

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Período de sesiones anual  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 3-6 de junio de 2014**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 7 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.A/2014/7-C**  
22 abril 2014  
ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN LA REGIÓN DE AMÉRICA CENTRAL (2007-2011)**

La tirada del presente documento es limitada. 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 funcionarias del PMA encargadas de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, OEV\*:                      Sra. H. Wedgwood                      Tel.: 066513-2030

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

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

\* Oficina de Evaluación

## RESUMEN

La presente evaluación es la primera de una cartera de proyectos regional realizada a petición de la Oficina de Evaluación. En ella figura un análisis estratégico de las operaciones regionales del PMA en América Central durante el período 2007-2011, que abarca dos operaciones prolongadas de socorro y recuperación y dos proyectos de desarrollo regionales en cuatro de los siete países de la región: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En el marco de la evaluación se examinó, asimismo, la cuestión de si las orientaciones establecidas en la visión estratégica regional para 2012-2013 eran apropiadas. En función de cuatro preguntas principales, en el marco de la evaluación se examinaron los cinco criterios siguientes: pertinencia, complementariedad, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

Los cuatro países evaluados son países de ingresos medios, pero acusan niveles altos de desigualdad económica y pobreza, especialmente entre las poblaciones indígenas marginadas y los sectores pobres de las zonas urbanas. Las carencias de micronutrientes constituyen un problema crítico en la región, que se ve agravado por la desnutrición. Los peligros naturales recurrentes y el alto grado de vulnerabilidad de la población crean un círculo vicioso que obstaculiza el desarrollo.

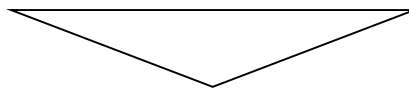
En la evaluación se constató que la cartera de proyectos, gracias a su posicionamiento estratégico, era pertinente para América Central, y que en la visión estratégica regional para 2012-2013 se tenían en cuenta el entorno y los desafíos operacionales. Sin embargo, en el marco de la cartera de proyectos, que complementaba los programas gubernamentales, se habían desaprovechado las oportunidades de mejorar la coordinación con los asociados de las Naciones Unidas. En algunas esferas quedaba también margen para mejorar la comunicación vertical dentro del PMA.

Aunque el número efectivo de los beneficiarios de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación superó el número previsto y los servicios prestados para hacer frente a los desastres naturales se juzgaron eficaces y eficientes, no siempre estas intervenciones permitieron acudir en ayuda de las personas más vulnerables. La labor del PMA en materia de desarrollo de capacidades contribuía a mejorar la calidad de los programas nacionales de nutrición, y, al parecer, las inversiones en esta esfera y en el suministro de micronutrientes eran sostenibles.

La medición de las realizaciones de la cartera de proyectos regional en su conjunto se vio dificultada por la falta de objetivos claros establecidos al comienzo del período objeto de la evaluación, las deficiencias en materia de seguimiento y la capacidad limitada para el seguimiento de los fondos fiduciarios. No obstante, a pesar de las limitaciones registradas en los datos cuantitativos, en la evaluación se constató que la participación del PMA se consideraba un recurso fundamental para la lucha contra el hambre y la pobreza en toda la región.

El equipo de evaluación formuló nueve recomendaciones, en las que se indicaban posibles mejoras y cambios, así como las iniciativas que resultaron prometedoras y que el PMA debería continuar con carácter prioritario.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en la región de América Central (2007-2011)” (WFP/EB.A/2014/7-C) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2014/7-C/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 se 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

### Características de la evaluación

1. La presente evaluación es la primera de una cartera de proyectos regional realizada a petición de la Oficina de Evaluación. Las evaluaciones de este tipo tienen por objeto ampliar el alcance de la evaluación de modo que se abarque también a aquellos países en los que haya oficinas de pequeño tamaño participantes en operaciones regionales. En la presente evaluación se facilita un análisis estratégico de las realizaciones de las operaciones regionales que llevó a cabo el PMA en América Central, durante el período 2007-2011, en cuatro países (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y el Despacho Regional de Ciudad de Panamá). La evaluación se centra en la cartera de proyectos regional en su conjunto y no en operaciones regionales individuales ni en carteras de proyectos llevados a cabo en países considerados por separado.
2. La presente evaluación tenía como objetivo: i) evaluar las realizaciones de la cartera de proyectos regional del PMA en cuatro países que tenían en común el mismo contexto; ii) detectar las enseñanzas extraídas, y iii) formular recomendaciones para las operaciones y la estrategia regionales del PMA en América Central. Se examinaron los cinco criterios siguientes: pertinencia, coherencia/complementariedad, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

### Contexto regional

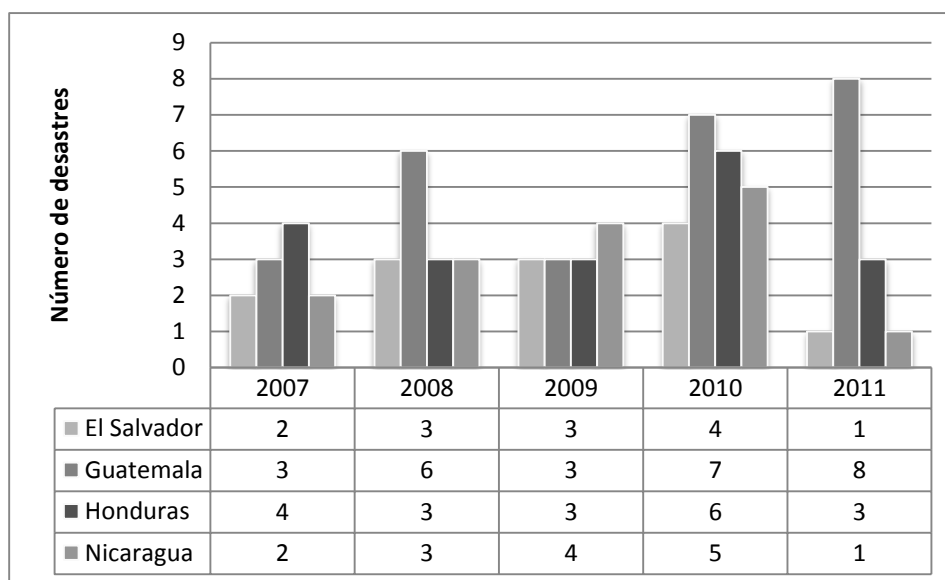
3. América Central comprende siete países con una población total de 34 millones de personas. El PMA está presente sobre el terreno en cuatro de estos países: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Se trata de países de ingresos medios en los que, sin embargo, se registran niveles elevados de desigualdad económica y pobreza y donde hay muchas personas pobres que viven en grupos marginados, tales como las comunidades indígenas o afrodescendientes: de hecho, viven en situación de pobreza el 75,7 %<sup>1</sup> de la población autóctona de Guatemala y el 71 %<sup>2</sup> de la de Honduras. La mayor parte de las comunidades indígenas en Nicaragua vive en la costa atlántica, que se caracteriza por ser una zona de pobreza extrema. Tierras marginales, pobreza económica y exclusión política y económica son las características de las comunidades vulnerables de América Central.
4. En América Central, la malnutrición es un problema complejo. La región se enfrenta con la doble carga que representan la desnutrición persistente y la aparición simultánea del fenómeno de la hipernutrición. Las carencias de micronutrientes constituyen un problema crítico, agravado por la desnutrición y la escasa diversidad del régimen alimentario.
5. El aumento de los precios de los alimentos ha hecho cada vez más difícil que los hogares más pobres puedan satisfacer sus necesidades alimentarias, en particular entre las poblaciones urbanas que dependen de los mercados. El acceso a los alimentos y su disponibilidad son factores decisivos para la seguridad alimentaria. El acceso limitado a los alimentos debido a la pobreza es una de las causas principales de los problemas nutricionales y de inseguridad alimentaria en toda América Central.

<sup>1</sup> Banco Mundial. 2009. *Guatemala – Evaluación de la pobreza: Buen desempeño a bajos niveles, 2009*. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/07/08/000333038\\_20090708235221/Rendered/PDF/439200ESW0GT0P1IC0Disclosed07171091.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/07/08/000333038_20090708235221/Rendered/PDF/439200ESW0GT0P1IC0Disclosed07171091.pdf).

<sup>2</sup> Banco Mundial. 2006. *Honduras – Evaluación de la pobreza: Lograr reducir la pobreza, 2006*. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/07/24/000310607\\_20060724154344/Rendered/PDF/356220v10HN0gr101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/07/24/000310607_20060724154344/Rendered/PDF/356220v10HN0gr101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf).

6. Las poblaciones vulnerables viven en tierras marginales y viviendas pobres que ofrecen opciones limitadas en materia de prevención de desastres, preparación para la pronta intervención en caso de desastres o mitigación de sus efectos. Esta situación, combinada con los peligros naturales recurrentes (véase la Figura 1), perpetúa un círculo vicioso de creciente vulnerabilidad, particularmente en el corredor seco que atraviesa Guatemala occidental, Honduras central, Nicaragua septentrional y central y El Salvador occidental.

**Figura 1: Número de desastres por país (2007-2011)**



## La cartera de proyectos regional del PMA en América Central

7. Además de evaluar las operaciones regionales del PMA de 2007 a 2011, en el marco de la evaluación también se examinó la cuestión de si las orientaciones establecidas en la visión estratégica regional para 2012-2013 eran apropiadas. El período abarcado por la evaluación fue especialmente crítico para el despacho regional, ya que la financiación destinada a las operaciones en los países de la región, procedente hasta ese momento de donantes externos, comenzó a realizarse en forma de inversiones locales efectuadas a través de fondos fiduciarios financiados por los gobiernos nacionales y el sector privado. Los fondos fiduciarios comenzaron en 2005 en Honduras y en 2006 en El Salvador.
8. Durante el período abarcado por la evaluación hubo dos proyectos de desarrollo regionales y dos operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) regionales. Dada la frecuencia de los desastres y peligros naturales en América Central, en 2007 el despacho regional puso en marcha la OPSR regional 104440 para satisfacer las necesidades de las personas más vulnerables y fomentar la capacidad de las comunidades para hacer frente a los desastres, con el objetivo de reducir con el tiempo la necesidad de recibir apoyo del PMA. En el marco de la OPSR 104440 se colaboró también con los asociados y los gobiernos para mejorar el seguimiento, las alertas y la preparación para la pronta intervención. La OPSR se ejecutó en los cuatro países, y recibió fondos también destinados a Panamá<sup>3</sup>. A partir de 2011, mediante la OPSR 200043 se ampliaron las actividades de la OPSR 104440 para asegurar una intervención eficaz y más oportuna ante los peligros y desastres naturales. Se introdujo el sistema de establecer por adelantado existencias de reserva y se ampliaron las

<sup>3</sup> Contribuciones del PMA por valor de 44.537 dólares EE.UU. aportada por España y donantes privados.

anteriores actividades de recuperación incorporando actividades de alimentos por trabajo (APT)<sup>4</sup>, alimentos para la capacitación y alimentos para la creación de activos (ACA) para contribuir a restablecer los medios de subsistencia y el acceso a los mercados, y a mejorar la resiliencia ante las crisis.

9. Los dos proyectos de desarrollo regionales fueron los primeros dos proyectos de este tipo en los que se hizo hincapié en el desarrollo de las capacidades en la esfera de la nutrición. Se ejecutaron conjuntamente al amparo de la iniciativa regional “Hacia la erradicación de la desnutrición infantil en América Central y la República Dominicana para 2015”, compartiendo el personal y otros recursos. El alcance de ambos proyectos de desarrollo superaba las fronteras de los cuatro países de la región de América Central y se extendía a América Latina y el Caribe. El proyecto de desarrollo 104110 tenía por objeto crear un sistema de adquisición de conocimientos que permitiera sensibilizar a la opinión pública sobre el problema del hambre y la malnutrición, destacando sus altos costos sociales en comparación con los de las medidas destinadas a reducirlos. El proyecto de desarrollo 104210 apuntaba a aumentar la capacidad y la determinación de los gobiernos latinoamericanos y caribeños de reducir el hambre y la desnutrición crónica entre los niños de 6 a 36 meses mediante programas integrados de suministro de micronutrientes.

## CONSTATAIONES DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN

### **Pertinencia: posicionamiento estratégico de la cartera de proyectos regional**

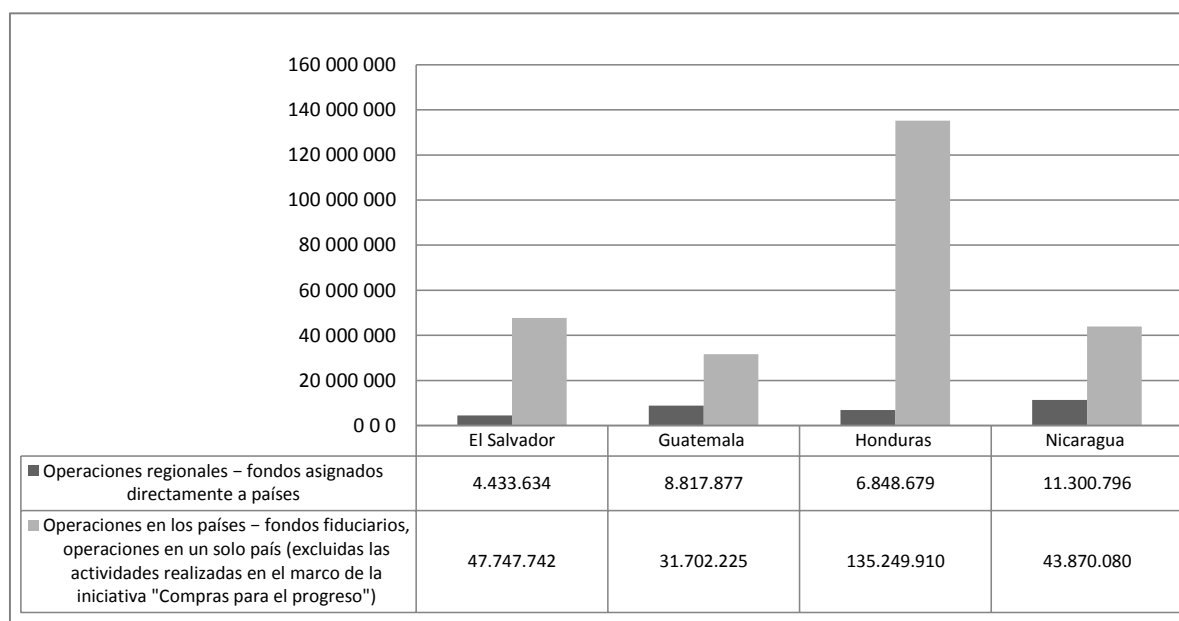
10. La cartera de proyectos regional era adecuada al contexto de desarrollo y a la situación humanitaria; estaba en consonancia con las teorías de desarrollo y las políticas de nutrición vigentes, y respondía a la necesidad de hacer frente a los peligros naturales recurrentes que acechaban frecuentemente a toda la región, tanto los de aparición repentina, como las inundaciones y las tormentas, como los de evolución lenta, como las sequías y la crisis actual de la roya del café. Numerosos entrevistados de los gobiernos nacionales y locales, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil indicaron entre los aspectos positivos la capacidad del PMA para intervenir rápidamente en caso de desastres naturales y ayudar a las autoridades a intervenir con sus propios medios.
11. Hubo muchos ejemplos de la alineación de la acción del PMA con los objetivos del país y del uso de los sistemas locales. La evaluación permitió constatar que la acción del PMA se armonizaba bien con las iniciativas nacionales de reducción de la pobreza mediante el refuerzo de la protección civil, que constituía un componente de las intervenciones realizadas en el marco de la OPSR para hacer frente a los peligros, y mediante el aumento de las inversiones en la esfera de la nutrición en el marco de proyectos de desarrollo. En Honduras y El Salvador, el PMA ejecutó programas gubernamentales de alimentación escolar con cargo a los fondos fiduciarios nacionales. Los asociados en el sector de la protección civil destacaron la eficacia de la labor realizada por el PMA para mejorar la armonización regional de los procedimientos aduaneros en cuanto a las donaciones aportadas durante períodos de crisis.
12. A partir del examen de las actividades de las carteras de proyectos nacionales y de su financiación, así como de las entrevistas mantenidas con el personal de las oficinas del PMA

---

<sup>4</sup> Desde 2011, el PMA ha preferido la expresión “alimentos para la creación de activos”, pero durante el período objeto de la evaluación se utilizó la expresión “alimentos por trabajo”. En las entrevistas se hizo referencia a la posibilidad de pasar de las actividades de alimentos por trabajo a las de efectivo por trabajo, pero no se hizo distinción entre activos y trabajo.

en los países, los evaluadores constataron que los proyectos de desarrollo y las OPSR de alcance regional complementaban las operaciones nacionales. Por ejemplo, el personal de las oficinas en los países indicó que la disponibilidad de fondos para OPSR regionales permitía intervenir ante los peligros naturales de aparición repentina que podrían no haber sido suficientemente graves como para justificar la puesta en marcha de una operación de emergencia distinta a nivel de los países. Los donantes indicaron que las operaciones regionales constituían un mecanismo de inversión interesante para hacer frente a los peligros naturales y los problemas nutricionales de la región. Los proyectos de desarrollo complementaban los programas nacionales y los programas del PMA en los países, apoyando la labor realizada en materia de nutrición y seguridad alimentaria que difícilmente habría podido financiarse a escala nacional. Los organismos gubernamentales, los donantes y otros asociados no distinguían entre operaciones regionales y nacionales, e indicaban además su complementariedad. En la Figura 2 se comparan las contribuciones de los fondos regionales a las operaciones realizadas a nivel de varios países con los fondos destinados a operaciones relativas a un solo país.

**Figura 2: Comparación entre los fondos asignados a operaciones regionales y a operaciones en los países, por país (2007-2011)**



13. Con respecto a la coordinación del PMA con los asociados para la asistencia humanitaria, el equipo encargado de la evaluación recibió de los miembros del sistema de las Naciones Unidas una retroalimentación heterogénea. Se constató que el trabajo del PMA resultaba útil para armonizar los procedimientos utilizados en el marco de los equipos técnicos para emergencias de las Naciones Unidas que intervenían junto con los gobiernos frente a los peligros. Sin embargo, la armonización de determinadas esferas, como la evaluación, podría mejorarse para movilizar una gama más amplia de expertos y mejorar el intercambio de información con los gobiernos y los organismos de las Naciones Unidas.
14. A nivel macroeconómico, la cartera de proyectos regional estaba alineada con los Objetivos Estratégicos del PMA, pero entre los sistemas y los procesos había una escasa armonización a nivel operacional. Los procedimientos establecidos en las esferas del análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM), el análisis global de la seguridad alimentaria y la



vulnerabilidad, o el seguimiento y evaluación (SyE) no estaban prácticamente armonizados entre las oficinas del PMA en la región, lo que limitaba las oportunidades de agregación y análisis de datos dentro de los países y entre ellos.

15. Pese a los considerables esfuerzos desplegados, no pudo evaluarse de manera exhaustiva la importancia de los fondos fiduciarios para la cartera de proyectos regional. Estos fondos no estaban registrados en el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) I, y se habían empezado a registrar desde hacía poco tiempo en el sistema WINGS II. No se incluían en los informes sobre contribuciones procedentes de la Sede del PMA ni en los informes normalizados de los proyectos; la estructura actual de los informes normalizados de los proyectos no permite rendir cuentas de su función ni de su impacto.
16. Los entrevistados del Gobierno indicaron que los gobiernos invertían en las actividades del PMA a través de fondos fiduciarios porque el Programa era un asociado fidedigno y responsable, que verificaba los gastos y dejaba constancia de los resultados obtenidos. Las oficinas en los países y el despacho regional indicaron que los fondos fiduciarios eran un mecanismo valioso para trabajar eficazmente con los gobiernos, el sector privado y otros donantes o asociados no bilaterales del PMA. Sin embargo, la rendición de cuentas y la documentación sobre las realizaciones no se realizaban en forma sistemática y no iban más allá del nivel de los países, lo que se tradujo en una subestimación tanto de las contribuciones locales como de las realizaciones del PMA.

### **Coherencia/complementariedad y factores que guiaron la estrategia regional del PMA**

17. Durante el período comprendido por la evaluación (2007-2011), el PMA no contaba con una estrategia regional ni con un documento de visión estratégica que sirvieran de guía para determinar si su acción se ajustaba a los objetivos estratégicos regionales y contribuía a su consecución. En la visión estratégica regional elaborada para 2012-2013 se recogían las realidades operacionales de la región y el contexto, pero la evaluación constató que había margen para una mayor armonización entre los indicadores y los sistemas de seguimiento de los distintos países, con el fin de basar en ellos en el futuro la planificación regional y la evaluación de las realizaciones con respecto a los objetivos regionales.
18. El equipo de evaluación consideró adecuada la prioridad otorgada por el PMA a las intervenciones de emergencia y la nutrición y su contribución en estas esferas para hacer frente a las situaciones repetitivas, cíclicas y, a veces, acumulativas de inseguridad alimentaria que caracterizaban la región, en particular en ciertas zonas críticas dentro de cada país, como son los distritos y comunidades afectados. Hubo un amplio reconocimiento de las contribuciones del PMA al respecto.
19. Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos, el PMA no abordó en forma exhaustiva las causas subyacentes de la desnutrición, el hambre y la inseguridad alimentaria en la región. Por ejemplo, en Honduras, de las 17 municipalidades en las que mediante las OPSR se habían realizado distribuciones generales de alimentos, 12 de ellas (el 70 % aproximadamente) habían necesitado este tipo de asistencia durante tres de los cinco años evaluados. Aun apreciando la asistencia recibida, los líderes de una comunidad afectada por las inundaciones hicieron notar que sus propias prioridades, en cuanto al aumento de la resiliencia, eran mejorar la gestión de los recursos fluviales y de tierras y las estrategias encaminadas a mitigar los efectos de las inundaciones. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y algunos documentos básicos sobre la nutrición, la alfabetización de las niñas y las mujeres era como un factor subyacente que afectaba a la nutrición. Sin embargo, no había ninguna vinculación clara entre las actividades de los proyectos de desarrollo

y la alimentación escolar, y ninguna colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) u otros interlocutores para complementar los esfuerzos del PMA y facilitar soluciones más completas. De las entrevistas con el personal del PMA, se dedujo que en el marco de la nueva iniciativa de fomento de la resiliencia se trataba de abordar estos problemas subyacentes. Se ha elaborado una operación destinada a abordar los problemas nutricionales y a contribuir al Movimiento para el fomento de la nutrición (SUN) y a otras iniciativas relacionadas con la nutrición en los primeros “1.000 días” de vida, pero al parecer todavía no hay fondos disponibles.

20. El PMA está participando cada vez más con los asociados regionales y nacionales en debates estratégicos sobre la seguridad alimentaria y las crisis recurrentes. Sin embargo, todavía no ha definido la función que tendría que desempeñar él mismo ni determinado de qué forma esa función podría complementar las funciones desempeñadas por otras partes interesadas en la región. Las personas entrevistadas de los gobiernos, los donantes y otros organismos de las Naciones Unidas hicieron notar la tendencia del PMA a procurar movilizar recursos de manera independiente y buscar luego la colaboración de asociados con capacidades esenciales después de recibir la financiación y durante la fase de ejecución, en vez de planificar conjuntamente el trabajo con ellos. Una reciente excepción a ello es la labor que ha realizado el PMA con los gobiernos de toda la región en el marco de la iniciativa de los primeros “1.000 días” de vida. Los interesados participaron en la concepción de este programa, pero estaban confundidos por el retraso de su comienzo y no sabían de la falta de fondos. En el seno del PMA, también las oficinas en los países indicaron que no sabían cuál era el estado de avance de este programa nutricional previsto a nivel regional.
21. Las oficinas en los países y el despacho regional han elaborado estrategias eficaces para trabajar en más estrecha colaboración con los gobiernos, y ya no simplemente para coordinar las actuaciones realizadas con ellos, así como para permitir a los gobiernos dirigir las actividades con el apoyo del PMA, más bien que bajo su dirección.
22. En las entrevistas, el personal del PMA mencionó reiteradamente el hecho de que los países de ingresos medios presentaban problemas específicos, pero que todavía no había una estrategia global para la actuación del Programa en esos países. Los sistemas y las políticas institucionales vigentes a este respecto se describieron, en el mejor de los casos, como neutrales y, en el peor de los casos, como obstáculos para una ejecución satisfactoria. Para llegar a colmar la brecha de la pobreza en los países de ingresos medios habría que centrar en las causas de la pobreza y pasar de una visión centrada en las intervenciones de emergencia a un enfoque centrado en el desarrollo.

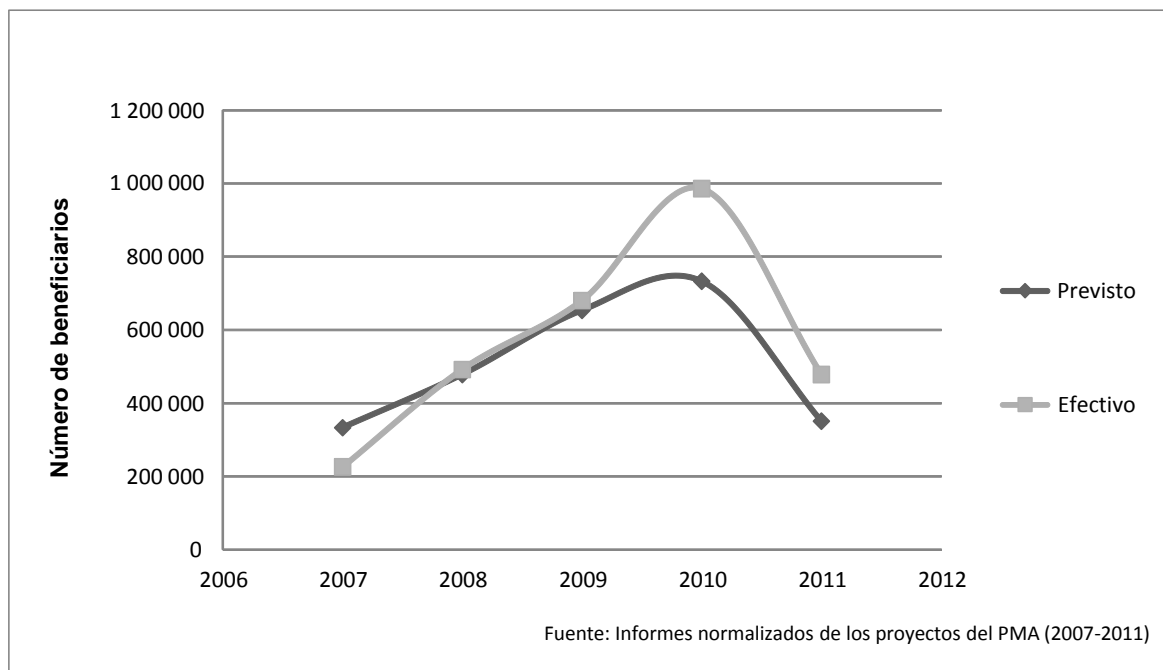
## **Eficiencia, eficacia y sostenibilidad de la cartera de proyectos regional**

⇒ *Alcance*

23. En el marco de las OPSR regionales, las oficinas en los países colaboraron con los asociados sobre el terreno en la selección de los beneficiarios, con arreglo a los criterios establecidos. Según los informes normalizados de los proyectos correspondientes, la disponibilidad de fondos y los retrasos constituían un problema. Sin embargo, en ambas OPSR, el PMA logró prestar asistencia a un mayor número de beneficiarios con menos alimentos y dinero de lo previsto. Como se ve en la Figura 3, en ambas OPSR se superó el objetivo en cuanto al número de beneficiarios previsto. Según explicó la Oficina del PMA en Honduras, el número de beneficiarios era elevado porque había múltiples emergencias de menor envergadura frente a las cuales se habían emprendido OPSR. Las otras oficinas en los países no tenían explicaciones claras de por qué el número de beneficiarios difería de lo

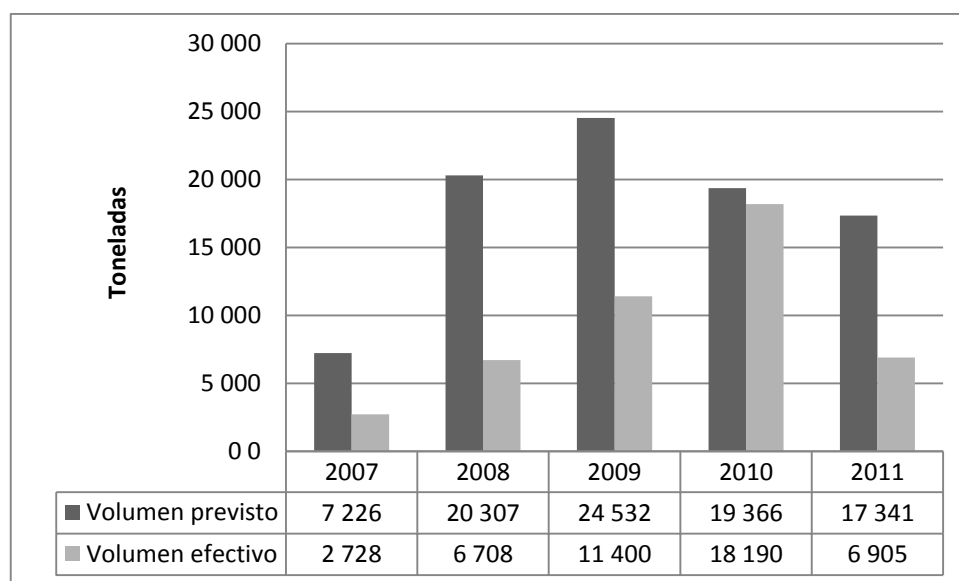
previsto, e indicaron que era difícil establecer el número exacto de beneficiarios debido, por ejemplo, al doble recuento de los beneficiarios que participaban en varias actividades.

**Figura 3: Número total de los beneficiarios de la asistencia prestada en el marco de las dos OPSR para fortalecer la preparación para la pronta intervención en casos de desastre y la mitigación de sus efectos entre las poblaciones marginadas (2007-2011)**



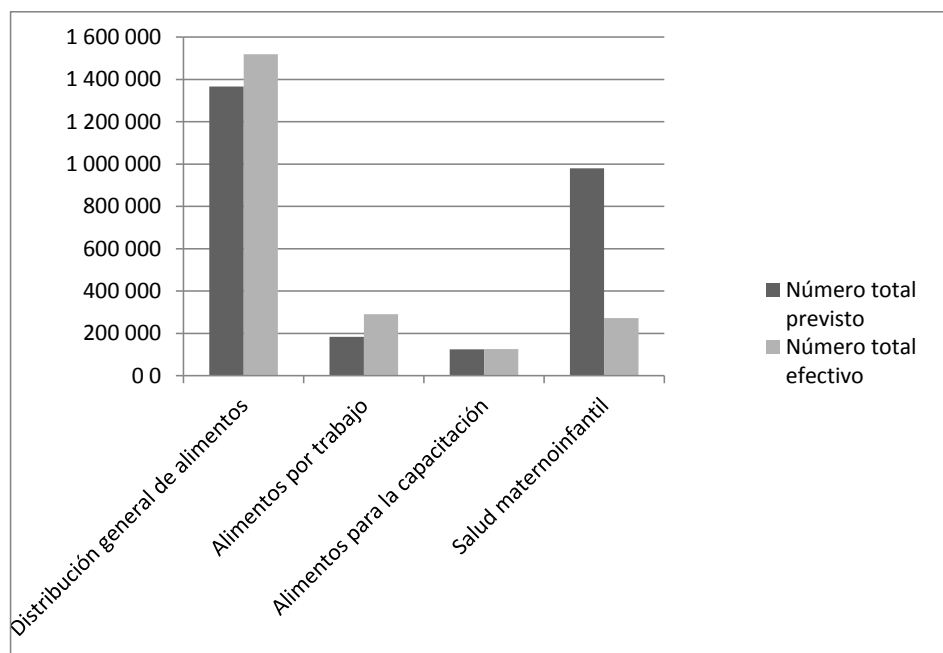
24. En la Figura 4 se compara el volumen previsto y efectivo de los alimentos distribuidos en las dos OPSR durante el período abarcado por la evaluación. En todos los años menos uno, se ha distribuido efectivamente menos del 50 % del volumen previsto. Las entrevistas con el personal del PMA y el examen de los datos indicaron que ello había sido a causa de la limitada disponibilidad de recursos alimentarios, los déficits de financiación y la menor duración de las distribuciones de alimentos. Durante el período objeto de la evaluación, la OPSR 10444 recibió el 67,5 % de las contribuciones necesarias y la OPSR 200043, el 81,7 %. Estos porcentajes son relativamente buenos en comparación con los de otras operaciones del PMA. Según la Oficina del PMA en Honduras, a menudo los beneficiarios habían optado por dejar las viviendas que se les habían puesto a disposición y regresar a sus casas después de unos días o unas semanas, para proteger sus pertenencias y reanudar su vida normal, lo cual había conllevado una reducción de la cantidad de alimentos distribuidos.

**Figura 4: Volúmenes de los alimentos previstos y efectivamente distribuidos en el marco de las OPSR regionales**



25. El equipo de evaluación constató que la selección geográfica era precisa y que los problemas que experimentaban los grupos vulnerables en las esferas de la seguridad alimentaria y la nutrición estaban bien identificados y descritos. Sin embargo, el PMA y los organismos de las Naciones Unidas encontraban dificultades para diseñar operaciones que beneficiaran a dichos grupos vulnerables —especialmente las mujeres embarazadas y lactantes y los niños menores de 5 años—, también en las emergencias. Se indicó con frecuencia que la logística y la coordinación de las distribuciones de alimentos en el marco de las actividades de salud materno-infantil (SMI) habían resultado problemáticas. Según los informes normalizados de los proyectos y los datos relativos a las OPSR, eran bajas también las tasas de inscripción en los centros de salud. Con respecto a las actividades de SMI, el PMA estaba un 72 % por debajo de los objetivos previstos. En ninguna estrategia de selección de beneficiarios o de programación se habían tenido en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables en el marco de las iniciativas emprendidas para generar un impacto a más largo plazo en términos de desarrollo.

**Figura 5: Número total de beneficiarios por actividad en el marco de las dos OPSR (2007-2011)**



26. No fue posible calcular el número de los beneficiarios asistidos en el marco de los dos proyectos de desarrollo ya que estos estaban orientados a mejorar las capacidades, las políticas y las inversiones para hacer frente a los problemas del hambre y la nutrición en toda la región. Sin embargo, en el marco de la evaluación se constató que los proyectos de desarrollo habían contribuido a ampliar la base de datos empíricos y conocimientos sobre la nutrición, y habían producido más de 40 documentos técnicos para la región de América Latina y el Caribe.

⇒ *Género*

27. Abordar las cuestiones relacionadas con el género y con la participación de las mujeres en el marco de los programas es todo un desafío. En las dos OPSR, los evaluadores constataron que se habían desplegado esfuerzos para que las raciones y los cupones se entregaran a las mujeres y para que estas desempeñaran funciones directivas en los comités de gestión de alimentos. Sin embargo, durante el período objeto de la evaluación, el número de las mujeres que ocupaban puestos directivos había disminuido en todos los países, salvo en Honduras. En los informes normalizados de los proyectos los datos sobre los beneficiarios estaban desglosados por sexo, pero no resultaba claro el modo en que la perspectiva de género se había incorporado en la concepción o ejecución de las actividades dirigidas a abordar las diferencias y las potenciales disparidades.

⇒ *Sostenibilidad*

28. La mejor prueba de la sostenibilidad de la labor del PMA es el diálogo continuo con los gobiernos y la capacidad cada vez mayor de los propios gobiernos y los asociados para hacer frente a los problemas del hambre, la nutrición y la seguridad alimentaria en toda la región. Aunque se reconocieron limitaciones en la sostenibilidad de algunos programas de APT del PMA, el traspaso de las capacidades y del control de las operaciones a las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil local fue reiteradamente destacado

como un aspecto positivo del PMA, lo mismo que el papel de enlace que este había ejercido durante los cambios de gobierno registrados.

### **Realizaciones de la cartera de proyectos regional y resultados obtenidos (2007-2011)**

29. El equipo evaluó las realizaciones de la cartera de proyectos regional en su conjunto sobre la base de las constataciones relativas a las tres dimensiones descritas anteriormente. A raíz de la evaluación se constató que la cartera de proyectos, gracias a su posicionamiento estratégico, era pertinente para la región de América Central. Sin embargo, fue difícil o imposible medir los efectos a mediano y largo plazo porque los indicadores relativos a la eficacia, la eficiencia o las realizaciones generales no se habían definido desde el comienzo, y en consecuencia, no se habían medido ni seguido de manera coherente. Los marcos lógicos y los informes presentados a nivel de toda la región no estaban normalizados, y los indicadores que figuraban en los marcos lógicos no siempre coincidían con los que utilizaban los equipos locales de VAM.
30. No obstante la ausencia de indicadores de efectos cuantitativos para medir las realizaciones, la retroalimentación de carácter cualitativo facilitada por los entrevistados indicaba que la actuación del PMA había contribuido a mejorar la gestión de los peligros y las intervenciones conexas, así como la calidad de las intervenciones en materia de nutrición en toda la región. Los datos sobre las tendencias indicaban mejoras en el índice global del hambre y un aumento de las inversiones en nutrición en Guatemala, Honduras y Nicaragua; sin embargo, fue imposible distinguir cuál había sido la contribución específica del PMA a estas mejoras.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Evaluación general**

⇒ *Pertinencia: posicionamiento estratégico a nivel regional*

31. A pesar de la ausencia, durante el período objeto de la evaluación, de una estrategia regional o de una estrategia del PMA para los países de ingresos medios, la cartera de proyectos regional, gracias a su posicionamiento estratégico, era pertinente para la región de América Central. El PMA utilizó la ayuda alimentaria y otros recursos para ejecutar programas que respondieran a necesidades específicas y en cuyo ámbito las inversiones locales estuvieran en función de las prioridades nacionales en materia de lucha contra el hambre y la pobreza que compartía.
32. En la evaluación se llegó a la conclusión de que las operaciones regionales eran pertinentes y complementaban las actividades realizadas en los países. Sin embargo, las limitaciones en materia de seguimiento y rendición de informes sobre las actividades financiadas con cargo a los fondos fiduciarios redundaron en una subestimación de algunas contribuciones locales importantes y de las realizaciones conexas.

⇒ *Coherencia y complementariedad*

33. En la mayor parte de los casos, el PMA colaboró con las instancias gubernamentales en toda la región y complementó su acción. Algunos asociados y donantes destacaron la capacidad del PMA para identificar las lagunas en materia de nutrición y seguridad

alimentaria, pero se perdieron oportunidades para mejorar la coordinación con los asociados de las Naciones Unidas a fin de mejorar la eficacia.

34. No había una estrategia uniforme del PMA para la región y en ningún documento se explicaba claramente de qué modo las operaciones regionales complementaban su acción a nivel de los países o mejoraban la coherencia de las actividades; la comunicación vertical tampoco eran tan buena en algunas zonas, principalmente en lo tocante a los fondos fiduciarios y a la situación de la iniciativa SUN. Ello no obstante, la cartera de proyectos regional parecía complementar las actividades que los gobiernos y el PMA realizaban en otros niveles. Por ejemplo, las OPSR regionales complementaban las intervenciones emprendidas por las oficinas en los países ante los peligros locales.

⇒ *Eficiencia, eficacia y sostenibilidad*

35. La evaluación de la eficiencia y la eficacia de la cartera de proyectos regionales se vio dificultada por la falta de objetivos bien definidos al comienzo del período objeto de la evaluación y por las deficiencias en materia de seguimiento. No obstante, había pruebas de que los objetivos de las OPSR se habían superado en lo referente al número de beneficiarios y de que los servicios prestados para hacer frente a peligros de origen natural habían sido eficaces y eficientes. Sin embargo, estas actividades todavía no son sostenibles porque las comunidades se ven afectadas año tras año por peligros naturales parecidos.
36. La labor de promoción y desarrollo de capacidades realizada por el PMA en el marco de los proyectos de desarrollo contribuyó a mejorar la calidad de los programas nacionales en materia de nutrición, y las inversiones efectuadas en toda la región en apoyo de la nutrición y del suministro de micronutrientes parecen sostenibles.

⇒ *Realizaciones de la cartera de proyectos regional y resultados obtenidos*

37. En su conjunto, se superaron muchos de los objetivos numéricos de la cartera de proyectos regional del PMA, pero no siempre las poblaciones más vulnerables recibieron asistencia. Con arreglo a las entrevistas celebradas con una amplia gama de partes interesadas y a pesar de la insuficiencia de datos cuantitativos, el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que el PMA era percibido en la región como un buen asociado, si bien algunos aspectos de su colaboración podían mejorarse. La participación del PMA era vista como un recurso fundamental para luchar contra el hambre y la pobreza en América Central, en particular cuando los peligros naturales agravaban la situación.

## **Enseñanzas para el futuro**

38. Es fundamental disponer de una estrategia y realizar el SyE para poder seguir la ejecución de los programas y facilitar la evaluación. Si no hay una estrategia claramente definida para una cartera de proyectos, faltan datos y puntos de referencia que permitan evaluar las realizaciones. También el seguimiento de las realizaciones es importante. Los indicadores globales del PMA que se usan en la actualidad para evaluar las realizaciones no corresponden suficientemente a las necesidades de la región ni a las intervenciones elegidas por el PMA, tales como el desarrollo de capacidades.
39. La fructífera colaboración del PMA con los gobiernos es particularmente importante en América Central, donde está disminuyendo la dependencia de la asistencia de los donantes internacionales. Este resultado satisfactorio ofrece enseñanzas útiles que seguirán orientando al PMA, no solo en América Central, sino también en otros países, en especial de ingresos medios.

40. El PMA necesita una estrategia para trabajar en los países de ingresos medios. En la nota conceptual interna del PMA sobre estos países se destaca el recurso a proyectos piloto y se hace hincapié en la importancia de entablar asociaciones con las instancias gubernamentales y otras partes, pero en las descripciones de los proyectos piloto no se indica claramente el papel de los gobiernos de los países con ingresos medios en cuanto donantes/inversores. Para subsanar esta deficiencia es fundamental hacer un seguimiento de los fondos fiduciarios y comprender cuál es su papel.
41. El PMA debería seguir aprovechando su ventaja en materia de logística —reconocida por los gobiernos y los asociados de las Naciones Unidas— y no limitarse a prestar servicios logísticos en esta esfera sino desarrollar las capacidades de los asociados a nivel regional y nacional, como ha venido haciendo con el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y con el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) en Nicaragua.
42. En las recomendaciones derivadas de la evaluación se determinan las oportunidades para mejorar y cambiar, así como las actividades que han resultado prometedoras y que el PMA debería continuar como actividades prioritarias. Para aplicar estas recomendaciones, el PMA debería asegurarse de que el despacho regional cuente con personal y fondos suficientes para cumplir sus funciones, en las esferas tanto operacionales como técnicas.

## Recomendaciones

⇒ *Oportunidades para mejoras y cambios*

43. **Recomendación 1: Las operaciones del PMA a nivel regional y de los países deberían planificarse, ejecutarse y seguirse de modo que se preste asistencia a las personas más vulnerables.**
  - En la planificación, el seguimiento y la presentación de informes, el PMA debería determinar cómo sus oficinas en los países responderán a las necesidades de los grupos vulnerables —tanto en el medio urbano como en las zonas rurales— en el marco de las operaciones regionales. En concreto, las oficinas del PMA en los países y el despacho regional deberían determinar de qué modo la labor centrada en las capacidades en el ámbito de los proyectos de desarrollo responderá a las necesidades de las personas vulnerables; de qué modo se prestará asistencia a los grupos más vulnerables en el marco de las OPSR a través de distribuciones generales de alimentos, y de qué modo las oficinas del PMA en los países y el despacho regional harán el seguimiento de las actividades.
  - Para satisfacer las necesidades de las personas más vulnerables, las oficinas en los países pueden en especial: i) incorporar las cuestiones de género en la evaluación, la selección de beneficiarios, la ejecución y el seguimiento de los programas, y analizar y elaborar protocolos que faciliten la ejecución y permitan superar las dificultades logísticas para beneficiar a las mujeres y los niños durante el período de los primeros “1.000 días” de vida, y ii) determinar oportunidades específicas para lograr que las personas más vulnerables participen en las actividades de ACA.



**44. Recomendación 2: El despacho regional y las oficinas en los países deberían definir el papel operacional que el PMA debería desempeñar en la gestión de riesgos y la prevención de peligros y de sus efectos.**

- Las oficinas en los países y el despacho regional deberían inspirarse en el proyecto “Construyendo Comunidades y Municipios Resilientes en Centroamérica” (ComRes)<sup>5</sup> recién elaborado y en la política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de desastres, aprobada al final de 2011 para desarrollar y perfeccionar su papel en materia de fomento de la resiliencia y prevención y gestión de riesgos en toda la región.
- El despacho regional y las oficinas en los países deberían examinar la posibilidad de llevar a cabo actividades de gestión de conocimientos y de promoción, incluyendo en lo posible un estudio semejante al del “costo del hambre” para mejorar la comprensión de la situación, sensibilizar a la opinión pública al respecto y fomentar las inversiones.
- Una vez que el despacho regional y las oficinas en los países hayan establecido claramente el papel que el PMA debería desempeñar en la gestión de riesgos en la región, la Sede del PMA debería proporcionar un respaldo institucional adecuado para permitir establecer redes con las principales partes interesadas entre los gobiernos, los donantes y el sector privado, y para identificar y movilizar fondos en apoyo de su ejecución.

**45. Recomendación 3: Con la ayuda de importantes contribuciones de las oficinas en los países y de los despachos regionales, la Sede del PMA debería elaborar una estrategia global para los países de ingresos medios, que prevea un análisis de las necesidades y orientaciones sobre planificación, presupuestación, seguimiento y presentación de informes.**

- La estrategia para los países de ingresos medios debería basarse en los compromisos del PMA de promover la apropiación de las actividades por parte de los gobiernos y de actuar en régimen de colaboración más bien que asumiendo un papel directivo.
- El despacho regional y la Sede del PMA deberían mejorar la documentación de los ejemplos exitosos de colaboración Sur-Sur y utilizarla para aprovechar eficazmente dicha colaboración.
- La Sede del PMA y el despacho regional deberían recopilar información sobre las actividades realizadas actualmente en colaboración con el sector privado local y elaborar un proyecto de directrices para facilitar e intensificar este tipo de colaboración.
- La estrategia para los países de ingresos medios debería abordar los problemas que encuentran estos países en la esfera de la nutrición, incluidas la hipernutrición y la desnutrición, y ocuparse no solo de la desnutrición aguda sino también de la desnutrición crónica.

**46. Recomendación 4: El PMA debería aclarar las funciones asignadas a sus diferentes oficinas —Sede, despacho regional y oficinas en los países— que participan en las operaciones regionales, así como las modalidades de comunicación entre ellas y dentro de ellas.**

- El despacho regional debería precisar los papeles de los coordinadores de las operaciones regionales, y establecer líneas claras de comunicación dentro de las oficinas

---

<sup>5</sup> Documento del programa titulado “Construyendo Comunidades y Municipios Resilientes en Centroamérica” (ComRes).

en los países y entre ellas para asegurar la claridad y la continuidad del trabajo. Tanto el despacho regional como las oficinas en los países deberían distribuir más ampliamente al personal de toda la región las actas pertinentes y comunicar los temas en relación con los cuales se requiere la adopción de medidas.

- El despacho regional y las oficinas en los países deberían llegar a un entendimiento común de sus respectivas funciones y responsabilidades respecto de la movilización de los donantes en apoyo de las operaciones regionales.

**47. Recomendación 5: El PMA debería organizar una evaluación exhaustiva de los fondos fiduciarios en América Central.**

- Esta evaluación debería indicar los aspectos positivos, las oportunidades, los riesgos y las deficiencias de estos mecanismos y permitir comprender más a fondo su influencia actual y el papel que podrían desempeñar en el marco de la estrategia y los programas del PMA para los países de ingresos medios.

⇒ *Oportunidades para continuar las actividades y asignar prioridades*

**48. Recomendación 6: El PMA debería fortalecer las evaluaciones de las necesidades, el VAM y el SyE para que contribuyan a las realizaciones de los programas regionales y no solo a la elaboración de los informes normalizados.**

- La Sede del PMA debería revisar las orientaciones presupuestarias para asegurar unas inversiones suficientes en dotación de personal y recursos para respaldar un enfoque que sea eficaz, coherente y compatible a nivel regional en materia de VAM y SyE en todos los países, recurriendo más ampliamente al despacho regional para apoyar a las oficinas más pequeñas.
- El despacho regional y las oficinas en los países deberían normalizar los enfoques adoptados en el marco de las operaciones regionales. Las oficinas en los países deberían usar la información derivada de las evaluaciones y del SyE para supervisar las realizaciones de las operaciones a nivel de la región y los países, y respaldarlas.
- La Sede del PMA debería examinar los indicadores globales, las evaluaciones y los sistemas de seguimiento establecidos para asegurar que en América Central puedan utilizarse unos indicadores adecuados.
- Mientras el PMA introduce nuevas modalidades de asistencia —“Compras para el progreso”, efectivo por trabajo, resiliencia comunitaria— las oficinas en los países deberían examinar la posibilidad de ejecutar proyectos piloto, con un seguimiento atento para asegurar su eficacia antes de llevarlos a cabo a mayor escala.

**49. Recomendación 7: El despacho regional y las oficinas en los países deberían seguir manteniendo una colaboración positiva con los gobiernos y los órganos regionales, así como vinculaciones Sur-Sur.**

- Entre las esferas técnicas en las que podría intensificarse la colaboración cabe mencionar la nutrición, la producción agrícola, los mercados, el cambio climático y la gestión de riesgos.
- El PMA debería seguir prestando un apoyo concertado y emprendiendo iniciativas innovadoras en materia de colaboración, tales como la mejora del establecimiento de las existencias y la logística, el aumento de las inversiones de los gobiernos en la nutrición, el mantenimiento de una colaboración Sur-Sur satisfactoria y la asunción de un papel directivo en la iniciativa del “Corredor Seco”.

- El PMA debería examinar la posibilidad de diseñar y presentar propuestas conjuntas con otros asociados de las Naciones Unidas, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el UNICEF, para aumentar las posibilidades de que sean bien acogidas por los donantes y movilizar las competencias especializadas disponibles en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.
50. **Recomendación 8: El despacho regional y las oficinas en los países deberían seguir teniendo en cuenta las políticas públicas en el diseño y la ejecución de los programas.**
- El despacho regional y las oficinas en los países deberían seguir desempeñando una función importante a nivel de políticas nacionales, promoviendo las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición y vinculando eficazmente las intervenciones del PMA a las políticas, los proyectos y los programas públicos a fin de asegurar la continuidad y sostenibilidad de las actividades realizadas.
  - El despacho regional y las oficinas en los países deberían seguir buscando formas de asegurar la continuidad y la dirección de los programas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición durante los períodos de transición gubernamental.
51. **Recomendación 9: El despacho regional y las oficinas en los países deberían seguir trabajando con los gobiernos, otras partes interesadas regionales y los donantes para sensibilizar a la opinión pública acerca de los peligros de evolución lenta —roya del café, sequía, etc.— en toda la región, y elaborar protocolos de intervención pertinentes a nivel nacional.**
- Las oficinas en los países deberían prestar asistencia a las autoridades encargadas de la protección civil, aclarando sus posibilidades de intervención y las funciones y responsabilidades de los ministerios y departamentos a la hora de declarar el estado de emergencia frente a fenómenos y situaciones de evolución e intervenir en consecuencia.

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
APT	alimentos por trabajo
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
ComRes	Construyendo Comunidades y Municipios Resilientes en Centroamérica
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
SINAPRED	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres
SMI	salud maternoinfantil
SUN	Movimiento para el fomento de la nutrición
SyE	seguimiento y evaluación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA