



Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 9-13 de noviembre de 2015

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2015/6-A
25 septiembre 2015
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EN MATERIA DE NUTRICIÓN (2012-2014)



Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio web del PMA
(<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a las coordinadoras que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Sra. H. Wedgwood
Directora,
Oficina de Evaluación
Tel.: 066513-2030

Sra. D. Prioux de Baudimont
Oficial de Evaluación
Tel.: 066513-2945

Sra. A-C Luzot
Coordinadora de la Evaluación
de Políticas
Tel.: 066513-2509

RESUMEN

La presente evaluación de la política del PMA de 2012 en materia de nutrición, encargada por la Oficina de Evaluación, fue solicitada por la Junta en el momento de su aprobación. Se trata de una evaluación que tiene un interés estratégico dada la importancia que reviste la nutrición en el trabajo del PMA y en la agenda mundial de actividades para el desarrollo, así como la participación del Programa en las asociaciones internacionales en esta esfera.

La política tenía un amplio alcance, al intentar influir en cómo realiza el PMA casi todas sus operaciones y abogar al mismo tiempo por una sustancial expansión de los programas de nutrición. En la evaluación se constató que la política era pertinente y oportuna. Ofrecía un marco analítico útil que permitía distinguir entre las intervenciones centradas específicamente en la nutrición, que abordaban directamente la malnutrición, y las intervenciones que integraban aspectos de nutrición, que abordaban las causas subyacentes. La política era coherente con el mandato del PMA y con sus planes estratégicos. Destacaba, con razón, la importancia de los enfoques y las asociaciones multisectoriales y de múltiples partes interesadas en la lucha contra la malnutrición crónica y aguda.

La política se basó en el creciente conjunto de pruebas existentes sobre la desnutrición, entre ellas, las relativas a la importancia del retraso del crecimiento. Sin embargo, algunas de sus prescripciones y recomendaciones no estaban, y aún no están, suficientemente respaldadas por pruebas. Otras debilidades detectadas eran la omisión de cuestiones importantes, como la hipernutrición, y el tratamiento superficial de las cuestiones de género. Pese a su orientación práctica, la política era demasiado ambiciosa en sus metas implícitas de expansión de los programas de nutrición del PMA. Se centraba excesivamente en soluciones que prevenían la distribución de productos alimenticios y no prestaba suficiente atención a los factores complementarios mencionados en su marco analítico.

La política es ampliamente comprendida y aceptada en todo el PMA y el compromiso de la dirección con la nutrición se refleja en el creciente despliegue de nutricionistas en los niveles regional y nacional. Sin embargo, la difusión de orientaciones en apoyo de su aplicación no ha seguido el ritmo de las demandas del personal y a este respecto sigue habiendo lagunas

importantes. Por ejemplo, el PMA solo recientemente ha empezado a adaptarse a las implicaciones que se derivan de la realización de programas que integran aspectos de nutrición. Dada la magnitud de los programas de ese tipo, se trata de una esfera importante en la que seguir trabajando.

Entre los resultados iniciales figura la actualización de las especificaciones nutricionales de los productos básicos adquiridos por el PMA, pero los programas de nutrición no se han ampliado en la medida prevista por la política. Ha habido un crecimiento rápido, aunque partiendo de una base modesta, de los programas de prevención del retraso del crecimiento, pero el número de beneficiarios en otras esferas de atención, como el tratamiento y la prevención de la malnutrición aguda, no ha aumentado. Esto refleja el escepticismo de los donantes con respecto a las pruebas de la eficacia de los programas de alimentación suplementaria para prevenir la malnutrición aguda y crónica y con respecto a la función que desempeña el PMA fuera de los contextos de emergencia.

La política abogaba por el trabajo en asociación y por una mayor coherencia entre los organismos de las Naciones Unidas. El PMA ha desempeñado un papel activo en el Movimiento para el fomento de la nutrición y en otras asociaciones, pero los avances en materia de coherencia han sido lamentablemente lentos.

En la evaluación se formulan recomendaciones con respecto a: i) revisar, actualizar y seguir desarrollando la política en materia de nutrición y conectarla con el próximo Plan Estratégico del PMA; ii) mejorar las orientaciones de la política y su difusión; iii) llevar a cabo un mejor seguimiento e investigación operacional; iv) desarrollar las capacidades dentro del PMA y seguir actuando en el marco de asociaciones multisectoriales, y v) abordar los problemas sistémicos que limitan la disponibilidad de recursos.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la política en materia de nutrición (2012-2014)” (WFP/EB.2/2015/6-A) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2015/6-A/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

1. Cuando la Junta aprobó la política del PMA en materia de nutrición en 2012¹, solicitó que se hiciera una evaluación en 2015. La presente evaluación se ha realizado entre diciembre de 2014 y junio de 2015. Se trata de una evaluación independiente, basada en datos empíricos, de la calidad de la política del PMA, de sus resultados iniciales y de los factores que influyen en su puesta en práctica.
2. En la evaluación se emplearon los siguientes métodos:
 - una definición de la teoría del cambio y los supuestos subyacentes², relacionada con un cuadro recapitulativo de los resultados de la evaluación;
 - estudios teóricos de cinco países, en los que se incluyeron entrevistas por teléfono³;
 - un examen del diseño de los programas en 38 operaciones⁴ realizadas en 15 países⁵;
 - alrededor de 130 entrevistas internas y externas con partes interesadas;
 - una encuesta electrónica a 154 miembros del personal del PMA⁶ en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países;
 - un examen de la documentación y los datos disponibles en la Sede del PMA;
 - un análisis de género, y
 - un taller con un grupo de referencia interno para examinar las recomendaciones propuestas.
3. Esta evaluación temprana se centró necesariamente en los resultados iniciales de la política, haciendo hincapié en el aprendizaje. Hubo de enfrentarse a algunas limitaciones relacionadas con los datos del PMA, por ejemplo, por falta de un seguimiento sistemático de los beneficiarios o de datos desglosados sobre los gastos en nutrición. Los estudios teóricos facilitaron una evaluación rápida y fueron de gran ayuda, a pesar de que dieron lugar a un análisis menos profundo que las visitas a los países. El equipo de evaluación se reunió y trianguló un amplio conjunto de información empírica para justificar sus constataciones.

¹ La política en materia de nutrición y las medidas de seguimiento correspondientes fueron aprobadas en el primer período de sesiones ordinario y el período de sesiones anual de 2012, respectivamente.

² El análisis de la teoría del cambio se refleja de manera implícita en toda la evaluación.

³ Se eligieron Bangladesh, Burkina Faso, Colombia, Lesotho y Sudán del Sur para contar con una selección diversa de zonas geográficas, tipos de operaciones, niveles de ingresos, tamaños de las oficinas en los países, cifras de población, perfiles nutricionales, fuentes para la adquisición, pilares de la política en materia de nutrición representados en las carteras de proyectos en los países, y participación en las asociaciones de las Iniciativas renovadas contra el hambre y la desnutrición infantiles (REACH) y el Movimiento SUN.

⁴ Todos los proyectos pertinentes con un componente de nutrición.

⁵ Los países en los que se realizaron los estudios teóricos, más Bolivia, Guinea-Bissau, Indonesia, el Iraq, Nepal, Pakistán, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Uganda y el Yemen, que se eligieron siguiendo criterios similares.

⁶ Tasa de respuesta: 47 %.

CONTEXTO

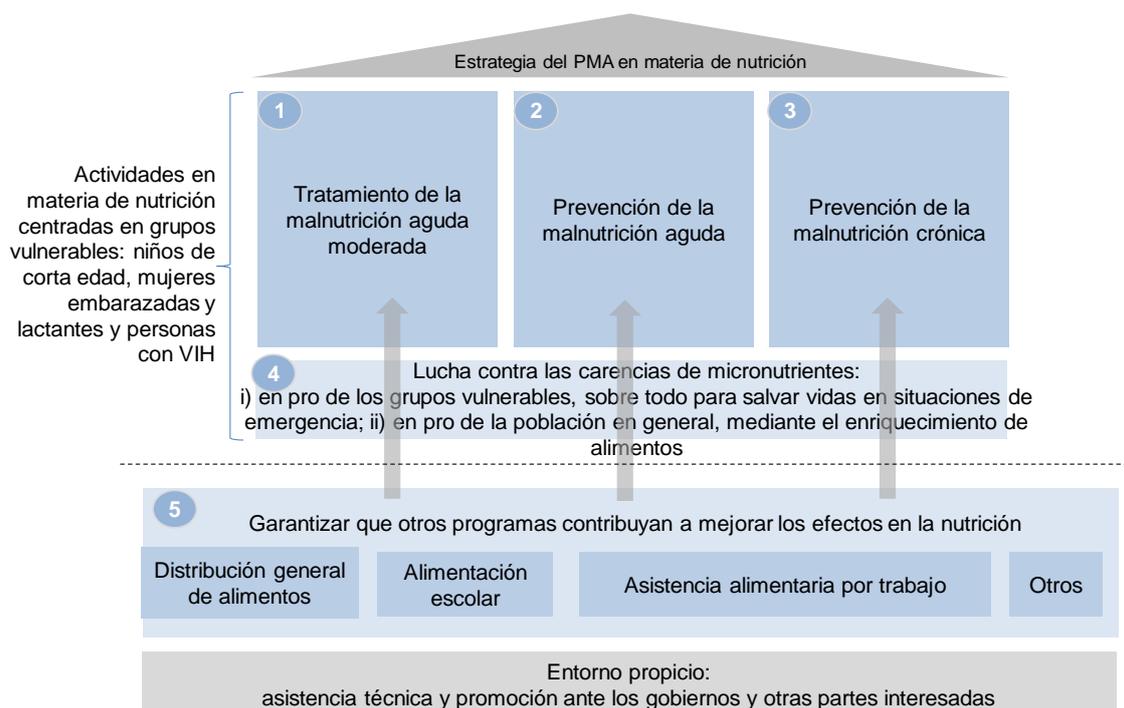
4. La política en materia de nutrición fue adoptada en el contexto de la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. Una atención mundial sin precedentes a la nutrición se ha manifestado en asociaciones internacionales como el Movimiento para el fomento de la nutrición (SUN), inspirado en sólidas pruebas de los beneficios que reporta una nutrición apropiada, en especial durante los primeros 1.000 días de vida desde la concepción hasta los 2 años de edad, y la eficacia de diversas intervenciones relacionadas con la nutrición⁷.

CONTENIDO DE LA POLÍTICA

5. En la política se describe la misión del PMA en materia de nutrición:
“...colaborar con sus asociados para luchar contra la desnutrición garantizando el acceso físico y económico a una alimentación nutritiva y apropiada para su edad a las personas que no lo tienen, y ayudar a los hogares y comunidades a utilizar los alimentos adecuadamente. El PMA garantiza el acceso a los alimentos adecuados en el momento y el lugar oportunos.”
6. En ella se proponía que el PMA llevara a cabo su misión mediante programas y operaciones en las cinco esferas prioritarias representadas en la Figura 1.

⁷ Véanse *The Lancet*, 2008 (371):417-40 y los artículos publicados posteriormente en *The Lancet* 2013 (382):452-77.

Figura 1: Marco de acción en materia de nutrición



7. Aunque no suponía una completa ruptura con las políticas precedentes, esta política adoptaba un enfoque más integrado, con elementos novedosos en los que:
- se distinguía entre las intervenciones centradas específicamente en la nutrición (esferas 1 a 4) e intervenciones que integraban aspectos de nutrición (esfera 5)⁸;
 - se destacaba la necesidad de asociaciones multidisciplinares y de múltiples partes interesadas con los gobiernos nacionales, otros organismos de las Naciones Unidas, el sector privado, los medios académicos y los donantes;
 - se centraba la atención en el retraso del crecimiento y la prevención de la malnutrición tanto crónica como aguda;
 - se adoptaba el compromiso explícito de “ampliar los programas de asistencia alimentaria de calidad”, y
 - se fijaba como objetivo específico el desarrollo de las capacidades de los gobiernos y los otros asociados.
8. Además de los últimos dos puntos mencionados, la política tenía los siguientes objetivos:
- contribuir a la ejecución y promoción de intervenciones nutricionales basadas en la asistencia alimentaria y orientar la reflexión en esa esfera, con el objetivo de hacer frente a la desnutrición, y

⁸ Las intervenciones centradas específicamente en la nutrición “abordan los factores directos de la nutrición y del desarrollo fetal e infantil”. Las intervenciones que integran aspectos de nutrición “abordan los factores subyacentes de la nutrición y del desarrollo fetal e infantil” (Resumen de la serie de artículos sobre nutrición materno-infantil publicados en *The Lancet* 2013 - www.thelancet.com).

- fortalecer los sistemas, la competencia, las capacidades y los procesos internos del PMA para asumir una función de liderazgo y llevar a cabo programas de calidad en el ámbito de la nutrición.
9. La política intentaba influir en cómo realizaba el PMA sus operaciones existentes y abogaba al mismo tiempo por la ampliación de los programas de nutrición a fin de apoyar todas las esferas del marco de acción. Proponía unos criterios de intervención⁹ para las esferas 1 a 3 que implicaban una expansión muy importante de los programas de nutrición. También preveía que la ejecución se financiara mediante la reasignación de los recursos existentes, además de incluir una provisión extrapresupuestaria extraordinaria de 15 millones de dólares EE.UU. para la fase de despliegue, principalmente a través de un fondo fiduciario de apoyo al Plan de fortalecimiento de la capacidad en materia de nutrición.

CONSTATAIONES PRINCIPALES

Calidad de la política

⇒ *Claridad y carácter exhaustivo*

10. La política resultó oportuna, clara y útil como marco analítico en materia de nutrición (Figura 1). Permitió ampliar adecuadamente el ámbito de acción del PMA introduciendo dos tipos de intervenciones: las intervenciones centradas específicamente en la nutrición y aquellas que integraban aspectos de nutrición. Sin embargo, en este último caso faltaron orientaciones sobre la elaboración de programas, lo cual reflejaba la escasez general de conocimientos sobre lo que funcionaba en esta esfera, así como de orientaciones sobre cómo debería el PMA colaborar con los gobiernos para fomentar la gobernanza en el ámbito de la nutrición. En la política no se mencionaba el problema cada vez más importante de la obesidad o el sobrepeso, que era uno de los dos elementos de la “doble carga” de la malnutrición¹⁰. El tratamiento de la temática de género era superficial y reflejaba la debilidad de la política del PMA en materia de género en ese momento.

⇒ *Base de datos empíricos*

11. La política permitió establecer una relación entre el debate sobre la nutrición dentro del PMA y consideraciones más amplias y se apoyó en las pruebas disponibles, que eran muy sólidas en esferas como las necesidades fisiológicas de nutrientes. Sin embargo, algunas prescripciones y recomendaciones no estaban, y aún no están, suficientemente respaldadas por pruebas. Había pruebas importantes de que el tratamiento de la malnutrición aguda moderada permitía salvar vidas; sin embargo, había —y hay— muchas menos pruebas sobre la eficacia en general y la relación costo-eficacia de los programas de alimentación suplementaria para prevenir la malnutrición. Comprensiblemente, el acento puesto por la política en la alimentación suplementaria reforzó la percepción externa (e interna) de que el PMA se centraba excesivamente en los productos.

⁹ Por ejemplo: “(Cuando...) la prevalencia del retraso del crecimiento (sea) igual o superior al 30 % (...) o bien en situaciones de alto riesgo, el PMA recomienda que todos los niños de 6 a 23 meses de edad, las mujeres embarazadas y lactantes de las zonas afectadas reciban un suplemento alimenticio nutritivo a fin de satisfacer las necesidades de nutrientes esenciales para un crecimiento y desarrollo óptimos.”

¹⁰ Comprende tanto la desnutrición como el sobrepeso.

⇒ *Coherencia*

12. Al centrarse en las personas más vulnerables desde el punto de vista nutricional, la política era coherente con los estándares internacionales, si bien tenía un alcance suficientemente amplio como para que el PMA pudiera responder de manera adecuada a las necesidades en diversos contextos. También era coherente con el mandato del PMA y, en general, con sus estrategias y otras políticas, aunque cabría fortalecer aún más las interacciones positivas entre las políticas, por ejemplo, entre la política en materia de nutrición y la política de transferencia de efectivo y cupones. En lo relativo a la coherencia con otros organismos, la política permitió establecer con claridad la función que el PMA se proponía desempeñar respecto de diferentes aspectos de la nutrición. La ampliación de esta función, sobre todo en materia de prevención de la malnutrición crónica en contextos de desarrollo y de emergencia, no tenía por objeto interferir con las funciones de ningún otro organismo. Estaba previsto realizar un trabajo adicional para aclarar las funciones respectivas de los organismos de las Naciones Unidas en la esfera de la nutrición.

⇒ *Modalidades prácticas*

13. La política tiene una orientación práctica. Sin embargo, los criterios propuestos para las intervenciones centradas específicamente en la nutrición implicaban programas de mucho mayor tamaño que requerirían más financiación, lo cual no estaba en plena consonancia con la intención declarada de depender principalmente de los recursos existentes.

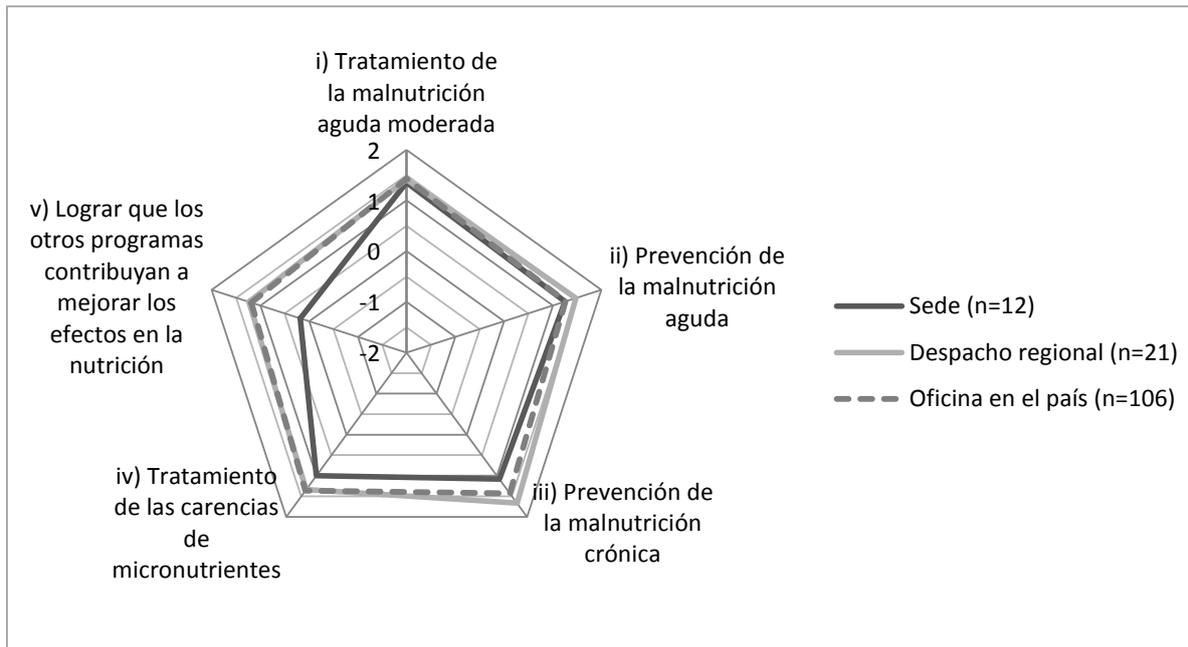
Primeros resultados

14. No era realista que en esta fase el equipo de evaluación midiera los resultados a nivel de los efectos o del impacto; el equipo se centró en los resultados inmediatos en términos de actividades y productos del PMA. Además, evaluó la comprensión de la política, la pertinencia del seguimiento y evaluación (SyE) y los cambios en la programación del PMA, entre otras cosas en lo relativo a la problemática de género.

⇒ *Comprensión de la política*

15. La política es razonablemente bien conocida y aceptada dentro del PMA, pero el personal comunicó que deseaba contar con más orientaciones complementarias para ponerla en práctica. Se considera que las cinco esferas de atención de la política son importantes, pero su importancia respectiva se percibe de manera distinta en función de dónde se encuentren los encuestados (Figura 2). En particular, los encuestados de la Sede no reconocen plenamente la importancia de los enfoques que integran aspectos de nutrición. Se trata de algo lamentable y que puede contribuir a la percepción externa de que el PMA no está plenamente comprometido a aplicar enfoques multisectoriales.

Figura 2: Percepciones internas sobre la importancia respectiva de las cinco esferas prioritarias de la política en materia de nutrición



Fuente: Encuesta electrónica.

16. Entre las partes interesadas externas, varios entrevistados se hicieron eco de las preocupaciones del equipo de evaluación sobre el valor probatorio de la base de datos empíricos y sostuvieron que: i) el PMA hacía excesivo hincapié en las soluciones basadas en alimentos, dejando de lado los enfoques multisectoriales y de múltiples partes interesadas por los que también se abogaba en la política, y ii) el PMA corría el peligro de invadir las esferas de trabajo relacionadas con el desarrollo que debían ser dirigidas por otros organismos, entre ellos el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El equipo de evaluación tomó nota del doble riesgo siguiente: se criticaba al PMA por centrarse de manera demasiado restrictiva en los productos alimenticios pero también por exceder de su mandato cuando utilizaba estos productos en un contexto más amplio.

⇒ *Seguimiento y evaluación en apoyo de la política*¹¹

17. Los indicadores de nutrición definidos en los sucesivos marcos de resultados estratégicos han evolucionado del nivel del impacto a los niveles de los efectos y los productos para centrarse en la influencia directa de los programas del PMA. Es preciso trabajar más para aplicar de manera generalizada los indicadores e incluir otros, según proceda; por ejemplo, cuando se requiere realizar encuestas, a menudo las oficinas en los países tienen dificultades con las metodologías y los recursos. Las esferas 1 a 4 incluyen indicadores que pueden utilizarse para medir los resultados de la política si los datos se recopilan correctamente. La evaluación permitió constatar: i) la disponibilidad periódica de datos sobre el tratamiento de la malnutrición aguda moderada y la participación de los beneficiarios en la mayoría de los países; ii) importantes lagunas en los indicadores relativos a los programas que integran aspectos de nutrición, y iii) un seguimiento poco sistemático de cómo funcionaba la dinámica de género en las comunidades o en el marco de los programas, más allá del desglose de datos por sexo. Hay limitadas orientaciones sobre cómo el PMA puede apoyar y utilizar los sistemas nacionales de SyE. La financiación de la labor de SyE fue un problema importante que no se trató adecuadamente cuando se empezó a utilizar los nuevos indicadores.

⇒ *Evolución en la programación, el diseño y la ejecución de carteras de actividades*

18. La política preveía una mejora de los programas de nutrición del PMA (principalmente mediante el uso de alimentos adecuados) y su notable ampliación (según se desprende de los umbrales propuestos para las esferas 1 a 3). La evaluación constató que los alimentos seguían siendo la modalidad dominante a través de la cual el PMA realizaba sus intervenciones de nutrición, y que las transferencias de base monetaria y cupones se usaban solo de forma limitada.

19. La evaluación tuvo que hacer frente a importantes limitaciones de datos¹². Sin embargo, con los datos disponibles, no halló pruebas de una ampliación importante de los programas de nutrición específicos del PMA conforme a lo previsto en la política. Tal como muestra la Figura 3:

- el número efectivo de los beneficiarios menores de 5 años de las intervenciones centradas específicamente en la nutrición alcanzó un máximo en 2012 —año de aprobación de la política— y ha disminuido desde entonces¹³,
- el número efectivo de los beneficiarios menores de 5 años que recibían tratamiento contra la malnutrición aguda moderada disminuyó un 5 % al año, por término medio,

¹¹ Véanse además las disquisiciones sobre la investigación operacional en el párrafo 36.

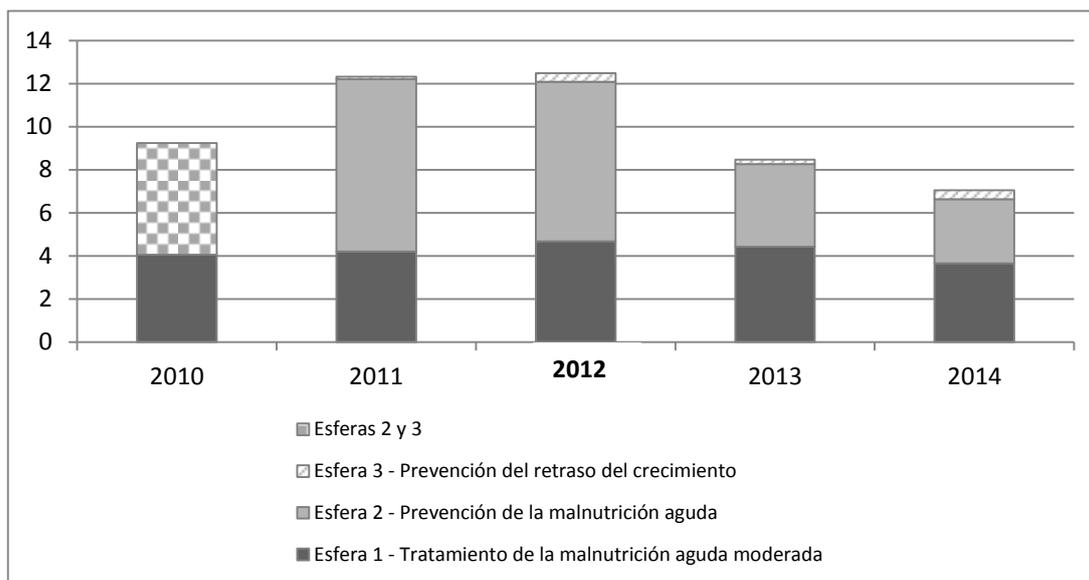
¹² Los sistemas de presentación de informes del PMA no desglosan los datos sobre gastos por tipo de actividad (por ejemplo, nutrición). En sustitución, la evaluación recurrió al número de beneficiarios que habían recibido asistencia nutricional.

¹³ Este análisis se limitó a las esferas 1-3 porque en ellas se recogen los datos sobre beneficiarios que reciben asistencia en la esfera 4. En el caso de la esfera 5, en la evaluación no fue posible distinguir, dentro de las intervenciones que integraban aspectos de nutrición, entre las que podían realizarse y las efectivamente realizadas. Antes de 2013, en los sistemas de presentación de informes del PMA no se hacía un desglose entre madres gestantes y lactantes beneficiarias por tipo de intervención, de modo que el análisis se limita a los niños menores de 5 años. Las madres gestantes y lactantes representaban entre el 20 % y el 30 % del total de beneficiarios a lo largo del período abarcado por la evaluación.

entre 2011 y 2014, pero incluso a pesar de esta disminución, sigue representando la mayor de las tres esferas de intervención;

- el número efectivo de los beneficiarios menores de 5 años de las actividades dirigidas a prevenir la malnutrición aguda disminuyó en promedio en un 28 % al año, y
- el número efectivo de los beneficiarios menores de 5 años de las actividades dirigidas a prevenir el retraso del crecimiento se ha incrementado en promedio un 52 % al año desde 2011, aunque partiendo de una base modesta.

Figura 3: Número efectivo de beneficiarios* en las esferas 1 a 3 de la política en materia de nutrición, 2010-2014 (millones)



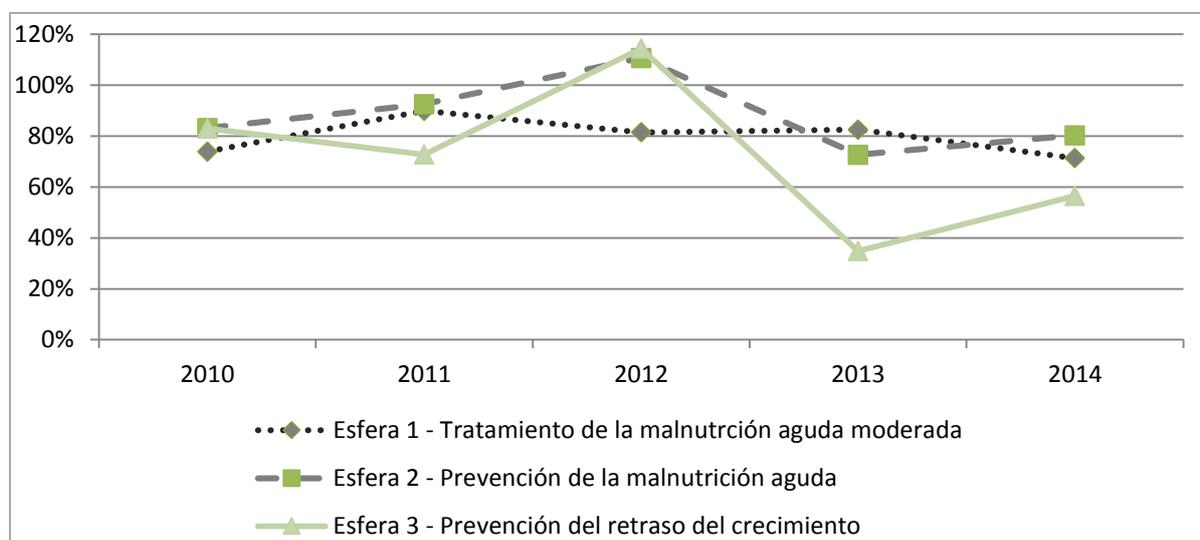
Fuentes: Aplicación de Telecomunicaciones para la Reunión de Datos (DACOTA) e informes normalizados de los proyectos.

* Análisis limitado a los niños menores de 5 años - véase la nota a pie de página núm. 13.

20. La disminución en conjunto de los beneficiarios menores de 5 años desde 2012 no significa que las operaciones de nutrición se han reducido globalmente, dado que no hay datos disponibles sobre las mujeres gestantes y lactantes o los beneficiarios de las intervenciones que integran aspectos de nutrición¹⁴.
21. Los beneficiarios de los programas de nutrición del PMA fueron por lo general menos numerosos de lo previsto inicialmente (Figura 4). En los últimos años, este desfase ha sido especialmente grande en el caso de las actividades de prevención del retraso del crecimiento. La financiación ha sido un factor restrictivo, que parece haber sido más escasa en las esferas 2 y 3 que en la esfera 1; esto se corresponde con los datos obtenidos de las entrevistas, según los cuales los donantes están menos dispuestos a financiar la labor de prevención del PMA.

¹⁴ Los otros programas del PMA cuentan con un número de beneficiarios mucho mayor que sus programas de nutrición y pueden producir beneficios nutricionales si se llevan a cabo teniendo en cuenta la nutrición.

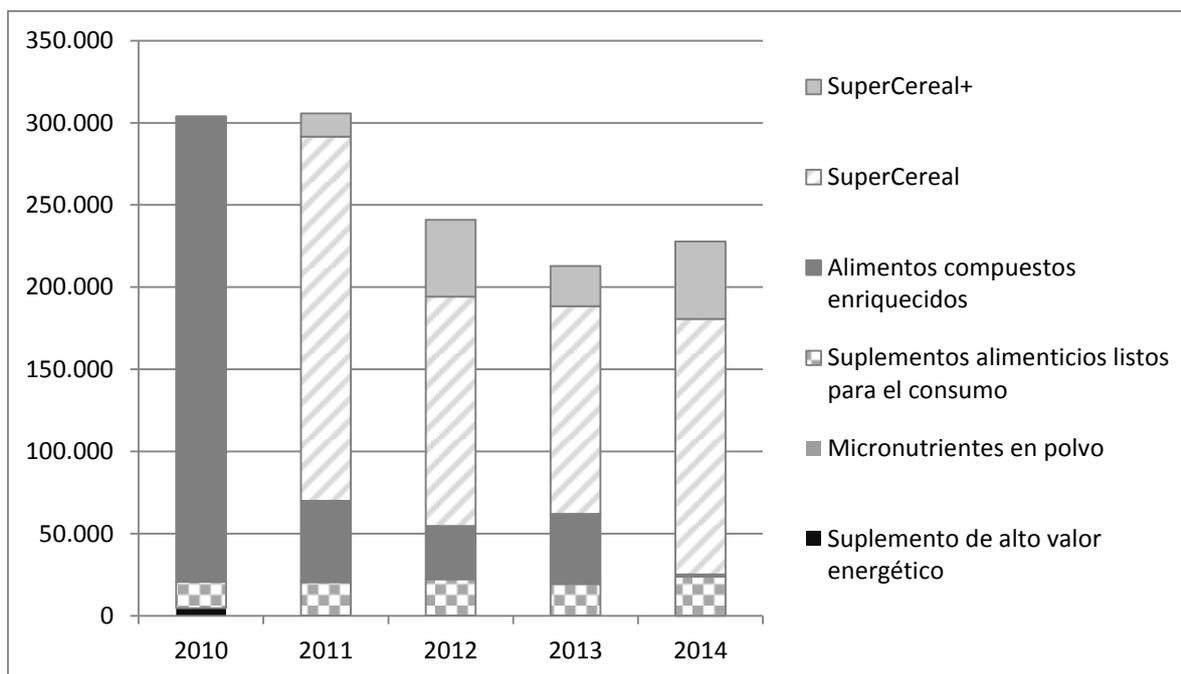
Figura 4: Número efectivo de beneficiarios como porcentaje del número previsto, para las esferas 1-3 de la política en materia de nutrición (2010-2014)



Fuente: DACOTA. Puesto que en 2010 no se había informado separadamente sobre las esferas 2 y 3, no fue posible desglosar los datos sobre los resultados obtenidos, por lo que se asumió un porcentaje del 83 % en los dos casos.

22. En la evaluación se constató que se habían introducido importantes modificaciones en el diseño de los programas de nutrición del PMA, algunas incluso antes de que se adoptara la política. De forma acorde con el acento que ponía la política en el uso de alimentos nutritivos apropiados, los principales cambios puestos de relieve en los estudios teóricos y las encuestas electrónicas fueron una mayor normalización y un mayor uso de alimentos nutritivos en el marco de los programas del PMA centrados específicamente en la nutrición—incluido el uso de alimentos nutritivos especializados y la realización de actividades que integraban aspectos de nutrición—. Aunque los datos sobre las compras de alimentos nutritivos especializados del PMA no indican un mayor uso global de dichos alimentos, sí indican un cambio hacia alimentos de mejor calidad desde el punto de vista nutricional (Figura 5).

Figura 5: Adquisición de alimentos nutritivos especializados por tipo, 2010-2014 (toneladas)



Fuente: Dirección de Adquisiciones del PMA

“Alimento compuesto enriquecido”: por ejemplo, mezcla de maíz y soja.

“SuperCereal”: alimento en el que se ha mejorado el contenido de micronutrientes y se ha modificado el proceso de elaboración; por ejemplo, semillas de soja descascarilladas para reducir la fibra.

“SuperCereal Plus”: nuevo producto enriquecido y mejorado según las pautas anteriores, al que también se añade leche y aceite.

“Suplemento de alto valor energético”: alimento producido en Malawi y Zambia en 2010.

⇒ Consideraciones de género en la aplicación de la política

23. De 2010 a 2014 aproximadamente el 63 % de los beneficiarios de las intervenciones centradas específicamente en la nutrición fueron mujeres; junto a las niñas menores de 5 años, un grupo importante de beneficiarias fue el de las mujeres gestantes y lactantes. Sin embargo, tener en cuenta cuestiones de género exigía algo más que dirigir la asistencia expresamente a las mujeres, y en la evaluación solo se hallaron pruebas fragmentarias de que se recurriera al análisis de género —para estudiar, por ejemplo, quién tomaba las decisiones en el seno de los hogares— como base para el diseño, la ejecución o la evaluación de programas.

⇒ Adaptación a nivel institucional

24. La política preveía que el PMA sustentara su aplicación mediante una labor de promoción y la mejora de los sistemas internos que contribuyeran a apoyar su función en las asociaciones y a desarrollar las capacidades de los gobiernos y los asociados, así como a respaldar la ejecución de las operaciones de nutrición del PMA, tal como se describe a continuación.

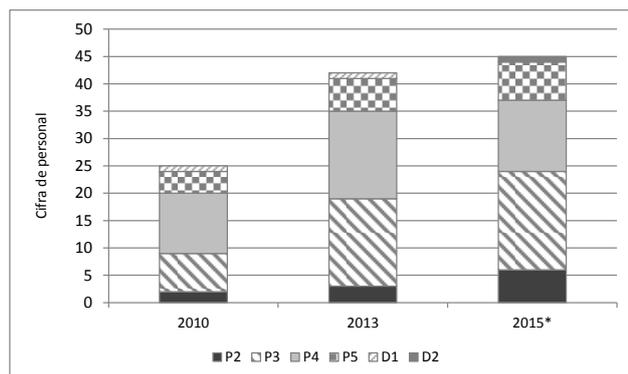
Dotación de personal

25. En la política se proponía añadir personal de nutrición y hacer comprender mejor su importancia en todo el PMA. Desde 2010, el PMA ha empleado a un 80 % más de personal

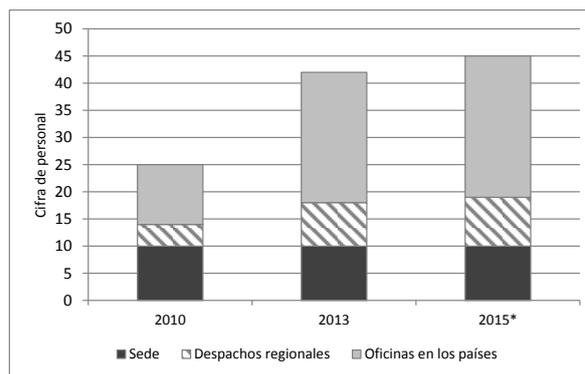
internacional dedicado a la materia, principalmente de categoría subalterna (Figura 6). En consonancia con la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, casi todo este crecimiento se ha producido en las oficinas en los países, aunque también se ha destinado personal a los despachos regionales. Actualmente el PMA tiene empleadas en nutrición a nivel nacional 70 personas, pero los datos disponibles no permiten conocer la evolución registrada después de 2010.

Figura 6: Personal internacional encargado de la nutrición en el PMA (2010-2015)

por categoría



por lugar de destino



Fuente: Dirección de Nutrición (OSN)

* A fecha de febrero de 2015.

Asociaciones

26. El PMA ha permanecido activo en el sistema de acción agrupada humanitaria, en la asociación para las Iniciativas renovadas contra el hambre y la desnutrición infantiles (REACH)¹⁵ y en el Movimiento SUN. No obstante, los avances para llegar a un acuerdo sobre la creación de una asociación de las Naciones Unidas para la nutrición han sido lamentablemente lentos, si bien este hecho no está bajo control exclusivo del PMA. Dentro del Movimiento SUN, el PMA copreside la red del sector privado y participa activamente en la red de las Naciones Unidas. También ha acogido la Secretaría de la iniciativa REACH. A principios de 2015 se acordó que esta última se convirtiera también en secretaria de la red de las Naciones Unidas de apoyo al Movimiento SUN, y que pronto se publicaría una agenda mundial de las Naciones Unidas en materia de nutrición. Queda por ver si, conforme a lo previsto por la política, esto constituye el paso fundamental hacia una mayor colaboración y una mejor división del trabajo acordada entre los organismos de las Naciones Unidas dedicados a la nutrición.

27. Los lentos avances en la coordinación en las Naciones Unidas a escala mundial no han impedido necesariamente la colaboración práctica a nivel nacional, si bien se ha comunicado que esta última depende a menudo de las relaciones interpersonales. Según miembros del personal del PMA, entre las relaciones existentes con los cuatro principales organismos de

¹⁵ En la iniciativa REACH colaboran la FAO, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el PMA y el UNICEF para ayudar a determinados países a abordar la desnutrición a través de enfoques multisectoriales y de múltiples partes interesadas.

las Naciones Unidas que se ocupan de nutrición, las mantenidas con el UNICEF son las más intensas —y las que más han mejorado—.

28. El PMA ha seguido manteniendo asociaciones eficaces con el sector privado, especialmente en relación con el desarrollo y la mejora de alimentos nutritivos de calidad y su adaptación a los contextos locales.

Capacidades en los países asociados

29. Los estudios teóricos en países subrayaron el hecho de que la eficacia de los programas dependía a menudo de las actividades complementarias de los asociados. Con frecuencia los alimentos del PMA deben combinarse con otras medidas para ser plenamente eficaces; por ejemplo, los programas relativos a la malnutrición aguda moderada deberían enlazarse con servicios de salud eficaces. Había solo pruebas ocasionales de que los programas de nutrición incorporaran el desarrollo de las capacidades de los gobiernos, y el personal pidió más orientación y competencias adicionales para trabajar en esta esfera.

Factores que explican los resultados iniciales

⇒ *Consultas y difusión de la información*

30. Los avances en la puesta en práctica de la política denotan una comprensión generalmente buena de la misma por parte del personal, con el apoyo del personal directivo superior. La adhesión de los nutricionistas y el personal directivo superior del PMA se aseguró por medio de amplias consultas, especialmente con la Junta, antes de su adopción. Sin embargo, las consultas con las oficinas en los países y con otros organismos de las Naciones Unidas fueron menos exhaustivas.
31. La evaluación permitió constatar que la mayor parte de las orientaciones sobre nutrición disponibles eran de buena calidad, pero que cabían mejoras, sobre todo en lo referente a cómo se relacionaban entre sí las esferas de la política y a cómo encajaban las intervenciones del PMA en los enfoques multisectoriales. Todavía hay pocas orientaciones sobre los programas que integran aspectos de nutrición o que integran una perspectiva de género. Aunque han sido formuladas numerosas orientaciones, especialmente por la Dirección de Nutrición (OSN) del PMA, estas han tenido escasa difusión.

⇒ *Recursos necesarios para la aplicación y entorno operacional del PMA*

32. En la política se indicaba que la mayor parte de los recursos para la aplicación procedería de ajustes en los presupuestos y la financiación. Esto ocurrió en el caso de las pautas cambiantes en las compras de alimentos (Figura 5) y del notable aumento del personal especialista en nutrición (Figura 6). Para aplicar de manera generalizada la política, la OSN utilizó recursos asignados al Plan de fortalecimiento de la capacidad en materia de nutrición. No obstante, la financiación y la dotación de personal se percibieron como grandes dificultades: más del 75 % de los que respondieron a la encuesta electrónica los señalaron como factores limitativos. Las restricciones de recursos limitaron en particular las actividades de prevención, para las que el apoyo de los donantes del PMA no correspondió a las ambiciones de la política.

⇒ *Factores internos y externos*

33. La dirección ha dado un fuerte apoyo a la política y la reciente reestructuración orgánica, con la creación de una dependencia de nutrición única en la Sede y la descentralización a los despachos regionales y las oficinas en los países, ha resultado positiva. Sin embargo, los

trastornos que han conllevado estos y otros cambios obstaculizaron la realización del Plan de fortalecimiento de la capacidad en materia de nutrición y la aplicación sistemática de la política.

34. El ambiente interno por lo tanto ha resultado en conjunto favorable. La reserva principal —que no concierne solamente a las intervenciones nutricionales— se refiere a las dificultades que tiene el PMA para adoptar enfoques estratégicos a largo plazo (como supone el énfasis que ponía la política en la prevención y los esfuerzos por desarrollar las capacidades de los gobiernos y los otros asociados) en el contexto de unos ciclos de financiación que suelen ser breves.
35. El factor externo más limitativo es la falta de financiación para ampliar los programas conforme a lo previsto en la política. Según varios grandes donantes, este problema se explica de distintas formas: i) según la percepción general, la ventaja comparativa del PMA estriba en su capacidad para intervenir en situaciones de emergencia y/o contextos y Estados afectados por conflictos; ii) la opinión de que el PMA hace excesivo hincapié en los productos alimenticios, en detrimento de intervenciones más amplias, y iii) cierta preocupación con respecto a la falta de pruebas sobre algunas de las intervenciones clásicas propuestas en la política, un punto apoyado por el propio equipo de evaluación.

⇒ *Retroinformación y aprendizaje*

36. En su enfoque sobre la asociación con instituciones académicas y las labores de investigación operacionales relacionadas con la nutrición, al PMA con razón le preocupa reunir pruebas más fehacientes y reconoce la importancia de entablar asociaciones con los medios académicos para mejorar la calidad y la credibilidad de las investigaciones en las que participa. Sin embargo, debido en parte a la autonomía de las oficinas en los países, ha sido difícil desarrollar un programa coherente de investigación operacional y la labor de investigación está excesivamente dispersa. La investigación operacional del PMA no se ha centrado suficientemente en tratar de determinar si sus programas permitían distribuir nutrientes de valor fisiológico demostrado de manera eficaz, a la escala adecuada y con una buena relación costo-eficacia.

⇒ *Sostenibilidad*

37. Para garantizar la sostenibilidad, es justo insistir en el fortalecimiento de la gobernanza nacional en la esfera de la nutrición. Pero esto requiere capacidad de resistencia, financiación a más largo plazo y competencias en materia de promoción y formulación de políticas. No es seguro que los gobiernos nacionales puedan permitirse a más largo plazo la adquisición y distribución de alimentos nutritivos especiales que son fundamentales en el enfoque del PMA. La sostenibilidad a largo plazo depende de la aplicación, por parte de los propios gobiernos, de estrategias multisectoriales en las que se aborden los sistemas de alimentos en su conjunto.

CONCLUSIONES

Calidad de la política

38. La política en materia de nutrición fue oportuna y su marco analítico útil. Sigue siendo pertinente para el mandato del PMA y generalmente coherente con sus estrategias. Sin embargo, aunque se conozcan muy bien los efectos fisiológicos de los déficits de nutrientes, algunas de las prescripciones de la política no están debidamente respaldadas por datos

probatorios. Además, la política omitió algunos problemas —incluida la “doble carga” de la malnutrición— que son importantes para las intervenciones de nutrición del PMA en algunos países. El tratamiento de las cuestiones de género en la política fue por lo general superficial.

39. La política tenía una orientación práctica y se preveía que reorientara los recursos disponibles para su financiación, pero era poco realista esperar que los programas de prevención fueran financiados en la escala prevista. En el caso de los programas que integraban aspectos de nutrición, además, faltaba orientación práctica, aunque hay que reconocer la escasez de información que se registra a este respecto a escala mundial.

Resultados iniciales

40. La política se comprende razonablemente bien dentro del PMA pero podría ir acompañada de nuevas orientaciones y verse respaldada por una mayor difusión de las orientaciones existentes. Sin embargo, las partes interesadas externas no están necesariamente convencidas por los argumentos de la política de ampliar la alimentación suplementaria con fines preventivos.
41. El enfoque de SyE en los nuevos indicadores del Marco de resultados estratégicos es lógico, pero está aún en fase de elaboración. Por ejemplo, no hay indicadores para los programas que integran aspectos de nutrición, y debe mejorarse la investigación operacional.
42. No hay pruebas de que se haya producido la gran ampliación de las actividades de nutrición prevista en la política. Las actividades para prevenir la malnutrición crónica han avanzado rápidamente, pero en forma más lenta de lo previsto y partiendo de una base modesta. El PMA está en las primeras etapas de adaptación a las implicaciones que se derivan de la realización de programas que integran aspectos de nutrición; dada la magnitud de tales programas, se trata de una importante esfera en la que hay que seguir trabajando.
43. Se atribuye a la política el mérito de permitir al PMA normalizar el uso de alimentos nutritivos y de mejorar las especificaciones de los productos que adquiere. El despliegue de más nutricionistas indica que el Programa está haciendo de la nutrición una de sus grandes prioridades institucionales, pero queda margen para ampliar la capacidad del PMA a todos los niveles en esta esfera, aumentando la plantilla y mejorando las competencias del personal.
44. El PMA no ha pretendido interferir con las funciones de otros organismos y ha mostrado la voluntad de colaborar a escala mundial en el marco de asociaciones como la iniciativa REACH, el Movimiento SUN y los módulos de acción agrupada. Sin embargo, los avances en el establecimiento de un marco de colaboración en favor de la nutrición en el seno de las Naciones Unidas han sido lamentablemente lentos. A escala nacional, el grado de colaboración con los otros organismos de las Naciones Unidas depende en gran medida de cada persona; el personal del PMA considera que la relación con el UNICEF es la más intensa y la que más ha mejorado en los últimos años.

Factores que afectan a los resultados iniciales

45. Algunos factores que facilitaron la aplicación de la política son: la adhesión a los principios por los que esta se rige, las amplias consultas mantenidas con la Junta antes de su aprobación y los recursos del Plan de fortalecimiento de la capacidad en materia de nutrición destinados a su aplicación.
46. Sin embargo, la difusión de la política fue limitada pese al apoyo de un fondo fiduciario. La financiación y la dotación de personal han constituido grandes limitaciones que han

minado las expectativas iniciales de que para la aplicación pudieran utilizarse los presupuestos existentes. La financiación de las actividades de prevención ha sido especialmente escasa, lo que refleja el escepticismo acerca de su justificación, así como la percepción muy extendida de que la ventaja comparativa del PMA se encuentra en su capacidad de intervenir rápidamente en caso de emergencias.

47. La política dispone de un sólido marco analítico, pero la sostenibilidad de sus resultados previstos es incierta dadas las dificultades de apoyar el desarrollo de las capacidades nacionales y la legítima preocupación de que la capacidad de los gobiernos nacionales no permita sostener las intervenciones centradas en productos, por eficaces que estas puedan ser. Los progresos a largo plazo deben apoyarse en la aplicación, por parte de los propios gobiernos, de estrategias multisectoriales en las que los sistemas alimentarios se traten como un conjunto.

RECOMENDACIONES

48. El equipo de evaluación formuló las ocho recomendaciones siguientes relativas a la política. Las tres primeras recomendaciones conciernen a la revisión de la política.
49. **Recomendación 1: Revisión.** No revisar la política en materia de nutrición en este momento. Asegurarse de que los objetivos de nutrición se integren en el próximo Plan Estratégico y contemplar una revisión completa de la política en 2017, a la luz del nuevo Plan Estratégico. Presentar a la Junta informes anuales de actualización sobre la política en materia de nutrición en 2016 y 2017. [Decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva y la Oficina de la Directora Ejecutiva (OED); informes anuales preparados por la OSN].
50. **Recomendación 2: Desarrollo.** Desarrollar en mayor medida la política apoyándose en estudios temáticos para mejorar las orientaciones en materia de aplicación de la política; incluir consideraciones sobre nutrición en otras políticas y directrices del PMA. Los estudios temáticos deberían abordar lagunas como la falta de orientación sobre los programas que integran aspectos de nutrición y la “doble carga” de la malnutrición, y convertirse en elementos constitutivos para la revisión de la política después de que se apruebe el nuevo Plan Estratégico. Este trabajo debería realizarse en el marco de la agenda mundial de las Naciones Unidas en materia de nutrición, en la mayor medida posible colaborando con otros organismos de las Naciones Unidas. [OSN y otras dependencias encargadas de actividades que integran aspectos de nutrición (2016–2017)].
51. **Recomendación 3: Orientaciones para la aplicación.** Reforzar las orientaciones prácticas y dirigidas al personal y la dirección del PMA, teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales y las constataciones derivadas de la presente evaluación y de la investigación operacional del PMA. Las nuevas orientaciones deberían abarcar el análisis de género y el seguimiento teniendo en cuenta la nueva política del PMA en materia de género. Asegurarse de que las orientaciones se comuniquen al personal con regularidad y sean fácilmente accesibles. [OSN en contacto con la Dirección de Políticas y Programas (OSZ), la Oficina de Género, los despachos regionales y las oficinas en los países (2015, 2016 y 2017)].
52. El PMA debe abordar las actuales debilidades del sistema de SyE de sus operaciones de nutrición con el fin de fortalecer el aprendizaje y la gestión de los programas en un entorno normativo y contextual dinámico. El seguimiento periódico debe complementarse con una labor de investigación operacional específica que permita abordar la falta de conocimientos prácticos sobre la eficacia de las intervenciones de nutrición.

53. **Recomendación 4: Seguimiento y evaluación.** Reforzar las actividades de SyE de las operaciones de nutrición del PMA, ayudando a las oficinas en los países a informar sobre los indicadores del Marco de resultados estratégicos. Esto implicará: i) prestar orientación sobre la metodología; ii) proporcionar orientaciones sobre el apoyo que ha de prestarse a los sistemas nacionales de SyE, y iii) asegurar que la calidad del sistema de SyE y la utilización de sus resultados se consideren sistemáticamente una prioridad (véase la Recomendación 8). [OSN en colaboración con la OSZ, la Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones (RMP) y los despachos regionales (de 2016 en adelante)].
54. **Recomendación 5: Investigación operacional y gestión de los conocimientos.** Elaborar, difundir y aplicar una estrategia integral de investigación operacional que apoye el diseño, la realización y el uso de investigaciones de calidad dentro del PMA. Establecer un programa de actividades de investigación que permita adquirir los conocimientos necesarios para una programación eficaz. La estrategia de investigación operacional debería hacer hincapié en la creación de asociaciones eficaces con organismos de investigación nacionales e internacionales para garantizar la calidad y la credibilidad de los resultados y fortalecer la capacidad nacional de investigación. [OSN y Servicio de Innovaciones en materia de Programas (2016)].
55. Las recomendaciones 6 y 7 se refieren a la capacidad interna del PMA y a su capacidad para trabajar eficazmente en las asociaciones. Si bien es cierto que el PMA necesita personal con conocimientos técnicos para realizar los programas de nutrición, también son importantes las competencias en materia de elaboración y promoción de las políticas. Para ser eficaz, la acción en la esfera de la nutrición requiere de enfoques multisectoriales (en apoyo de planes nacionales de nutrición dirigidos por los gobiernos, siempre que sea posible); esto requiere establecer relaciones de colaboración y asociaciones. Desempeñar un papel eficaz (pero no necesariamente como líder) en las asociaciones es la mejor manera de abordar los temores ante una “intromisión en las tareas” y demostrar el valor añadido del PMA.
56. **Recomendación 6: Desarrollo de capacidades en el PMA.** Garantizar un equilibrio adecuado de competencias entre el personal de las oficinas en los países y el de los despachos regionales para garantizar la calidad de los programas de nutrición realizados y la eficacia de las iniciativas de promoción ante partes interesadas externas —en particular los gobiernos—, así como para apoyar los procesos nacionales de elaboración de estrategias y planificación. [OSN, Dirección de Recursos Humanos (HR) y personal directivo superior en la Sede y los despachos regionales (de 2015 en adelante)].
57. **Recomendación 7: Colaboración y asociaciones multisectoriales.** El PMA debería seguir destacando la importancia de las asociaciones multisectoriales para abordar la desnutrición y apoyar las políticas y estrategias nacionales en materia de nutrición. Debería participar activamente en estas asociaciones en contextos de emergencia, transición y en otros contextos que no sean de emergencia. Asimismo, debería procurar establecer una estrategia cohesiva de nutrición a nivel de las Naciones Unidas y participar activamente en mecanismos como el Movimiento SUN, el sistema de módulos de acción agrupada, la iniciativa REACH y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Su estrategia de comunicación externa debe apuntar a demostrar de manera fundamentada el valor añadido del PMA en contextos de emergencia y desarrollo. [Junta Ejecutiva, OED y OSN a escala mundial; despachos regionales y oficinas en los países para asociaciones nacionales y regionales (con el apoyo de la Dirección de Asociaciones con los Gobiernos (PGG) para la gestión de las relaciones con los donantes), y Dirección de Relaciones con los Organismos con Sede en Roma (PGR),

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y Dirección de Asociaciones con el Sector Privado (de 2015 en adelante)].

58. Esta política se adoptó suponiendo que los costos de aplicación se sufragarían principalmente mediante la revisión de las prioridades y la reasignación de los presupuestos existentes. Aunque esto ha ocurrido en esferas como la mejora de las especificaciones nutricionales de los productos básicos, la evaluación halló limitaciones importantes para la aplicación de la política en cuanto a los recursos humanos y financieros. Dichas limitaciones afectan a la capacidad (Recomendación 6) y al SyE (Recomendación 4) y reflejan lagunas sistémicas en el PMA, así como un problema general de financiación. Con respecto a la movilización de recursos, el PMA todavía no ha logrado atraer donaciones a la medida de la ambiciosa ampliación de las intervenciones de nutrición prevista por la política. Esta dificultad para atraer fondos de los donantes se relaciona con el escepticismo de estos últimos acerca de la legitimidad del papel del PMA fuera de los contextos de emergencia, así como con la falta de pruebas sólidas sobre la eficacia en función de los costos de las propias intervenciones.
59. **Recomendación 8: Movilización de recursos para la aplicación de la política en materia de nutrición.** Intentar solucionar los problemas de recursos que dificultan la aplicación de la política en materia de nutrición abordando sus causas sistémicas. Esto implica: i) seguir aplicando el examen del Marco de financiación y otras reformas que acrecienten la flexibilidad de la financiación; ii) mejorar el seguimiento financiero y el análisis de la relación costo-eficacia, y iii) seguir abogando ante los donantes por la financiación a largo plazo que se necesita para las actividades de prevención (fortaleciendo a la vez, de cara a este apoyo, la promoción basada en pruebas). [Junta y OED (estrategia); personal directivo superior y RMP (aplicación y seguimiento); Comité de Examen de Programas (desarrollo de estrategias y programas); PGG (relaciones con los donantes), y OSN (mediante actualizaciones de la política en materia de nutrición, de 2016 en adelante)].

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

DACOTA	Aplicación de Telecomunicaciones para la Reunión de Datos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
HR	Dirección de Recursos Humanos
OEV	Oficina de Evaluación
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
OSN	Dirección de Nutrición
OSZ	Dirección de Políticas y Programas
PGG	Dirección de Asociaciones con los Gobiernos
PGR	Dirección de Relaciones con los Organismos con Sede en Roma
REACH	Iniciativas renovadas contra el hambre y la desnutrición infantiles
RMP	Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones
SUN	Movimiento para el fomento de la nutrición
SyE	seguimiento y evaluación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia