del Modelo Integrado es la de la necesaria articulación horizontal (instituciones públicas, privadas, cooperación internacional y sociedad civil) y vertical (nacional, regional, territorial, municipal y comunitario) para la lucha contra la desnutrición, asumiendo que se trata de un fenómeno multicausal que no puede ser abordado de manera eficaz desde una única visión.

Un contrapunto al Modelo Integrado es su diseño basado en el esquema operativo del Programa Conjunto; el desarrollo institucional requerido por el modelo de intervención en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, necesita de capacidades ahora poco desarrolladas.

El modelo integrado TUKTAN YAMNI-MUIH BIN MUIHNI YAMNI consiste en el desarrollo de acciones simultáneas, oportunas y coordinadas de los servicios de salud, nutrición, alimentación escolar y de producción agropecuaria, complementado con la formación de capacidades locales y de organización comunitaria que permita mejorar los niveles de

desnutrición crónica de la niñez para ponerlo en práctica se cuenta con cuatro cuadernos comunitarios:

- ✓ Guía metodológica para la implementación participativa del Modelo Integrado de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
- ✓ Como criar niños sanos y bien nutridos
- ✓ Herramientas metodológicas para el aprendizaje participativo
- ✓ Alimentos, combustibles y plantas medicinales en los huertos familiares y comunitarios.

El modelo propone la formulación de mecanismos de gobernanza priorizando la visión y el enfoque comunal y territorial, las comunidades y los territorios como centro de gestión, partiendo del enfoque amplio de familia, como sujeto de derecho a intervenciones en seguridad alimentaria y nutrición con la que puede organizarse y desarrollar sinergias. Igualmente, reconoce la individualidad de cada miembro de la familia, priorizando a mujeres, niños y niñas menores de 2 años.

Son elementos importantes del modelo: su enfoque de promoción de la salud y prevención de enfermedades, la visión de familia, que asume la responsabilidad en el cuidado de sus miembros, particularmente de la embarazada y los niños y niñas y en donde cada miembro según su condición recibe una atención diferenciada; las comunidades como centros de gestión para promover la lucha contra la desnutrición, la articulación de las acciones en el territorio, la construcción de una visión común para todos los sectores involucrados, mediante el diálogo y la planificación participativa, la armonización de mecanismos de planificación y la promoción de la responsabilidad de la contribución propia de su sector, al mismo tiempo que se aprovechan todas las oportunidades para fortalecer las contribuciones de los otros sectores, la participación de la mujer y la pertinencia cultural de las acciones a desarrollar.

El modelo también es un conjunto de políticas, estrategias, planes y programas coherentes, armónicos e interdisciplinarios. Están orientados a lograr la gobernabilidad del sector, la coherencia, armonización y coordinación entre los diversos niveles de gobierno y la participación efectiva de las familias y comunidades en el diseño, implementación y fiscalización del modelo. Esto conllevará a resolver el agudo problema de desnutrición crónica y lograr la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en los territorios y municipios de la RAAN.

Desde esta perspectiva, la implementación del modelo conlleva las acciones específicas siguientes:

- Reducir los niveles de inseguridad alimentaria de las comunidades y territorios indígenas.

- Reducir la desnutrición crónica infantil y mujeres embarazadas.
- Revitalizar la cultura alimentaria.
- Programas coherentes y armónicos a la realidad de los territorios con enfoque inter-disciplinarios en salud basados en los modelos del MASIRAAN y el SEAR.
- Fortalecer la merienda escolar, el desarrollo de huertos escolares y la capacitación de padres de familia y maestros en la implementación de producción sostenible adecuada a la vocación agroforestal de los territorios.

Producto 2.2: Los Gobiernos Regionales, municipales se apropian e incluyen en sus planes de Desarrollo Municipal el Modelo Integrado

La dinámica gubernamental de elaboración de presupuesto, no permitió la incorporación de la demanda de los recursos necesarios para su implementación para el año 2013. No obstante, el GRAAN ha recibido cartas compromisos de los gobiernos municipales para incorporar en el ejercicio fiscal del 2014, recursos para continuar con las acciones del PC. Este compromiso debe materializarse en la elaboración de los presupuestos municipales en el último cuatrimestre del 2013.

Cabe mencionar que el PC invirtió recursos en la capacitación de los gobiernos locales en temas de infancia y seguridad alimentaria nutricional facilitando su incorporación en los Planes de Desarrollo Municipales, e identificando condiciones para aumentar la participación ciudadana en los mecanismos ya establecidos por las alcaldías.

Producto 2.3: Implementado el sistema único de información de SAN.

A pesar del equipamiento a los gobiernos municipales y regionales, no fue posible desarrollar un Sistema Único de Información de Seguridad Alimentaria y Nutricional, entre las diversas instituciones involucradas. Las principales limitantes fueron la disparidad de los indicadores utilizados de la situación alimentaria y nutricional de la población, de mujeres y la niñez, y el poco acceso a las fuentes de información desagregada por edad, sexo y grupo étnico.

Los avances registrados en este producto incluyen algunas actividades propias del PC orientadas hacia el fortalecimiento de las capacidades de las entidades socias para que éstas puedan disponer de informaciones relevantes sobre las situaciones de desnutrición y seguridad alimentaria.

El más importante es la conclusión de la línea de base del PC, con una información muy detallada de la situación punto de partida, aunque es difícil imaginar que institución regional podría hacerse cargo de actualizar los datos recopilados.

La línea de base corrobora que la economía predominante es la producción alimentaria combinada con actividades recolectoras (pesca, caza) orientada al autoconsumo y que por lo general requiere de mercados locales que permiten la complementariedad de un patrón alimentario basado en los granos básicos, tubérculos y plátano. El aporte proteico está beneficiado en las comunidades con acceso y hábito de pesca, en las restantes comunidades el consumo de carnes, lácteos y huevos alcanza a segmentos reducidos de la población. El consumo de hortalizas y frutas es mínimo.

A pesar de que casi la totalidad de hogares cultivan algún producto existen altas tasas de desnutrición aguda que reflejan deterioros alimentarios recientes. Solo 2 de cada cinco niños/as completan la lactancia exclusiva al 6º mes y solo la mitad cumplen con el índice de frecuencia mínima de ingesta. En el informe final de UNICEF se encontró que: "...El 68% de NN menores de seis meses están siendo alimentados con lactancia materna exclusiva, esto representa un incremento en un 26% de lactancia materna exclusiva respecto a la Línea de Base (42%). Como resultado observamos que niñas y niños atendiendo a VPCD, mejoraron ganancia de peso (Línea de Base del Programa reportó 23% niñas y niños con bajo peso, última evaluación reporta solamente un 4% con bajo peso), lo que hace inferir que han mejorado sus prácticas alimentarias..."

Uno de cada cuatro niños es hijo de madre adolescente y solo uno de cada tres partos es atendido en los servicios de salud. Dos de cada cinco niños/as tienen menos de tres controles de su crecimiento en el último año. En el informe final de UNICEF se encontró que: "...Familias han mejorado sus prácticas de salud: 75% de madres y padres acuden con sus NN al programa de Vigilancia y Promoción del Crecimiento y Desarrollo (VPCD) - 31% más de cobertura que la Línea Base (44%) y el 70% de las embarazadas acuden a su Atención Prenatal. Además se mejoraron las coberturas de inmunización de niños/niñas menores de cinco años en un 80%..."

Dos de cada 5 hogares dan algún tratamiento al agua de beber, y es casi inexistente su capacidad de identificación de acciones preventivas frente a los problemas de salud que ellos mismos refieren como principales.

Efecto 3. Visualizada e incorporada la prioridad nacional, regional y local de la nutrición infantil entre diferentes actores como derecho fundamental de la niñez y eje de desarrollo humano que se refleja en el marco de políticas, leyes y presupuesto

Producto 3.1: Aumentada la participación de los diferentes autores para promover el derecho de la nutrición infantil

El principal instrumento operativo fue el Plan de Comunicación (aprobado el trece del mes de enero del año dos mil doce), diseñado para dotar al PC-ISAN de un sistema de comunicación para divulgar sus principios y valores de manera sistemática, contribuyendo a la motivación, la articulación y adopción del Modelo Integrado. Particularmente el Plan impulso acciones de sensibilización, incidencia y movilización social para promover la búsqueda del cambio nutricional y re orientación de comportamientos de preparación e ingesta de alimentos.

Para su cumplimiento, el PC ha desarrollado las siguientes acciones: Divulgación de la estrategia de comunicación sobre nutrición infantil como derecho ODM; Capacitación a maestros y niños sobre OMD 1, 2 y 3; Divulgación de la estrategia de Comunicación para el Desarrollo (C4D), para implementar procesos de empoderamiento de la familia y comunidad sobre su nutrición infantil.

En el efecto 1. Las actividades fueron guiadas por la Sensibilización y cambio de comportamiento a participantes de los cinco territorios para promover acciones desde el comunitario, la familia y la comunidad a fin de incidir en las buenas prácticas nutricionales y agrícolas; la movilización social e incidencia en los diferentes actores y líderes comunitarios para el cambio de actitud o comportamiento en la prevención y control de la desnutrición infantil; y el desarrollo de capacidades en el uso de medios y tecnologías de comunicación a líderes, técnicos y autoridades sobre la desnutrición infantil.

En el Efecto 2. Las actividades fueron dirigidas a las autoridades territoriales, municipales y regionales para su participación y aprobación del Modelo Integrado. Principalmente por su divulgación a través de capacitaciones, foros, encuentros, cabildos, asambleas territoriales y comunitarias.

Para el Efecto 3. Las actividades enfatizaron la divulgación de las acciones de los tres efectos del PC ISAN a través de una campaña de comunicación masiva con cuñas radiales, spots de televisión, mantas, afiches y la divulgación de mensajes claves por megáfono a nivel regional y municipal para el cambio de comportamiento (buenas prácticas nutricionales y agrícolas).

Es novedoso que desde su diseño la estrategia de comunicación asumió un sentido afirmativo con la institucionalidad autonómica, por lo que es de destacar la pertinencia cultural de emitir programas radiales conducidos en vivo por miembros de los gobiernos territoriales indígenas y transmitidos en radios comunitarias de Siuna, Bonanza y Prinzapolka, así como la emisión de cuñas radiales traducidas en mayangna y miskitu sobre el quehacer de las instituciones municipales, regionales y territoriales, en diversos temas de salud, higiene y agricultura.

En ese sentido, niños y niñas pintaron 8 murales destinados a visibilizar la cosmovisión, aspectos autóctonos y culturales de la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua en las comunidades de: La Agrícola, Alamikangban, Halower, Wounta, Sakalwas y Españolina. También se elaboraron murales en las casas maternas de Alamikamban y Rosita.

Adicionalmente, se produjeron y emitieron spots televisivos, dirigidos a una audiencia extra territorial, que mostraron la importancia de los ODM y las lecciones aprendidas en la creación del Modelo Integrado. Como parte de las actividades de cierre, el PC ISAN ha desarrollado un video con la participación de beneficiarios para divulgar las experiencias del Programa Conjunto.

Las iniciativas puestas en marcha por parte del PC muestran un saludable grado de originalidad, ajenos a modelos tradicionales de comunicación.

Ciertamente, la temática de seguridad alimentaria requiere en la RAAN de incidencia política como un elemento clave para promover las perspectivas de sostenibilidad de los logros alcanzados por el PC. La sostenibilidad constituye quizás el reto mayor al que se enfrenta los efectos del PC, sobre todo si se tiene en cuenta que, en términos generales, la valoración general de los procesos de gestión resulta positiva.

Como resultado de estas intervenciones y de acuerdo con la opinión de los informantes, es posible afirmar que el PC deja a miembros y líderes de las comunidades, funcionarios de gobiernos territoriales indígenas, funcionarios de gobiernos municipales, y funcionarios del gobierno regional, informados y conscientes de la importancia de la nutrición y la Seguridad Alimentaria para un mejor desarrollo del ser humano, a fin de aumentar su protagonismo en la búsqueda de alternativas.

Por lo que hace referencia al alineamiento del PC con respecto a las políticas nacionales, a partir de las entrevistas mantenidas y del análisis documental puede concluirse que existe una clara vinculación de la intervención evaluada con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria. Así mismo, el hecho de haber incorporado el enfoque del curso de vida en el modelo integrado, ancla el programa a la Política Nacional de Primera Infancia (Amor para los más chiquitos). En ese sentido, debe afirmarse que nos encontramos ante un programa sólidamente anclado en los lineamientos de estas políticas nacionales. Ese estrecho alineamiento constituye en la actualidad, el mejor elemento de sostenibilidad, ya que los cambios generados en la administración regional y municipal después de la implementación del PC establecen oportunidades para incidir en el complejo escenario de la desnutrición y la inseguridad alimentaria, abriendo la posibilidad a los gobiernos locales de reformulación de las políticas sociales y, específicamente, de las dirigidas a prevenir y reducir la desnutrición infantil como elemento fundamental para el desarrollo pleno de

niños y niñas, que podrían ser elementos para establecer estrategias de adaptación e incidencia en esa realidad.

Respecto al alineamiento del PC con las políticas locales (regionales, y municipales), a pesar de la poca existencia de políticas locales sobre seguridad alimentaria y nutrición, puede señalarse que, de manera global, se ha establecido una colaboración estrecha con esos niveles de Gobierno, con una clara convergencia de los objetivos y resultados del PC con respecto a las prioridades locales. La lucha contra la desnutrición infantil aparece en la actualidad como uno de los ejes de actuación prioritarios del gobierno regional y de las autoridades municipales y territoriales de las áreas de intervención. Todos los actores entrevistados manifestaron esa opinión. La evaluación no puede pronunciarse de forma inequívoca sobre esta cuestión, pero parece que en buena medida la asunción de la problemática de la seguridad alimentaria por parte de las administraciones en la RAAN ha sido debida al trabajo llevado a cabo por el propio PC ISAN (aunque evidentemente no es la única causa que ha provocado esa situación).

2.2 Proceso de gestión | eficiencia y apropiación

El tema de la implicación de los actores en el proceso y de la apropiación de las instancias del gobierno regional, gobiernos municipales y gobiernos territoriales indígenas es un elemento fundamental para apreciar el éxito del programa, y es muy relacionado al tema de la sostenibilidad. El evaluador concuerda con todas las contrapartes entrevistadas, las cuales observaron que se aseguró una apropiación que evolucionó favorablemente durante la segunda mitad del Programa, se tradujo en compromisos y acciones concretas. Durante la implementación, se abrió un panorama más amplio en la cooperación con los municipios, GTI y CRAAN. Las recomendaciones de la evaluación intermedia sobre el reforzamiento de la apropiación regional y local fueron muy bien implementadas. Gracias a estos esfuerzos, el nivel de participación de las contrapartes y de apropiación se incrementó.

La gestión del Programa partió de los lineamientos definidos previamente por el Secretariado del F-ODM. La arquitectura de gestión se constituyó en el documento del Programa, donde se definieron estrategias de implementación por resultado.

El modelo de gestión del PC se basó principalmente en la búsqueda del consenso; en una lógica de coordinación entre socios regionales, nacionales, municipales y agencias. En su dinámica de ejecución uno de los instrumentos de planificación conjunta y de concertación fueron los Planes de Trabajo Anuales (PTA) consensuados entre el CRAAN, GRAAN, los gobiernos municipales, las instituciones y las agencias.

Dos procesos paralelos fueron desarrollados. El primero, el liderazgo del Programa a nivel regional fue asumido por las autoridades de ese nivel (CRAAN y GRAAN) quienes, a través de las Comisiones y Secretarías con una perspectiva de política pública integral, dirigieron

la definición de planes de trabajo e implementación de actividades en los espacios local, territorial y comunitario. Por otra parte, las dos agencias colíderes (FAO y UNICEF) centraron sus esfuerzos en la coordinación interagencial como base para la negociación programática con los socios nacionales y el seguimiento a los avances en la implementación de acciones en los territorios. Para ello definieron un calendario periódico de reuniones entre las agencias y establecieron mecanismos de comunicación y coordinación con los socios regionales.

Este fue el único programa conjunto F-ODM en Nicaragua que contó con un Co liderazgo, primero UNICEF y luego FAO. La evaluación considera que la cooperación interagencial ha sido un factor que aportó mayor fuerza a las intervenciones del PC, y posibilitó la construcción de una visión articulada que capitalizara las fortalezas de todas las agencias involucradas. Aunque el Programa no contó siempre con un sistema efectivo de seguimiento y evaluación, la coordinación entre las agencias del SNU ha sido, a lo largo del PC, un proceso de aprendizaje constante. Existió un reto para las agencias de procesos disímiles (sobre todo de administración financiera), de diferentes identidades y maneras de trabajar, y también diferentes visión y experiencia de intervención en lo local.

Los retos de coordinación interagenciales se atenuaron en la segunda mitad del PC. Según personas entrevistadas en las agencias, el PC ha servido en el trabajo interagencial para haber probado encontrar soluciones conjuntas a problemas de desarrollo complejos. Por otra parte, el Programa sin duda contribuye a avanzar la reforma de las Naciones Unidas y de Delivering as One, y representa un valor agregado en la colaboración interagencial en el marco del UNDAF, porque aún con sus tensiones, existió un proceso muy positivo de construcción de la inter agencialidad, el PC ha contribuido a mejorar la cooperación entre agencias en la búsqueda de la mejor eficacia posible de los procesos y en la búsqueda de los resultados esperados, facilitando el trabajo de cohesión de las agencias como equipo.

Sin embargo, en términos de funcionamiento esta estructura no garantizó siempre el uso de los mecanismos de coordinación, comunicación y de toma de decisiones; lo que repercutió en la fluidez de la conducción de la coordinación, y en el desempeño de los roles y funciones.

No obstante, respaldando la situación a medio término del programa expresada en la evaluación intermedia, la evaluación considera que los mecanismos de coordinación crearon las condiciones mínimas para una buena coordinación interinstitucional e interagencial. Durante la implementación de la segunda parte del Programa, se manifestó la gestión conjunta del Programa a través de una mejor coordinación interinstitucional e interagencial en el seno de la CC. Uno de los factores que ha contribuido a esta buena coordinación es que los actores compartieron una visión conjunta de hacia dónde se dirigía el programa y las actividades pendientes para lograr resultados.

Es un logro del Programa haber articulado los distintos niveles de gobiernos, instituciones y los distintos sectores, en un país donde la articulación institucional es habitualmente una debilidad en la gestión pública.

El PC es identificado como tal por los socios locales y presenta una coherencia interna destacada. Paralelamente al trabajo de promotoría de los equipos técnicos operativos, las autoridades regionales coordinaron y lideraron el equipamiento y fortalecimiento de escuelas, casas de gobierno territoriales, y puestos y sedes de salud de los cinco territorios participantes. Los gobiernos municipales, por su parte, con la asistencia técnica de las agencias OPS y UNICEF, llevaron a cabo la construcción y equipamiento de casas maternas del MINSa en dos cabeceras municipales.

Durante su segunda mitad el PC tuvo una sólida coordinación entre los diferentes equipos de las agencias implicadas durante la ejecución, aunque se han detectado algunas deficiencias de coherencia, sin menoscabar una valoración positiva. Esta falencia está relacionada con dificultades puntuales de sinergia en el tiempo de ejecución de actividades y no, en el enfoque de las mismas.

A finales de 2011, a partir de las orientaciones de la evaluación de medio término y un Plan de Mejora del PC, se reorganizaron las funciones de los equipos operativos incluyendo el monitoreo. Sin embargo, la alta rotación del personal impactó negativamente en la implementación, llegando a permanecer el PC sin coordinador y subcoordinador para los territorios Prinzu, durante varios meses, provocando una disminución en el ritmo de ejecución de las actividades y la desarticulación del esquema de intervenciones conjuntas.

Diversos atrasos en implementación del Programa, motivaron una solicitud el 4 de Mayo del 2012 para una extensión única sin costo, con el compromiso de todos los socios de implementar las actividades del Programa y lograr resultados dentro del nuevo calendario, y a devolver al Secretariado todos los fondos que no hayan sido utilizados. El período de extensión solicitado fue de 6 meses, siendo el 10 de Junio del 2013 la fecha final para implementar un plan de trabajo conjunto apoyado por un plan de comunicaciones e incidencia, un plan de mejora y una estrategia de sostenibilidad del programa.

La Extensión del PC contribuyó muchísimo a obtener los resultados mediante:

1. La consolidación del liderazgo local
2. La construcción del Modelo Integrado
3. La transferencia de conocimiento y desarrollo de capacidades a las redes de promotores

4. La institucionalización de la seguridad alimentaria en la agenda municipal
5. La consolidación de los Comités de Alimentación Escolar

Un “resultado transversal” del PC que impregna la práctica totalidad de los resultados planificados ha sido la del incremento de capacidades de las instituciones con las que se trabaja en los diferentes sectores. En ese sentido, las iniciativas formativas han tenido una gran importancia. Estas iniciativas son valoradas de manera muy positiva por la práctica totalidad de los actores entrevistados. Casi todos indican su importancia y precisan que la capacitación ha constituido el elemento formativo más eficaz para promover la adquisición de nuevas actitudes y prácticas de salud y nutrición.

La lógica de intervención del PC ISAN se ha articulado en tres niveles.

- Nivel nacional: como contribución al fortalecimiento de las políticas públicas; al fortalecimiento de la participación ciudadana en la construcción de políticas y prácticas públicas inclusivas que respondan a las necesidades de los más pobres; y a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia entre socios.
- Nivel regional, municipal, territorial: como contribución al aumento de capacidades y liderazgo en cada uno de los niveles (gobierno regional, gobierno municipal y gobierno territorial indígena).
- Nivel comunitario/familiar: como contribución a cambios como resultado de acciones de PC en las familias/individuos pertenecientes a las comunidades más vulnerables y afectadas por la desnutrición.

Una dificultad presente en la ejecución del PC fue el elevado número de entidades con las que la intervención debe relacionarse en sus diferentes niveles de actuación. Esta diversidad de actores y situaciones dificultaba el logro de resultados homogéneos en todas las áreas y componentes. La heterogeneidad de instancias y zonas de intervención del PC hicieron prácticamente imposible que muchas actividades se puedan realizaran uniformemente en todos los contextos.

Para la gestión del Programa se establecieron las estructuras previstas en el diseño. El PC ISAN como los otros Programas Conjuntos responde a estructuras gerenciales planteadas por la Oficina MDTF, en las cuales se describen las instancias de gerencia y sus funciones.

A continuación se presenta la estructura organizativa.

A Nivel Nacional

Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutricional

Comité Directivo Nacional (CDN): El CDN es la máxima instancia decisoria, con una instancia de apoyo establecida, que ejercerá las funciones de Secretaría. Está integrado por: un representante del Gobierno de Nicaragua, como Co-Presidente (Viceministro del MINREX); un representante de la España Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); el Coordinador Residente de Naciones Unidas, como Co-Presidente.

A Nivel del Programa Conjunto

Comisión Coordinadora: La Comisión Coordinadora es la instancia responsable de garantizar la planificación, coordinación, organización y articulación entre las agencias del SNU y los socios nacionales, regionales y municipales, así como del seguimiento, monitoreo y evaluación del programa conjunto y la generación de informes periódicos de avances y finales.

Sus integrantes: Un representante del Gobierno Regional y uno del Consejo Regional del Atlántico Norte; un representante de las agencias líderes del programa; los alcaldes de Bonanza, Siuna y Prinzapolka; el presidente de la nación mayagna y el representante de las comunidades miskitas de Prinzapolka; un representante de cada socio líder de efecto: por el efecto 1, representantes del Ministerio de Salud y de Educación y de las secretarías de salud, y de producción del gobierno regional; para el efecto 2, un representante del Gobierno Regional y por el efecto 3, un miembro de la Secretaría de Producción del Gobierno Regional y del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR); un representante de cada agencia del SNU líder de efecto: por el efecto 1 y 3 UNICEF y FAO, por el efecto 2 el PNUD; El/la Coordinador/a del Programa conjunto.

El Socio Líder y las Agencias líderes del PC ISAN tuvieron la responsabilidad de velar en conjunto por la buena marcha del Programa. Las agencias participantes, UNICEF, FAO, PNUD, PMA y OPS/OMS se concentraron en la implementación de actividades de su ámbito de competencia y experiencia, complementando sus acciones para el logro de los objetivos del programa.

Los principales socios del PC fueron la Secretaría del Consejo para el Desarrollo de la Costa Caribe, Consejo/Gobierno Regional Autónomo, Alcaldías de Bonanza, Prinzapolka, Siuna y los Ministerios de Salud, Educación y Agropecuario Forestal del Gobierno Central.

La coordinación del programa estuvo dada por tres estructuras básicas establecidas, donde una primera instancia de carácter estratégico y político es el Comité Directivo Nacional de todos los Programas Conjuntos en el país; una segunda estructura es la Comisión Coordinadora del Programa, con representación del gobierno de la RAAN; y una tercera instancia son los Equipos Operativos liderados por el Gobierno Regional.

Los equipos técnicos operativos, estaban conformados por representantes de los Gobiernos Municipales, Gobiernos Territoriales, diferentes instituciones que tuvieran presencia en el territorio (Ministerio de Salud, Educación) y los brigadistas y promotores de salud, educación y producción.

Tomando en cuenta las distancias y dispersión de las comunidades seleccionadas, la dificultad de poder brindar un abordaje integral a las familias beneficiadas, la necesidad de no duplicar esfuerzos y de optimizar recursos (humanos y financieros), los socios del Programa tomaron la decisión de desarrollar y/o fortalecer, de manera multidisciplinaria, las habilidades y destrezas de los técnicos contratados. De esta manera el técnico de producción también brindaba promoción en salud y viceversa, lo que se convirtió en una fortaleza del Programa, permitiendo llegar a más familias.

La Comisión Coordinadora fue la instancia responsable de garantizar la planificación, coordinación, organización y articulación entre las agencias del SNU y los socios nacionales, regionales y municipales, así como del seguimiento, monitoreo y evaluación del programa conjunto y la generación de informes periódicos de avances y finales.

Con momentos de crisis, el Programa se ejecutó con unas alianzas sólidas entre las agencias de SNU y los distintos niveles de gobierno y las instituciones. Durante la primera mitad del Programa, las agencias tuvieron una fase de aprendizaje en relación a las formas de trabajo y coordinación con los socios. La evaluación intermedia recomendó un liderazgo más compartido.

El Plan de Mejoras notó también que había una concentración en la toma de decisiones por parte de las agencias del SNU, que impactaba en la ejecución de las actividades. Desde entonces, la coordinación mejoró muchísimo, a través de los mecanismos de coordinación logrando un incremento en la articulación, así como una participación más sustantiva en los procesos de toma de decisiones del Programa.

Asimismo, el PC ha hecho esfuerzos para involucrar a los gobiernos municipales en la toma de decisión. El Programa fortaleció también la participación y coordinación con los GTI.

Equipos Operativos por Efecto

Los Equipos Operativos son la instancia de ejecución más cercana al territorio y a los beneficiarios/as. Esos equipos regionales constituyeron el nivel más operativo del PC y aparecen como elementos claves a la hora de dotar de coherencia a la intervención, ya que mantuvieron el contacto permanente con los principales socios locales a nivel

regional, territorial y municipal, integrando las distintas iniciativas emprendidas en un marco único de actuación.

Fueron organizados para cada efecto, con los siguientes integrantes.

Integrantes Efecto 1:

- Un representante de la Secretaria de Producción y Salud, de los Gobiernos Regionales.
- Un representante de las agencias líderes del efecto (UNICEF y FAO).
- Los representantes de PMA, OPS, Ministerio de Educación, Salud y Agropecuario Forestal.
- Personal técnico y especialistas temáticos de los socios en la implementación involucrados en el efecto.
- Voluntarios Nacionales de Naciones Unidas.
- Coordinador/a del Programa Conjunto, cuando la situación lo amerite.

Integrantes Efecto 2:

- Un representante del Gobierno Regional y de la secretaría.
- Representantes del Ministerio de Salud y Educación.
- Un representante PNUD y FAO, liderando la primera agencia.
- Los presidentes de los territorios indígenas
- Personal técnico y especialistas temáticos de los socios en la implementación involucrados en el efecto.
- Voluntarios Nacionales de Naciones Unidas.
- Coordinador/a del Programa Conjunto, cuando la situación lo amerite.

Integrantes Efecto 3:

- Un representante de la Secretaría de Producción del Gobierno Regional.
- Un representante de PNUD y UNICEF, liderando ésta última.
- Representantes del Ministerio de Educación, Salud y Ministerio Agropecuario
- Personal técnico y especialistas temáticos de los socios en la implementación involucrados en el efecto.
- Coordinador/a del Programa Conjunto, cuando la situación lo amerite

Estos equipos se organizaban geográficamente en los territorios y estaban bajo la facilitación de dos subcoordinadores (mayangna y miskitu). Los subcoordinadores recibían asistencia técnica de las agencias especializadas por área y el seguimiento y facilitación de las autoridades regionales y territoriales. Una vez en terreno, los equipos operativos

técnicos coordinaban a los participantes con el apoyo de los gobiernos territoriales y los líderes comunales.

En el territorio los equipos operativos establecieron la periodicidad de reuniones en su plan de trabajo y establecieron mecanismos de coordinación para la formulación e implementación de los PATs. Fueron los responsables de asegurar la implementación de las actividades para el logro de los resultados y productos esperados, en estrecha colaboración con la coordinación del Programa.

Una dificultad añadida para la gestión del PC ha sido la existencia de múltiples niveles de intervención, con diferentes interlocutores. Así, el programa mantuvo relaciones de trabajo muy estrechas con el Ministerio de Salud, y con menor intensidad con los Ministerios de Educación y Agropecuario Forestal; de igual manera, la coordinación con los gobiernos territoriales indígenas y gobiernos municipales fue mayor en el área mayagna. Evidentemente, resultaba imposible establecer un patrón único en las relaciones con actores tan diversos y eso ha provocado que los ritmos de ejecución no sean homogéneos en todos los casos. Debe destacarse que, a pesar de esa dificultad, el PC ha conseguido mantener una secuencia de intervención coherente, aunque los ritmos de trabajo y los avances no han sido similares en todos los ámbitos y territorios.

En el GRAAN, las Secretarías de Salud, Educación y Producción funcionaron como brazo ejecutivo, viéndose fortalecidas con la contratación de personal técnico de la región, equipamiento, capacitación y recursos de inversión; las alcaldías municipales también recibieron fortalecimiento institucional. Mención especial requiere la Secretaría de Salud, la que asumió un rol de liderazgo y coordinación; la consolidación de la institucionalidad del modelo autonómico de salud, debe ser considerada una externalidad positiva.

El modelo de gestión del Programa no funcionó plenamente como se definió en el PRODOC, entre las causas identificadas se mencionaron:

- Dificultades en los flujos de comunicación y toma de decisión, principalmente entre las agencias, con el gobierno regional y con los equipos operativos;
- Falta de reconocimiento del rol de liderazgo de la Comisión Coordinadora;
- Debilidad de los espacios y mecanismos de planificación, ejecución y monitoreo conjunto.

Existieron dos períodos marcados de la gestión del Programa separados por la evaluación de medio término; la cual coincidió con el cambio de liderazgo. Desde el inicio de la planificación del PC se definió que Unicef funcionaría como agencia líder con el apoyo de FAO la primera mitad de la vida del PC y viceversa. La primera mitad se caracterizó por un proceso de aprendizaje y creación de capacidades en diferentes niveles de

implementación, esta etapa estuvo marcada por problemas de coordinación, gestión y baja ejecución.

La etapa posterior a la evaluación de medio término, que corresponde a una alta ejecución de actividades para cumplir con los productos y resultados previstos apoyada por la ejecución del plan de mejora, cambio de agencia líder (de UNICEF a FAO) y la puesta en marcha del monitoreo, la estrategia de comunicación, la formulación del Modelo Integrado según lo definido en el primer período y el plan de sostenibilidad. La implementación de estas acciones tuvo un impacto positivo en la ejecución de las actividades en los territorios. Con UNICEF se mejoró el grado de cumplimiento de las actividades, a través de una reprogramación de actividades y metas que permitió ajustar las mismas al tiempo y recursos disponibles, el resultado fue la ejecución de las actividades y una satisfactoria ejecución presupuestaria.

El trabajo conjunto no fue fácil de desarrollar, principalmente por su lógica de trabajo. A dicha situación se sumó la tendencia de algunas agencias a tomar decisiones y ejecutar actividades directamente sin realizar las consultas pertinentes a nivel regional o local, lo que puede atribuirse a su necesidad de cumplir con la planificación aprobada. De todo ello se desprende, tal como lo han expresado actores regionales consultados, que la coordinación no fue lo suficientemente efectiva, y que la mitigación de esta problemática tuvo lugar por el Plan de Mejora y el reclamo de las autoridades de Gobierno de la región.

Si bien es cierto, el PC contaba con una propuesta de matriz de monitoreo y evaluación, los indicadores de avance establecidos representaban principalmente aspectos cuantitativos vinculados a actividades y productos, faltando indicadores más cualitativos orientados al análisis de los efectos del Programa. Estos fueron reformulados para la realización de la línea de base, la cual se inició hasta el primer semestre del 2010 y terminó en Mayo del 2011. Con estos datos se pudo definir las metas y el mecanismo de monitoreo. Sin embargo, los indicadores de avance establecidos representaban principalmente aspectos cuantitativos vinculados a actividades y productos, faltando indicadores más cualitativos orientados al análisis de los efectos del Programa.

Por la complejidad del Programa, su monitoreo y evaluación requería de dos perspectivas de gestión: la Gestión Basada en Resultados y la Gestión conjunta. Las dos gestiones son complementarias y fundamentales para medir el éxito del Programa, porque hubiera permitido apreciar los cambios con base en criterios establecidos con anticipación, y de manera más objetiva. Además, valorar los avances con un Índice de Progreso Conjunto.

Manejo Presupuestario

Las agencias de las Naciones Unidas participantes establecieron una cuenta del libro mayor para la recepción y administración de los fondos desembolsados por el Agente

Administrativo. Con la responsabilidad de presentar informes financieros certificados de conformidad con la plantilla de presupuesto. Pudiendo deducir sus gastos indirectos de las contribuciones recibidas de conformidad con sus propias normas y reglamentaciones.

No obstante, los gastos indirectos no fueron superiores al 7% de los gastos del programa.

La ejecución del presupuesto total aprobado y transferido a cada AP del SNU ha sido del siguiente modo (ver Tabla 2): 96,98% respecto al presupuesto aprobado y del 97.17% respecto al monto transferido.

Tabla Nº 2: Balances de ejecución presupuestaria (US\$)

Agencia	Total Presupuesto Aprobado	Total Desembolsado	Total Ejecutado	Saldo	Actividades Pendientes
FAO	1,668,292	1,668,292.00	1,668,292.00	0.00	Ejecución 100%
OPS/OMS	149,618	149,533.00	149,533.00	85.00	Actividades ejecutadas al 100%. Los \$85 serán regresados al MPT-F.
PNUD	638,294	492,393.00	632,827.00	5,467.00	\$5,467 no serán ejecutados
UNICEF	2,396,849	2,391,739.00	2,391,739.00	5,110.00	Fondos no usados, serán regresados al MPT-F.
PMA	146,947	146,947.00	146,947.00	0.00	Ejecución 100%
TOTAL	5,000,000	4,848,904	4,989,338	10,662	

Fuente: Secretaría F-ODM cierre al 10 Junio del 2013

En el transcurso de la ejecución del PC ISAN no fue posible construir metodologías de trabajo e instrumentos financieros que contribuyeran a mejorar la eficiencia del trabajo conjunto. Los protocolos y procedimientos administrativos de algunas agencias del SNU no son adecuados para la implementación de actividades a nivel local. Asimismo, las diferentes modalidades de ejecución de las agencias del SNU se traducen en distintos ritmos de licitación y contratación.

La merienda escolar que es parte del enfoque integral del Programa Conjunto, fue cofinanciada por fondos del programa del país de PMA y con fondos del tesoro nacional. El PC ha financiado las capacitaciones del paquete de seguridad alimentaria y nutricional.

En base a la información disponible en los informes de seguimiento o en su defecto en los presupuestos, hemos obtenido una serie de ratios con la idea de interpretar en cada caso la adecuación o proporcionalidad de los costes incurridos. Si bien, no se dispone de referencias claras con las que establecer análisis comparativos, en general, la utilización de los recursos ha sido coste-eficiente, en ningún caso se aprecian costes llamativos o injustificados, si bien en algunos casos los costes son elevados debido fundamentalmente al aislamiento de la zona y a las grandes exigencias logísticas que esto lleva asociado. En este punto es importante resaltar también la importante contribución local que por lo general han realizado los propios beneficiarios, fundamentalmente mediante la aportación de su trabajo.

En la misma línea la relación coste-utilidad es altamente satisfactoria. No es posible determinar un coste por familia beneficiaria comparable entre los distintos efectos, pero por aproximación, el PC ISAN entregó sus servicios y productos a un coste razonable. Aun cuando existieron atrasos en la dotación de recursos (salarios y viáticos) y medios (transporte y equipos).

2.3 Resultados | eficacia y sostenibilidad

Diseñado para tener a la familia y la comunidad como el grupo meta sobre el cual incidir (mujeres embarazadas, lactando, niños/as menores de 24 meses, de 25 meses a 6 años y de 6 a 12 años), las intervenciones programadas fueron acciones de salud y nutrición (Modelo Autónomo Regional de la Costa Caribe), educación (capacitación para la elaboración y la entrega de la merienda escolar, el desarrollo de huertos escolares y la capacitación de padres de familia y maestros en el manejo de estos) y producción (producción sostenible para cambiar los hábitos alimenticios y aportar mejoras nutricionales de los beneficiarios) para aportar a la superación del problema de desnutrición crónica e inseguridad alimentaria.

De manera general el PC obtuvo logros no sólo en relación con las condiciones de seguridad alimentaria de las comunidades sino también en relación con aspectos de empoderamiento. Básicamente las personas de las comunidades beneficiarias ven a la intervención como un agente catalizador de cambios diversos: mayor conciencia de derechos, mayor autoestima, mayor autonomía de producción agrícola, unas relaciones de género más equitativas y también el haber propiciado un impulso al desarrollo organizacional, son algunos de los ejemplos recopilados durante la evaluación.

Con relación a la eficacia en el logro de los resultados y el impacto del programa, la evaluación considera que el PC alcanzó los efectos que había planeado y que se tuvieron muchas sinergias y coherencia en la obtención de los resultados. El evaluador constata que en términos generales los efectos 1 y 3 fueron alcanzados. El efecto 2: Las instituciones nacionales, regionales, municipales y territoriales implementan el modelo integrado Tuktan Yamni – Muih Bin Muihni Yamni fue alcanzado parcialmente. Todos los resultados han sido alcanzados.

El PC dispuso de una Línea de Base que permitió la medición del impacto de sus acciones para desarrollar las capacidades locales, municipales y regionales que permiten la reducción de la desnutrición en los niños menores de 5 años, privilegiando a las mujeres embarazadas y niños lactando.

El Programa ha entregado servicios integrados en salud y nutrición, producción agrícola y seguridad alimentaria y nutricional en las escuelas, a continuación los resultados.

Tabla Nº 3: Balances de resultados

Actividades	Resultados		% de cumplimiento
	Planificados	Obtenidos	
Familias con servicios integrados en salud y nutrición; producción agrícola y seguridad alimentaria y nutricional	2,000	2,000	100.00%
Familias con acciones de salud	1,220	2,769	226.97%
Escolares con paquete de seguridad alimentaria - nutricional en sus escuelas (merienda, capacitación, huertos)	4,890	5,011	101.86%

Fuente: Monitoreo PC ISAN

No hay dudas que el PC trabajó con eficacia en la generación de capacidades en las personas para que tengan más facilidades de incrementar sus seguridad alimentaria, producción y cuidado de la salud. El PC contribuyó a disminuir, y tiene el potencial de disminuir los niveles de desnutrición. La selección final de las 2,000 familias beneficiarias en las 42 comunidades fue realizada por los Gobiernos Territoriales. Debe precisarse que el PC ha realizado una estimación mucho más realista acerca de los beneficiarios reales de la intervención.

Se considera que la población efectiva beneficiaria es la que se recoge en los cuadros siguientes:

Tabla Nº 4: Beneficiarios en Educación

Beneficiarios	Cantidad
Docentes capacitados en manejo de sistemas productivos, buenas prácticas de higiene y en la preparación de la Merienda	60
Centros escolares que tienen huertos	27
Padres y madres de familia capacitados en buenas prácticas de higiene y en la preparación de la Merienda	1,032
Niños y niñas beneficiados con merienda escolar	5,011

Fuente: Monitoreo PC ISAN

Tabla Nº 5: Beneficiarios en Producción

Beneficiarios	Cantidad
Familias beneficiadas con entrega de semilla de Arroz	1,398
Familias beneficiadas con entrega de semilla de Frijol	2,000
Familias beneficiadas con entrega de semilla de Maíz	1,402
Familias beneficiadas con entrega de semilla de Yuca	1,784
Familias beneficiadas con entrega de semilla de Plátano	1,995
Participantes en eventos de capacitación	1,927

Fuente: Monitoreo PC ISAN

Tabla Nº 6: Beneficiarios en Salud

Beneficiarios	Cantidad
Hogares atendidos	2,769
Niños y niñas menores de 5 años beneficiadas	2, 204
Vigilancia y promoción del crecimiento realizados	1,621
Niños y niñas con lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses atendidos	447
Niños y niñas suplementados con micronutrientes	1,394
Mujeres embarazadas atendidas	299
Mujeres atendidas en la casa materna de Bonanza	187

Fuente: Monitoreo PC ISAN

Eficacia

Con relación a la eficacia cabe hacer un análisis para cada uno de los niveles de la matriz de planificación. El grado de ejecución de las actividades se ha aproximado en la mayoría de los casos al 100% o a otros valores elevados de la escala. El plan de actividades se ha

cumplido de manera globalmente satisfactoria registrándose si acaso, algún atraso o reajuste. De igual manera, con relación a los resultados, se observa que éstos han tenido un buen desempeño.

No obstante, se debe destacar que el Programa obtuvo sus mejores resultados a partir de la evaluación de medio término y la ejecución del Plan de Mejora elaborado a partir de la misma.

La evaluación intermedia fue muy utilizada, y subraya la calidad de la respuesta de gestión y del seguimiento. Se elaboró un Plan de Mejoras de muy buena calidad, puntual y concreto, que comprendió las recomendaciones de la evaluación, las respuestas de la gestión del PC, las acciones claves, el plazo, y los responsables. Destaca también la calidad del seguimiento del Plan, lo que puede considerarse como una buena práctica, que podría inspirar el seguimiento posterior a las actividades de este PC por parte de todos los actores, y a otros programas de Naciones Unidas.

Adicionalmente, se considera que la mayoría de las recomendaciones fueron implementadas.

Tabla N° 7: Implementación de Recomendaciones de Evaluación Intermedia

Recomendación	Resultado
Sistema de Monitoreo y Seguimiento aprobado por la Comisión Coordinadora (CC).	El sistema fue diseñado y recibió la aprobación
Plan de Incidencia y Comunicación aprobado por la Comisión Coordinadora (CC).	El Plan fue elaborado y puesto en ejecución, previa aprobación
Documento de Modelo Integrado aprobado por el Consejo Regional (CRAAN).	Documento fue elaborado y aprobado por el CRAAN
Transferir la gestión de los recursos económicos en sus niveles regional y municipal	Las transferencias fueron condicionadas a los esquemas de ejecución de fondos de las agencias. UNICEF transfirió recursos financieros como materiales, mientras FAO ejecutaba directamente las actividades asignadas
Dar prioridad a la mejora en el sistema de seguimiento y monitoreo	El sistema fue mejorado. Sin embargo, la lenta recolección de datos de campo no permitió mantenerlo actualizado, limitando su utilidad como elemento de apoyo a la toma de decisiones

Recomendación	Resultado
Fortalecimiento de los Equipos Operativos.	Limitaciones impuestas por la limitada comunicación y supervisión por cambios en la coordinación del Programa hicieron difícil esta actividad
Fortalecimiento de los Técnicos del PC.	Se realizaron reuniones periódicas para mejorar la comunicación y coordinación.
Fortalecimiento de la gestión de los Gobiernos Territoriales Indígenas	Los GTI fueron incorporados en la ejecución del Programa, fortaleciendo su capacidad de gestión con algunos recursos
Mejorar el grado de cumplimiento de las actividades.	La segunda mitad del Programa favoreció el cumplimiento de los objetivos y resultados
El Modelo Integrado debe contemplar la parte organizativa e institucional	El documento del Modelo Integrado contempla estos aspectos

Aunque la ejecución del programa conjunto fue compleja y difícil, en la primera mitad se definió la práctica de las reuniones interagenciales de manera periódicas y sistemáticas, lo cual permitió llevar el planteamiento del sistema de manera homogénea ante la comisión coordinadora. Así mismo durante este período se organizó toda la gerencia y coordinación del PC, se definieron todos los Términos de Referencia de los múltiples recursos, así como su contratación y distribución en el terreno. Se capacitó a todos estos recursos en la lógica del PC, su abordaje multisectorial, el enfoque de curso de vida, la incorporación del enfoque de “abajo hacia arriba” como complemento al enfoque vertical que estaba definido al inicio, lo que al final sentó las bases para la formulación del Modelo Integrado del PC ISAN.

Así mismo, correspondió implementar los mecanismos de coordinaciones establecidos teóricamente en el PRODOC, en un ambiente de construcción institucional enmarcada en un proceso de desarrollo de una autonomía regional, así como el establecimiento de todos los procesos financieros, acompañamiento técnico y gobernabilidad del proyecto, siendo lenta en su primera mitad, con una coordinación limitada y escasa sinergia en la ejecutoria de las actividades. El desarrollo y las experiencias del PC dejaron valiosas y múltiples buenas prácticas, las cuales vienen a contribuir a los ODM, Declaración de París y principios de Accra, y a la reforma para Una ONU.

Estas buenas prácticas también forman parte de las condiciones favorables para la sostenibilidad de los resultados alcanzados. Algunas de estas buenas prácticas son:

- a. La coordinación y articulación como modalidad de trabajo conjunta para abordar la problemática local entre gobiernos territoriales indígenas, gobiernos municipales y gobierno regional;

- b. La coordinación y articulación como modalidad de trabajo conjunta para abordar la problemática de salud entre el Ministerio de Salud a través del SILAIS y sus centros de atención mediante el Modelo de Salud Familiar y Comunitario, y el Modelo de Salud Autonomo Regional de la Costa Caribe; estableciendo un enfoque de medicina tradicional comunitaria que integra la medicina tradicional y la medicina occidental;
- c. Constitución de una red de promotoras jefas de familias, como capacitadoras de prácticas alimentarias, de higiene y de salud, dando prioridad a la atención durante el embarazo, lactancia y al cuidado de niños y niñas menores de dos años;
- d. Organización de grupos comunitarios, considerando las formas tradicionales de organización social;
- e. Asistencia técnica en liderazgo, asociatividad, gestión del riesgo y prácticas de género;
- f. Capacitación a maestros y padres/madres de familia miembros del Comité de Alimentación Escolar en buenas prácticas de higiene y en la preparación de la merienda;
- g. Establecimiento de huertos comunitarios y escolares;
- h. Abastecimiento de utensilios a las escuelas para el consumo de la merienda;
- i. Divulgación de la nutrición infantil como derecho ODM.

Los resultados antes señalados son la conjunción de los tres efectos.

Sostenibilidad

El Programa contemplaba a las comunidades como centro de gestión, partiendo del enfoque amplio de familia, como sujeto de derecho a intervenciones en seguridad alimentaria y nutrición con las que puede organizarse y desarrollar sinergias, por ello, su plan de sostenibilidad se basaba en las siguientes estrategias.

1. Fortalecimiento de la capacidad Institucional para mejorar los servicios de salud y nutrición a las familias participantes.
2. Desarrollo de la estrategia de Primera Infancia.
3. Adopción de buenas prácticas agrícolas adaptadas a las zonas indígenas.

4. Apropiación e implementación del Modelo Integrado en Nutrición.
5. Fomento de la participación comunitaria
6. Diseminar informes a través del Sistema Único de Información sobre SAN
7. Promoción de un enfoque integrado para la nutrición infantil.
8. Sensibilizar a las autoridades y comunitarios a través de campañas masivas de comunicación.
9. Promocionar el derecho de la nutrición infantil en las políticas, programas y proyectos.

El gran desafío es la sostenibilidad de los efectos y los procesos desarrollados por el Programa, ya que su período de duración no es suficiente para la maduración de los procesos, la continuidad de los mismos, y la consolidación de los beneficios para la población meta. Es necesario reconocer que la sostenibilidad de los efectos generados por la intervención presenta algunas evidentes incertidumbres, ya que existen muchos elementos que pueden contribuir a ésta pero no disponen de los recursos para continuar las actividades.

El Programa Conjunto contempló dos elementos fundamentales dirigidos a asegurar la sostenibilidad de los efectos, tanto desde lo que corresponde a los órganos de decisiones en los diferentes socios, así como de las familias beneficiarias y población en general.

Por un lado, se construyó una visión estratégica de transmitir la metodología del Modelo Integrado Tuktan Yamni-Muih Bin Muihni Yamni como el eje de las intervenciones del PC, procurando su sostenibilidad y la articulación de esfuerzos entre agencias, contrapartes y poblaciones metas.

El Programa implementó el Plan de Sostenibilidad (Abril 2012) a partir de las recomendaciones de la evaluación de medio término; la que contiene tres objetivos dirigidos a: Reforzar los resultados obtenidos por las familias en el aumento de su seguridad alimentaria y nutricional, el incremento de la disponibilidad de alimentos y la mejora nutricional en la dieta de mujeres embarazadas, madres lactando y niños y niñas menores de dos años; Garantizar la sostenibilidad de las actividades que realizan las instituciones nacionales, regionales, municipales y territoriales en la implementación coordinada del modelo integrado y Consolidar la incorporación en las prioridades nacionales de la nutrición infantil como derecho fundamental y eje de desarrollo humano que se refleja en el marco de políticas, leyes y presupuesto.

Sobre ambas metas se trabajó; de tal manera que las principales condiciones para la sostenibilidad fueron discutidas en el final del Programa y asumidas al más alto nivel del CRAAN y GRAAN, estableciendo compromisos y acuerdos para su continuidad. De parte de los gobiernos municipales existe el compromiso documentado de incluir en el presupuesto municipal partidas específicas para la seguridad alimentaria. Con las familias beneficiarias

y los Gobiernos Territoriales Indígenas se pudieron verificar que existe un compromiso y una responsabilidad con la disminución de la desnutrición crónica en niños y niñas.

En cuanto a capacidad técnica operativa, se puede señalar que el Programa logró sentar las bases de algunos procesos de atención a la desnutrición, existen condiciones creadas que permitirán mantenerlos y ampliarlos y otros, como el sostenimiento de la producción se constituyen en un desafío.

De manera específica respecto a la producción de alimentos, a pesar de que el PC dedicó esfuerzos, la evidencia muestra que la sostenibilidad de esta acción depende, básicamente, de dos factores: 1) que, efectivamente, los nuevos productos hortícolas descubiertos por los beneficiarios, sean adoptadas como alimentos “normales” en sus dieta y/o 2) que se obtenga un rendimiento económico, aunque sea escaso, para que sea posible seguir adquiriendo semillas. Aún es pronto para saber si estas condiciones se van a dar en las comunidades.

Se debe mencionar que se esperaba que al final del año 2012, las instancias regionales de Gobierno y las municipalidades debieron incluir en sus respectivos planes y presupuestos para el año 2013 la ejecución de acciones vinculadas a la sostenibilidad del Programa, con énfasis a la consolidación del Modelo. Sin embargo, la aprobación del Modelo en el 2013 ha provocado que las asignaciones presupuestarias se hayan comprometido para el ejercicio fiscal del 2014.

Los procesos de sistematización de experiencias, los estudios de casos, las historias de vida y el video de las experiencias exitosas generados por el Programa Conjunto, que se ejecutan al cierre del programa, brindaran la oportunidad de tener un marco de referencia de la forma en que se ejecutó el PC – ISAN, con miras a replicar dichas experiencias fundamentadas en las buenas prácticas.

Así mismo, el hecho que el modelo integrado haya quedado incorporado como parte de las políticas regionales y que existe la decisión de incorporar la buenas prácticas del PC ISAN a otros proyectos a implementarse en otras comunidades. De tener las autoridades regionales la suficiente capacidad de abogacía ante la SESSAN para retomar el hecho que las buenas prácticas del PC ISAN sean incorporados a los planes de acción de las COMUSAAN's en el resto del país, facilitaría el aumento a escala nacional, así como la réplica no solo en la RAAN sino en el país. Este programa se enmarca en la Ley de SSAN y la Política de Primera infancia. Si se logra establecer el fortalecimiento de la capacidad de gestión local en materia de SSAN, las autoridades locales cuentan con un marco legal que les permitiría sustentar la formulación de solicitudes presupuestarias, en el cumplimiento de este marco legal.

III. Conclusiones

Se presentan a continuación las conclusiones y enseñanzas obtenidas a partir del ejercicio de evaluación que se ha llevado a cabo. Se ha intentado clarificar al máximo los contenidos de estas conclusiones, pero en ocasiones ha sido inevitable mantener un cierto tono de generalidad. Este capítulo se ha ordenado, para facilitar la comprensión de los hallazgos que se plantean, en los niveles propuestos en los Términos de Referencia que son los de diseño, proceso, resultados y sostenibilidad.

3.1 Diseño | Pertinencia

1. La evaluación considera como una buena práctica el proceso participativo de diseño del PC. Desde el inicio todos los socios participantes intervinieron de manera activa en las actividades de planificación, particularmente en la selección de los territorios destinatarios. La selección de beneficiarios y beneficiarias fue realizada por las comunidades, con el acompañamiento de las agencias y autoridades regionales.
2. El PC entregó el protagonismo a los pueblos indígenas. El Programa Conjunto tuvo una lógica intercultural clara y definida, puesto que fue concebido con y para los pueblos indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua. Definiendo un modelo de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional diferenciado para esta región del país, atendiendo las particularidades territoriales, sociales y culturales.
3. Desde el inicio del Programa, tanto las agencias como las instituciones de gobierno, asumieron la decisión política de que el abordaje del Modelo debía de conllevar la articulación intersectorial y el trabajo conjunto integral de todos los socios.
4. El diagnóstico de problemas incluido en el documento de formulación resulta excesivamente pertinente y especifica las particularidades territoriales. El análisis de género ha sido poco significativo en la formulación inicial, no se ha planteado un análisis diferencial de la situación de niños y niñas.
5. La integración del enfoque de derechos, entendido como la intervención sobre todo el curso de vida del sujeto de derecho, motivó a que los beneficiarios pasaran necesariamente a asumir el control sobre su plena salud nutricional.
6. Con el Modelo Integrado Tuktan Yamni-Muih Bin Muihni Yamni se incorporó el enfoque de curso de vida, como política pública para la Región.
7. Se constata el estrecho alineamiento del PC con las políticas nacionales de lucha contra la desnutrición y con las estrategias de los Ministerios de Salud, Educación y

Agropecuaria. Así también, respecto a las prioridades regionales, municipales y comunitarias. El análisis de pertinencia resulta favorable desde todos los puntos de vista: correspondencia con las necesidades locales y con las políticas de desarrollo, respeto por la cultura y costumbres locales, adecuación de los componentes escogidos, calidad del diseño y la formulación, entre otros.

8. El Programa fue coliderado por las agencias FAO y UNICEF, ambas tuvieron un rol compartido en su conducción y en la interlocución con los socios de gobierno. Además, fue importante el papel de acompañamiento del PNUD a este coliderazgo, agencia con una consistente estructura técnica en la RAAN. Las tres agencias integraron experiencia, conocimiento y áreas de especialización. Este enfoque de coordinación interagencial concebido en el Programa desde su diseño, resultó acertado en tanto consideró el apoyo de cinco agencias. No obstante, la falta de compromiso con los acuerdos tomados en el seno de la Comisión Coordinadora incidió en una ejecución sectorial de las actividades.
9. El PC tuvo el apoyo de una estrategia de comunicación, que aunque implementada tardíamente sirvió de soporte a las actividades durante el último año de ejecución, facilitando la creación de condiciones comunitarias, territoriales municipales y regionales que permitan la posterior aplicación y éxito del Modelo Integrado.
10. El PC no incorporó en su diseño acciones sobre algunos factores causales cuya omisión dificulta la definición de un marco de actuación más eficaz. En concreto, se denota una ausencia de tratamiento de temas como la provisión de agua saludable y la calidad de las viviendas.

3.2 Proceso de gestión | eficiencia y apropiación

1. La ejecución del PC es, en términos generales, adecuada y no presenta desviaciones significativas sobre las actividades programadas. Contribuyendo a la disminución de la desnutrición infantil y materna en 42 comunidades de intervención del Programa al abordar de manera intersectorial el tema de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.
2. Dejando a un lado la entrega de nuevos bienes y equipamientos, las principales utilidades generadas por el Programa para las familias se sitúan en un plano más intangible, más concretamente en el cambio de actitudes y en la adquisición de habilidades y destrezas. Estos cambios representan logros cualitativos importantes que pueden ser el germen de procesos de desarrollo ulteriores.
3. El PC ha conseguido tener una coherencia interna significativa y es reconocido como tal por sus socios locales. La coordinación entre los diferentes equipos de las

agencias implicadas puede considerarse positiva, aunque presenta algunas deficiencias puntuales.

4. La Unidad de Coordinación y los equipos técnicos operativos aparecen como instancias fundamentales a la hora de promover una ejecución ordenada del PC.
5. El elevado número y la diversidad de las entidades socias del PC establece un escenario complejo para la ejecución. Esa gran diversidad impidió que algunas actividades puedan realizarse uniformemente en todos los ámbitos en los que se actúa.
6. La estrategia comunicacional del PC ha resultado un componente clave a la hora de promover la coherencia de la intervención, a la vez que constituye una herramienta de trabajo fundamental para lograr la apropiación por parte de los grupos beneficiarios. El Plan de Comunicación fue aprobado el trece del mes de enero del año dos mil doce, como resultado de las recomendaciones de la evaluación de medio término. Su ejecución tardía disminuyó la eficiencia de las actividades, considerando las dificultades de acceso y comunicación con los territorios de intervención.
7. El PC ha realizado durante su segunda mitad, un serio esfuerzo para disponer de un sistema de monitoreo operativo. En la actualidad cuenta con un cuadro de indicadores y un sistema que permite identificar de manera rápida los avances alcanzados en los principales componentes de la intervención.
8. El PC ha conseguido incorporar recursos adicionales a las iniciativas puestas en marcha por la intervención. Como el desarrollo de acciones a nivel nacional para promover la reglamentación de la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) en la Asamblea Nacional; generación de un estado de opinión favorable y la divulgación de la Ley, la cual ha sido traducida a los idiomas mayangnas y miskitu. Actividades financiadas, en su mayor parte, con fondos del programa regular de la FAO. También el PMA dispuso de recursos para promover el tema de la nutrición y la seguridad alimentaria en la agenda pública.
9. La coordinación en campo de las actividades de los distintos efectos no fue posible. A pesar de los acuerdos tomados en el seno del CC, las agencias del SNU muchas veces actuaron siguiendo los alcances de su PAT. Con ello, se perdió la lógica multisectorial de los equipos operativos y se incrementaron los costos del seguimiento, limitando la supervisión.

3.3 Resultados | eficacia y sostenibilidad

1. La heterogeneidad de las áreas de intervención y la generalidad del marco de resultados del PC provocó, en algunas ocasiones, que se llevasen a cabo actividades sin tener claramente definidas metas concretas.
2. El trabajo con los gobiernos regionales, territoriales y municipales ha alcanzado logros significativos de coordinación y complementariedad, se detectan buenas perspectivas para que continúe. La lucha contra la desnutrición se encuentra incorporada en muchas agendas locales. Los Comités de Alimentación Escolar constituyen un logro fundamental.
3. Las autoridades locales (GTI y Municipalidades) integraron las actividades relacionadas con soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en sus procesos de gobierno. Fortaleciendo la coordinación interinstitucional en los territorios.
4. El PC contribuyó a mejorar la capacidad gerencial de las instancias de salud y educación, al identificar y disminuir los vacíos y necesidades organizativas para la implementación de intervenciones en soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.
5. El fortalecimiento de los servicios de salud y su orientación hacia la atención de las problemáticas vinculadas con la desnutrición infantil resulta clave, estimulada por una demanda comunitaria informada.
6. La producción diversificada de alimentos se ha orientado básicamente a fortalecer a las comunidades para que puedan enfrentarse de manera eficaz los problemas relacionados con la desnutrición infantil.
7. Las iniciativas formativas son valoradas de manera muy positiva. Las visitas a los huertos familiares han constituido el elemento formativo más eficaz.
8. Las Casas Maternas aparecen como la iniciativa con más posibilidades de perdurabilidad.
9. La sostenibilidad de los efectos generados por la intervención presenta algunas evidentes incertidumbres, la institucionalización del Modelo Integrado se encuentra en su fase inicial, en un contexto con varios procesos: desarrollo de capacidades en los FTI y COMUSSAN, adopción del Modelo de Atención en Salud Intercultural de la RAAN (MASIRAAN), establecimiento de la Comisión Regional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CORESSAN).
10. La incidencia política constituye un elemento clave para promover las perspectivas de sostenibilidad de los logros alcanzados por la iniciativa. La sostenibilidad de los efectos constituye quizás el reto mayor.

IV. Lecciones Aprendidas

1. Aun cuando PNUD y UNICEF tenían oficinas en Bilwi, y FAO y PMA tienen una amplia experiencia de trabajo en la RAAN, las agencias involucradas desconocían la estructura organizativa del GRAAN y el CRAAN, esta situación retrasó la implementación del Programa y generó importantes problemas de comunicación, lo que obstaculizó la toma de decisiones y no incluyó en el PRODOC a los Gobiernos Territoriales Indígenas, durante la formulación del PRODOC, la instancia que participó fue el GRAAN, siendo que el CRAAN entró en un segundo momento; por ello es necesario elaborar en la fase de preparación un mapa de actores clave. Es muy importante montarse sobre la estructura instalada de las diferentes instituciones para así fortalecerlas. No obstante, se debe reconocer que la estructura de Gobierno en la Costa Caribe no define claramente el rol ejecutivo de los GTI, esta falta de claridad de los límites y responsabilidades afectó la ejecución del PC.
2. Otro aspecto estructural a considerar, es la lucha de poderes y conflictos políticos existentes entre el coordinador de gobierno con que se inició la formulación, luego la segunda coordinadora de gobierno que inició la implementación del Programa. El Programa se vio obligado a colaborar con asesores del CRAAN que no contaban con legitimidad ante los concejales ni autoridades del GRAAN, ni fueron oficializados ante las estructuras de coordinación del PC ISAN. A manera de ejemplo, este estilo de gestión fue limitante de la coordinación, toma de decisión e implementación. Solo para poner un ejemplo de esto, el Modelo Integrado estuvo estancado por más de un año por esta situación.
3. Los equipos técnicos interagenciales constituyen unos elementos fundamentales para garantizar un adecuado trabajo conjunto. Permiten poner de manifiesto los puntos de vista de las diferentes agencias implicadas y consensuar modelos de trabajo comunes, en el marco de arreglos interagenciales, estos resultaron de especial importancia para la ejecución de actividades y la resolución de problemas de coordinación.
4. Una estructura operativa amplia limita la coordinación de los socios y tomadores de decisiones, ocasionando una lenta capacidad de respuesta a cambios en los contextos. Esta situación demandaba la definición operativa los procedimientos de comunicación, coordinación y toma de decisiones, lo que hubiera reducido los conflictos entre los actores.
5. La implementación de un PC requiere de cuadros técnicos suficientemente preparados para el manejo de actividades en un ambiente multisectorial. En el PC no se consideró necesario que los responsables de la gerencia del Programa

tuvieran perfiles técnicos multidisciplinarios, lo que redujo la capacidad de ejecución y el manejo de las relaciones interinstitucionales a través del diálogo y el consenso.

6. Se debe dar una mayor importancia al seguimiento de los indicadores. La matriz de indicadores es el elemento esencial para la medición y puesta en evidencia de los logros alcanzados por el Programa. El monitoreo de los indicadores debe ser permanente desde todos los niveles con un énfasis en el acompañamiento a nivel territorial y recogida periódica de datos que sirvan como elementos para la toma de decisiones sobre el curso del Programa.
7. El trabajo conjunto genera una mayor legitimidad (y credibilidad) frente a las autoridades gubernamentales, promueve una mayor capacidad de incidencia y es más adecuado para enfrentarse a problemas multicausales, como la desnutrición crónica infantil. Aun cuando exige una cierta armonización de los procedimientos administrativos de gestión, requiere también de reforzar el papel de los equipos operativos, disminuyendo la dependencia con respecto a las agencias.
8. Es preciso anticiparse a algunos procesos para la puesta en marcha del Programa. El ciclo de Programa tiende a atrasarse en el comienzo debido a procesos de contratación, instalación y definición de algunos instrumentos de gestión como la línea de base, el plan de monitoreo y evaluación, el plan de comunicación y el plan de sostenibilidad. Si se comienza este proceso antes incluso del inicio del Programa con los procesos de contratación, se puede conseguir un arranque efectivo más temprano. Debe apuntarse a que el pico de ejecución esté concentrado en el primer tercio del Programa y no en el último.
9. Si se quiere tener una incidencia significativa en el nivel de la formulación de políticas resulta imprescindible garantizar el máximo nivel de alineamiento, a la vez que se promueve la apropiación de los socios. Para ello es fundamental involucrar de la manera más decidida a todos los socios en la preparación y gestión de las intervenciones del PC. El Programa no incluyó a los Gobiernos Territoriales Indígenas en la formulación, aunque corrigió esta omisión, incorporándolos en la ejecución.

V. Recomendaciones

Señalar que algunas de las recomendaciones que aquí se recogen tienen una visión de medio y largo plazo desbordando los límites temporales del PC ISAN.

5.1 Nivel de diseño

1. Valorar la incorporación en los modelos de intervención de otros factores causales claves que contribuyen a incrementar las situaciones de desnutrición infantil. Los principales parecen ser los siguientes: la disponibilidad de agua saludable (provisión de agua segura y servicios de saneamiento) y la calidad de las viviendas.
2. Si se desarrollan otros programas conjuntos en el futuro, se debería pensar en un sistema más flexible, que ofrezca más posibilidades de tomar decisiones sobre eventuales reorientaciones presupuestarias por parte de las agencias y que los mecanismos de gestión de las mismas puedan adaptarse a contextos cambiantes o cuestiones emergentes que pueden nacer en la implementación de programas conjuntos.
3. Las agencias tienen que seguir jugando un rol muy valioso de seguimiento y asesoría técnica, integrando en sus planes de trabajo ordinarios la temática de seguridad alimentaria del PC. Los compromisos de las agencias posteriores al PC, permitirán dar continuidad a las acciones desarrolladas por un periodo extendido, a través de negociaciones bilaterales.
4. Pese a los logros alcanzados, los resultados estratégicos de este PC demandan tiempos de implementación de cortos, mediando y largos plazos, con una temporalidad de al menos 10 años.

De hecho, lo realizado en esta etapa cabría apenas en acciones del corto plazo. Los procesos incipientes de diálogo entre sujetos y garantes de derecho, el reciente arranque de procesos de empoderamiento de las familias y de las autoridades territoriales, así como la exposición de estos a nueva información y metodologías en salud, educación y producción, hace que de no tenerse un plan y presupuesto bien definido de acompañamiento, evaluación y monitoreo, tanto a nivel de las comunidades como de las instancias de gestión (GTI, Alcaldías, GRAAN) y políticas/legislativas (CRAAN), se corra el riesgo de dispersar o perder lo logrado. Una sugerencia es que cualquier propuesta que se formule dirigida a temas de Seguridad Alimentaria, se monte sobre las acciones alcanzadas y/o aún pendientes del PC ISAN y que se le dé un carácter de “continuo”.

5.2 Nivel de proceso

1. Una adecuada implementación requiere de una estructura operativa fuerte, para ello es necesario el fortalecimiento de los Equipos Operativos, de los Técnicos del PC y de los Gobiernos Territoriales Indígenas.
2. El PC requiere de la armonización de los procedimientos administrativos de las diferentes agencias y gestión financiera SNU, estableciendo unos criterios comunes a la hora de gestionar las intervenciones, contratar asistencias técnicas, procedimientos de programación, ejecución, contratación de personal, etc.

5.3 Nivel de resultados

1. Identificar las familias en las que se ha intervenido desde todos los componentes que conforman el modelo de intervención propuesto por el PC para reducir la desnutrición infantil con el propósito de determinar en cuáles han sido los efectos de la estrategia impulsada, proporcionando evidencias que pueden contribuir a la construcción de políticas.
2. Realizar el análisis de la sostenibilidad del PC se realice por resultado y, de manera más específica. El ejercicio debe determinar de la manera más precisa que sea posible el producto o los productos alcanzados, lo que requiere de un esfuerzo de documentación y sistematización de los efectos alcanzados.
3. Es prioritario efectuar de manera paralela un importante esfuerzo de incidencia política en los diferentes niveles de actuación del PC, se sugiere la conveniencia de organizar a la finalización del periodo de ejecución del PC toda una serie de presentaciones regionales de resultados alcanzados, mostrando algunas experiencias exitosas que indiquen el camino a seguir y que promuevan la difusión de los efectos logrados y la apropiación por parte de las autoridades implicadas. Esas presentaciones deberían concluir con una sesión de clausura general del PC a realizar en la RAAN.
4. Realizar una evaluación de impacto del PC después de la implementación del Modelo Integrado.