



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-C*

13 octubre 2015
ORIGINAL: INGLÉS

*Publicado nuevamente por razones técnicas

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN CONJUNTA DE LA INICIATIVA REACH (2011-2015)

**Iniciativas renovadas contra el hambre y
la desnutrición infantiles**

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 los coordinadores 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

Sr. D. Habtemariam
Oficial de Evaluación
Tel.: 066513-3169

RESUMEN

La iniciativa de las Naciones Unidas denominada “Iniciativas renovadas contra el hambre y la desnutrición infantiles” apoya la gobernanza de las intervenciones en la esfera de la nutrición a nivel de los países. Esta iniciativa aúna los esfuerzos del PMA, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Las actividades de la iniciativa se pusieron en marcha en 2008 y se ampliaron en 2010.

La presente evaluación, que comprende los años de 2011 a 2015, se centra principalmente en la función que desempeña la Secretaría de la iniciativa y su labor en Bangladesh, Ghana, Malí, Mozambique, Nepal, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda. Atendiendo a su doble finalidad de capacitación y rendición de cuentas, en ella se valoran aspectos como la pertinencia e idoneidad, las realizaciones, los factores que explican los resultados y la sostenibilidad.

La evaluación permitió constatar que la iniciativa está en plena consonancia con las prioridades de la agenda internacional en la esfera de la nutrición y con aquellas de los organismos asociados, así como con los objetivos en materia de género y equidad. A nivel de los países, la iniciativa ha complementado la labor del Movimiento para el fomento de la nutrición. No obstante, su teoría del cambio subestimó la importancia del grado de compromiso político de los gobiernos, la economía política de las Naciones Unidas, la importancia de la rendición de cuentas y las disposiciones tendentes a movilizar apoyo para la iniciativa en el seno de las Naciones Unidas. Por otra parte, sus plazos de ejecución resultaron demasiado ambiciosos.

La iniciativa ha avanzado notablemente en dos de sus cuatro esferas de actuación y ha contribuido a los siguientes logros: Efecto 1 – Mayor concienciación y compromiso, y Efecto 2 – Fortalecimiento de las políticas y los programas nacionales en la esfera de la nutrición. Los logros han sido menores en lo que respecta al Efecto 3 – Desarrollo de las capacidades y al Efecto 4 – Mejora de la eficacia y la rendición de cuentas. La excelente planificación de la iniciativa, sus herramientas y su labor analítica hacían especial hincapié en cuestiones como la equidad y el género en la esfera de la nutrición, pero la iniciativa no ha impulsado los programas en estas esferas. Los resultados en los ocho países destinatarios se obtuvieron a un costo menor del presupuestado, lo que permitió prolongar los plazos.

Los factores que explican estos resultados son varios. La función facilitadora y catalizadora de la iniciativa a nivel de los países fue excepcional como resultado de su neutralidad, su flexibilidad, la calidad de sus herramientas técnicas, su consonancia con los planes y las prioridades de los países, y —en opinión de numerosos interesados nacionales— su dotación de personal competente. La iniciativa ha sido uno de los principales facilitadores del Movimiento para el fomento de la nutrición a nivel operacional. No destacó, en cambio, en la creación de asociaciones diversas y estratégicas a nivel mundial, y aún adolece de falta de apoyo por parte de los organismos de las Naciones Unidas y otras entidades que trabajan en la esfera de la nutrición en general. Los planes de transición de la iniciativa para transferir las actividades de gobernanza en materia de nutrición a las autoridades nacionales se elaboraron demasiado tarde, por lo que en ocasiones fueron necesarios más recursos para mantener en funciones al facilitador. El Movimiento para el fomento de la nutrición se verá afectado probablemente por la transición de la iniciativa hacia nuevas modalidades a medida que reduzca gradualmente su función facilitadora. En términos generales, es poco probable que los resultados y logros de la iniciativa sean sostenibles, a menos que se realicen inversiones y esfuerzos adicionales.

Teniendo debidamente en cuenta las decisiones de gran calado adoptadas recientemente en relación con la iniciativa, que la han convertido en el órgano coordinador de la Red de las Naciones Unidas para el Movimiento para el fomento de la nutrición, las recomendaciones formuladas en la evaluación se centran en: i) mantener el enfoque de la iniciativa como facilitadora neutral de la gobernanza a nivel de los países en la esfera de la nutrición; ii) ampliar el plazo de participación; iii) reforzar las estructuras existentes en el sistema de las Naciones Unidas para incentivar las contribuciones a la iniciativa; iv) rediseñar la teoría del cambio; v) mejorar la armonización con otras medidas de apoyo técnico en la esfera de la nutrición, y vi) aumentar el apoyo a las cuestiones relativas al género y la equidad.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación conjunta de la iniciativa REACH (2011-2015)” (WFP/EB.2/2015/6-C*) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2015/6-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 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 Y CONTEXTO

1. En el presente documento se expone de manera resumida la evaluación de las Iniciativas renovadas de las Naciones Unidas contra el hambre y la desnutrición infantiles (iniciativa REACH), a través de la cual se presta apoyo a los países participantes para que refuercen la gobernanza y la gestión de los programas de nutrición. Los organismos asociados son el PMA, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) desempeña una función consultiva.
2. La iniciativa REACH se puso en marcha en 2008 en el marco de un programa mundial de nutrición que ha seguido una evolución considerable a raíz de la celebración en 1992 de la Conferencia Internacional sobre Nutrición. En 1977, las Naciones Unidas establecieron un Comité Permanente de Nutrición con la misión de armonizar las políticas y normas de los organismos de las Naciones Unidas¹. El creciente consenso científico sobre las causas y consecuencias de las distintas formas de malnutrición², el aumento de pruebas que demuestran cómo repercute la malnutrición en las economías nacionales³ y la crisis mundial provocada por el encarecimiento de los alimentos tuvieron en 2008 un efecto catalizador. Asimismo, se reconoció el carácter profundamente fraccionado y disfuncional de la estructura de la ayuda mundial para la nutrición² y la necesidad de darle un mayor impulso y de mejorar su liderazgo y coordinación.
3. Con este telón de fondo, la iniciativa REACH comenzó su andadura en 2008 en la República Democrática Popular Lao y Mauritania, a los que siguió Sierra Leona en 2010. También en 2010 dio comienzo el Movimiento para el fomento de la nutrición (Movimiento SUN), cuya finalidad era reactivar el compromiso de los países de reforzar las intervenciones en la esfera de la nutrición. Entre los años 2008 y 2015, la iniciativa creció gradualmente hasta alcanzar 20 países (Cuadro 1).
4. En el marco de la evaluación se midieron la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las actividades de la iniciativa REACH así como los resultados obtenidos en Bangladesh, Ghana, Malí, Mozambique, Nepal, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda⁴. Asimismo, se hizo una valoración de la función, los procesos, los acuerdos de coordinación, la gobernanza y las asociaciones de la Secretaría de la iniciativa. La evaluación, que se llevó a cabo entre los meses de enero y junio de 2015, comprende las actividades llevadas a cabo entre 2011 y 2015.
5. La presente evaluación se vio condicionada por tres limitaciones: i) se llevó a cabo durante un período de importantes deliberaciones sobre el futuro de la Red de las Naciones Unidas para el Movimiento SUN, que culminaron en la decisión de que la Secretaría de la iniciativa

¹ <http://www.unscn.org/en/mandate/> El comité permanente se creó como Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas; su estructura y enfoque han evolucionado con el paso del tiempo.

² *The Lancet*. 2008. Series on Maternal and Child Undernutrition: Executive Summary.

³ Hoddinott *et al.* 2008. Effect of a nutritional intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults. *The Lancet* 391(9610): 411–416; Horton *et al.* 2010. Scaling Up Nutrition: What will it cost? Washington, D.C., Banco Mundial.

⁴ La financiación de las actividades que se llevan a cabo en estos países en el marco de la iniciativa REACH corre a cargo del Canadá.

REACH se encargará de coordinar la Red de apoyo al Movimiento SUN⁵; ii) su alcance incluyó solo uno de los tres países piloto —Sierra Leona— y excluyó a cuatro de los países destinatarios de primera generación —Burundi, el Chad, Etiopía y el Níger—, y iii) una comparación de contraste no era factible debido al carácter de la iniciativa. Apropiadamente, el equipo encargado de la evaluación adoptó un enfoque teórico, basado en la teoría del cambio de la iniciativa REACH (Figura 1) con un análisis de las contribuciones basado en los estudios en ocho países⁶. En todo el proceso de evaluación se integraron consideraciones de género y equidad. El equipo de evaluación hizo uso de documentación interna y externa, datos secundarios, datos de referencia y de final de proyecto de la iniciativa, 69 entrevistas a nivel mundial y más de 300 entrevistas en los países y un estudio teórico de Sierra Leona. Por otra parte, el equipo asistió en marzo de 2015 al taller anual para los facilitadores de la iniciativa.

CUADRO 1: PAÍSES ABARCADOS POR LA INICIATIVA REACH								
Países	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Piloto								
República Democrática Popular Lao								
Mauritania								
Sierra Leona								
Primera generación								
Bangladesh								
Ghana								
Malí								
Mozambique								
Nepal								
Rwanda								
República Unida de Tanzania								
Uganda								
Etiopía								
Níger								
Burundi								
Chad								
Segunda generación								
Burkina Faso								
Haití								
Senegal								
Myanmar								
Guinea								

Fuente: Iniciativa REACH, septiembre de 2015.

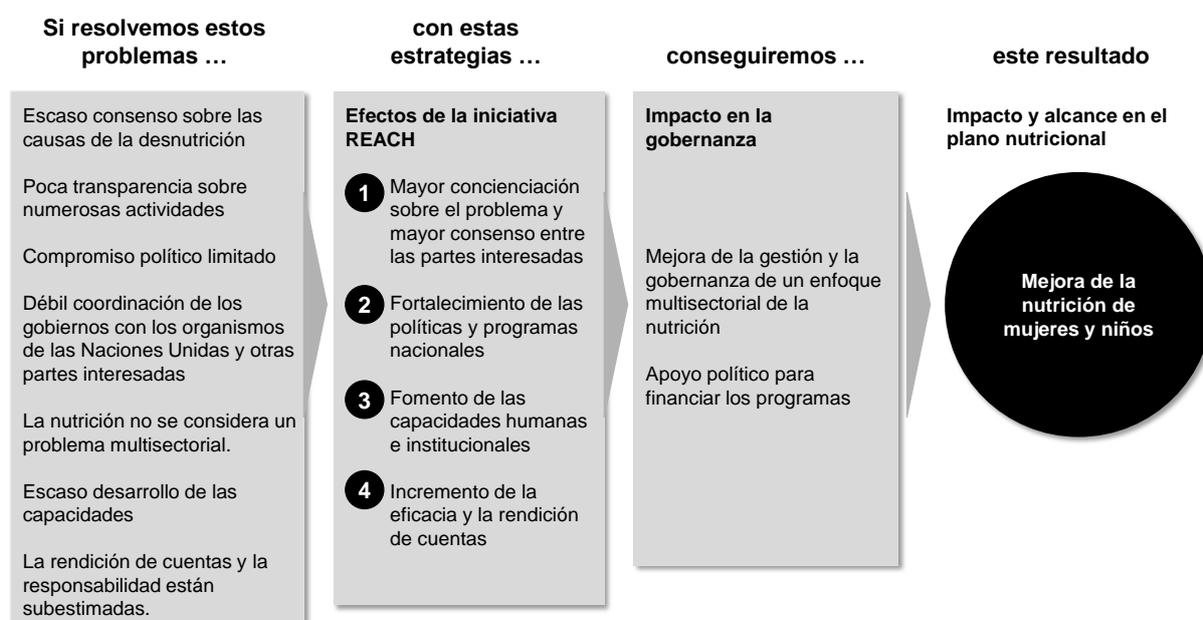
⁵ Esta decisión fue adoptada en noviembre de 2014 y confirmada en marzo de 2015 mediante un Memorando de Entendimiento (Iniciativa REACH. 2015. Acuerdo de renovación del Memorando de Entendimiento entre la FAO, la OMS, el UNICEF y el PMA respecto a las disposiciones de acogida de la asociación REACH).

⁶ El análisis de las contribuciones es un tipo de evaluación en el que se mide cómo una intervención contribuye a los resultados observados.

INICIATIVA REACH

6. La iniciativa REACH está basada en una teoría del cambio (expuesta de manera resumida en la Figura 1), según la cual la nutrición de los niños menores de cinco años y de las mujeres⁷ se puede mejorar promoviendo la gobernanza de los países en la esfera de la nutrición, incluido el compromiso político de reconocer su importancia. La iniciativa se sustenta en dos hipótesis principales:
- un enfoque multisectorial es la opción más eficaz para acometer el problema de la desnutrición, y
 - la colaboración interinstitucional es el mecanismo más eficaz para alcanzar el objetivo último de reducir las tasas de desnutrición.
7. La teoría del cambio presupone asimismo que para mejorar la gobernanza en la esfera de la nutrición es necesario avanzar hacia una mayor concienciación y un mayor consenso entre las partes interesadas, reforzar las políticas y los programas nacionales, fomentar las capacidades humanas e institucionales y promover la eficacia y la rendición de cuentas.

Figura 1: Teoría del cambio de la iniciativa REACH



Fuente: Iniciativa REACH.

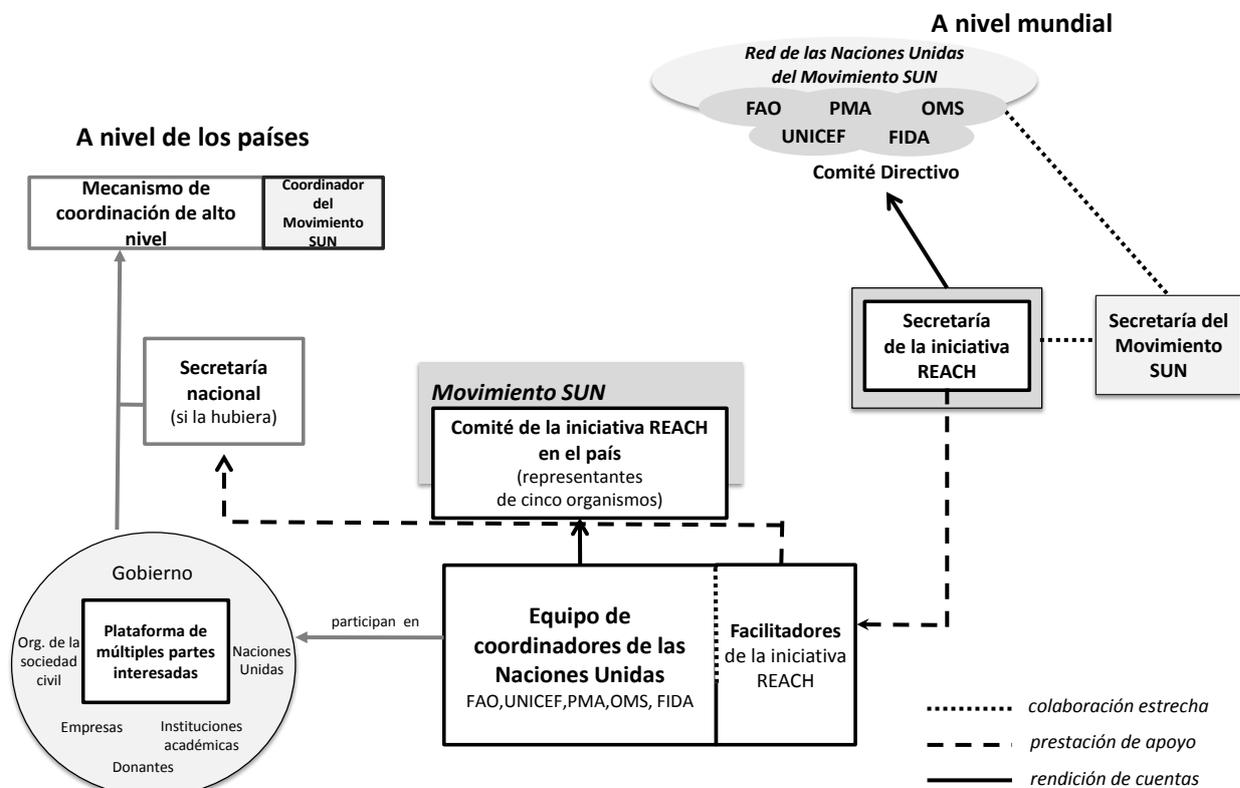
8. En la Figura 2 se ilustran las estructuras a nivel mundial y de los países de la iniciativa REACH y su arquitectura institucional. La iniciativa opera a través de una Secretaría con sede en Roma, con una dotación de personal de ocho funcionarios y consultores que trabajan a tiempo completo y 18 facilitadores internacionales y nacionales destacados en los países⁸. La Secretaría proporciona servicios de facilitación en cuestiones técnicas a los países destinatarios de la iniciativa y sirve como punto de enlace con los asociados de todo el mundo. Los facilitadores

⁷ En el Anexo E del informe de evaluación se presenta la teoría del cambio completa de la iniciativa REACH.

⁸ En marzo de 2015.

destacados en los países apoyan procesos multisectoriales y de múltiples partes interesadas para implementar el cambio y lograr los cuatro efectos de la iniciativa enumerados en la Figura 1.

Figura 2: Estructuras de la iniciativa REACH a nivel mundial y de los países



Fuente: Iniciativa REACH.

- La Secretaría de la iniciativa REACH y sus facilitadores se sirven de herramientas y material de orientación específicos para apoyar la labor analítica en las cuatro esferas de los efectos. Las estructuras varían según el país, y los facilitadores tienen su base de operaciones en alguno de los organismos de las Naciones Unidas o bien en la institución gubernamental responsable de la nutrición. Para orientar los esfuerzos a nivel de los países se utilizan planes de ejecución en los países y planes de trabajo anuales. Las decisiones sobre las actividades de la iniciativa en los países corresponden a sus comités de coordinación, que están constituidos por los representantes en los países de los cuatro organismos de las Naciones Unidas asociados. Los coordinadores de las Naciones Unidas en la esfera de la nutrición ayudan en la ejecución cotidiana de las actividades. A cada país le han sido asignados 1.475.000 dólares EE.UU. para llevar a cabo las actividades previstas por la iniciativa durante un período de tres años. En el Cuadro 2 se indican las principales fuentes de financiación.

CUADRO 2: FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA INICIATIVA REACH			
Fuente de financiación	Importe (dólares)	Período de financiación	Países destinatarios
Canadá*	11 800 000	2011-2016	Bangladesh, Ghana, Malí, Mozambique, Nepal, República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda
Canadá*	3 933 333	2014-2016	Burkina Faso, Haití, Malí, Myanmar, Senegal
Unión Europea	3 934 735	2012-2016	Níger
PMA	1 350 000	2013-2015	Apoyo a la Secretaría de la iniciativa REACH, incluido el puesto de coordinador mundial

* En el caso del Canadá, los fondos fueron proporcionados por su Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo.

Fuente: Iniciativa REACH

10. Hasta la renovación del Memorando de Entendimiento en marzo de 2015 no existía constancia expresa de la responsabilidad de la iniciativa REACH de apoyar los procesos del Movimiento SUN a nivel de los países.

CONCLUSIONES

Pertinencia e idoneidad del diseño de la iniciativa REACH

11. *Alineación con la agenda internacional en la esfera de la nutrición y con las prioridades de los países participantes.* El diseño de la iniciativa REACH encaja perfectamente con las prioridades de la agenda internacional en la esfera de la nutrición, habida cuenta, en particular, de su propuesta de dar prioridad a las intervenciones específicas a los países y dirigidas por estos, la intervención multisectorial y la necesidad de ampliar la financiación. Los procesos adoptados en los planes de ejecución en los países resultaron de utilidad a todas las partes interesadas para establecer las prioridades a nivel de los países y atender sus necesidades y carencias reconocidas. Estos procesos, sin embargo, no siempre fueron lo suficientemente minuciosos o participativos como para que los países pudiesen adoptarlos en su totalidad, y los desfases entre el diseño de los planes de ejecución en los países y su ejecución debilitaron su pertinencia.
12. *Coherencia con los mandatos y capacidades de los cuatro organismos de las Naciones Unidas.* Los objetivos de la iniciativa REACH estaban en consonancia con las prioridades en materia de nutrición de los cuatro organismos participantes, incluidos sus objetivos de género y equidad. No obstante, la iniciativa no hizo un uso suficiente de las herramientas disponibles en el sistema de las Naciones Unidas —orientación y manuales— ni aprovechó de una manera eficaz la capacidad de los organismos que trabajan en la esfera de la nutrición para mejorar la coordinación e intensificar las intervenciones nacionales. A nivel de los países, la competencia por los fondos entre los cuatro organismos, por una parte, y con la iniciativa, por otra, afectó el grado de coherencia de esta.

13. *Coherencia, alineación y complementariedad entre la iniciativa REACH y otras iniciativas de ámbito mundial y nacional en la esfera de la nutrición.* En un entorno caracterizado por un gran número de actores que se ocupan de nutrición, entre los que destacan el Movimiento SUN y el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas, el establecimiento de una nueva iniciativa, a saber, REACH fue objeto de rechazo y sigue siendo cuestionado por parte de algunas entidades que operan en esta esfera a nivel mundial. La iniciativa REACH apenas es conocida, si no contamos a los que están directamente involucrados. La evaluación permitió determinar una serie de factores que han contribuido a esta situación, entre los que cabe destacar la escasa aceptación operacional, el bajo perfil de su enfoque y su función facilitadora en los países y la poca diversidad de sus asociaciones en el panorama mundial. A nivel de los países, la evaluación permitió constatar que la iniciativa ha complementado y facilitado las actividades del Movimiento SUN y que, en opinión de todas las partes interesadas, su alineación y coherencia con la labor de los gobiernos, los donantes y la sociedad civil en la esfera de la nutrición eran excelentes.
14. *Alineación con el objetivo de equidad, incluida la igualdad de género, y contribución al mismo.* En el diseño de la iniciativa REACH se buscó su alineación con el objetivo de equidad, incluida la igualdad de género, y su contribución al mismo. No obstante, los planes de ejecución en los países no especificaban por igual la intensidad con que se abordarían estas cuestiones mejorando la planificación, la promoción y el seguimiento.
15. *Validez de la teoría del cambio de la iniciativa REACH.* La validez de la teoría del cambio de la iniciativa REACH se ve comprometida por importantes supuestos que afectan desde el nivel de los efectos hasta el del impacto⁹. La evaluación permitió encontrar pruebas relativamente sólidas que demostraban que los enfoques multisectoriales y de múltiples partes interesadas propiciaron una mayor concienciación de los problemas de nutrición y favorecieron el establecimiento de prioridades en los ocho países objeto de la evaluación, y también que, en este sentido, la iniciativa tuvo un efecto positivo. Por el contrario, la evaluación no permitió constatar suficientemente que el compromiso de las partes interesadas fuera consecuencia directa de esta mayor concienciación y este mayor consenso sobre los problemas de nutrición. En particular, la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas a los niveles necesarios para llevar a cabo los cambios previstos fue permanentemente débil, en parte debido a la falta de incentivos para colaborar. La evaluación puso de manifiesto asimismo la falta de pruebas que apoyaran el supuesto de que la iniciativa REACH podía influir en las relaciones de poder a través de los facilitadores en los países y los coordinadores de las Naciones Unidas, de manera que los gobiernos nacionales y otras partes interesadas importantes —incluidos los organismos de las Naciones Unidas— situaran la nutrición entre sus principales prioridades.

Realizaciones en los países

16. La evaluación permitió medir las realizaciones con respecto a los objetivos fijados en los planes de ejecución en los países y los planes anuales de trabajo, haciendo uso para ello de

⁹ Estos supuestos, desde el nivel de los efectos hasta el del impacto, son los siguientes: i) la iniciativa REACH puede mejorar la gobernanza (la toma de decisiones y las relaciones de poder), además de la estructura; ii) sus efectos irán acompañados de la voluntad política y los recursos necesarios para realizar intervenciones en la escala deseada; iii) sus intervenciones, políticas, planes y programas son técnicamente adecuados e idóneos para los contextos de los países, y iv) el compromiso de las partes interesadas para apoyar las medidas de nutrición es consecuencia directa de una mayor concienciación y un mayor consenso sobre los problemas de nutrición y cómo abordarlos.

los datos de seguimiento de la iniciativa REACH y de los estudios de caso realizados en el marco de la evaluación. Las actividades de la iniciativa son diseñadas de modo que produzcan productos multisectoriales. En el Cuadro 3 se enumeran los productos más comunes observados en los planes de ejecución en los países.

CUADRO 3: ALGUNOS PRODUCTOS DE LA INICIATIVA REACH
Cartografía de las actividades y las partes interesadas
Actividades básicas de nutrición
Propuestas de inversión
Estrategias conjuntas de comunicación y promoción en materia de nutrición
Integración de la nutrición en las estrategias de desarrollo nacionales y de las Naciones Unidas
Políticas y planes de acción nacionales en la esfera de la nutrición
Mecanismos de coordinación de las actividades multisectoriales de nutrición
Capacidades institucionales y humanas del gobierno en materia de nutrición
Cuadro recapitulativo de las responsabilidades en materia de seguridad alimentaria y nutrición a nivel nacional y de distrito
Sistema de seguimiento de la nutrición
Establecimiento de la nutrición como esfera prioritaria de la iniciativa de las Naciones Unidas “Unidos en la acción”

⇒ *Eficacia*

17. *Efecto 1 – Mayor concienciación sobre el problema y las posibles soluciones.* La iniciativa REACH ha contribuido efectivamente a crear una mayor conciencia sobre los problemas de nutrición y las posibles soluciones, y ha fomentado el compromiso de los países. No obstante, se consideró que la cartografía de las actividades y las partes interesadas —su actividad más destacada— era demasiado compleja y difícil de actualizar. Durante el período examinado, la iniciativa REACH realizó progresos considerables, aunque incompletos en la mayoría de los casos, en lo relativo a las estrategias conjuntas de comunicación y promoción. El progreso fue menor en las propuestas de inversión, y este producto previsto se suprimió de la lista de prioridades habida cuenta de otras iniciativas, como los perfiles del costo del hambre. Esto supuso una oportunidad perdida de aprovechar los recursos para prioridades nutricionales según lo previsto inicialmente.
18. *Efecto 2 – Fortalecimiento de las políticas y los programas nacionales de nutrición.* Habida cuenta de las diferencias que existen entre los niveles de referencia de los países, el progreso fue muy desigual. En la mayoría de los países, la iniciativa REACH contribuyó al avance de los planes nacionales o subnacionales mediante la elaboración de procesos que aseguraron su aprobación o contribuyendo a estos. En Ghana y Mozambique, la participación en el marco de la iniciativa dio un nuevo impulso a la planificación nutricional a niveles subnacionales. Pero en ninguno de los ocho casos se completaron los planes por falta de fondos. En dos países, las limitaciones institucionales impidieron todo avance hacia el logro de este efecto.
19. *Efecto 3 – Fomento de las capacidades a todos los niveles.* La complejidad de los procesos para el fomento de las capacidades limitaron los logros alcanzables durante los tres años que duró la iniciativa REACH. Junto con el esfuerzo de otros asociados, la iniciativa contribuyó a ampliar considerablemente la capacidad institucional, aunque su sostenibilidad no está garantizada. No hubo, sin embargo, ningún acuerdo claro entre las partes interesadas de todo

el mundo sobre si la iniciativa debía limitarse a movilizar a los asociados para que proporcionaran aportaciones técnicas o participaran directamente en las tareas para suplir las deficiencias de capacidad. El papel de la iniciativa en su apoyo a la coordinación en el seno de las Naciones Unidas fue cuestionado por informantes que operan a nivel mundial y a nivel de los países —especialmente en lo que respecta a la cuantía de los fondos que debían proporcionar los donantes.

20. *Efecto 4 – Incremento de la eficacia y la rendición de cuentas.* El progreso en el logro de este efecto fue limitado: se trabajó en la elaboración de sistemas de seguimiento multisectoriales, y en algunos países existen actualmente sistemas parciales dirigidos por los propios países.
21. Los logros de la iniciativa REACH en la eliminación de barreras entre los organismos de las Naciones Unidas también fueron limitados. Se crearon sólidas relaciones técnicas, pero la programación conjunta fue escasa, aparte de la que tuvo lugar en el marco de la iniciativa “Unidos en la acción”. Las partes interesadas a nivel de los países discrepaban sobre si la iniciativa debía o podía desempeñar una función coordinadora entre los organismos de las Naciones Unidas. El progreso se vio fuertemente afectado por la escasa voluntad de dichos organismos de colaborar a nivel de los países. El progreso hacia el logro de este efecto fue desigual y dependió de factores institucionales locales y de la personalidad de los representantes de los organismos en los países. Las limitadas realizaciones de la iniciativa en esta esfera ponen de relieve la falta de fundamento del supuesto, contenido en la teoría del cambio, de que los facilitadores podrían, en su relativamente breve presencia en los países, influir en incentivos institucionales y factores de economía política muy arraigados.

⇒ *Equidad y género*

22. Las herramientas y la labor analítica de la iniciativa REACH hacían hincapié en las cuestiones de equidad y género. No obstante, en ninguno de los países ni en ninguno de los grupos de interesados se consideraba que la iniciativa estuviera ligada específicamente a la defensa de la equidad y las cuestiones de género, o que hiciera avanzar la agenda en esta esfera.

⇒ *Eficiencia*

23. En todos los países destinatarios de la iniciativa REACH, los resultados se alcanzaron a un costo menor del presupuestado, lo que permitió ampliar debidamente los calendarios, más allá de los plazos excesivamente ambiciosos contemplados en el diseño original de la iniciativa. Se perdió algo de eficiencia en la programación debido a los retrasos en el nombramiento de los facilitadores de la iniciativa en todos los países. Esto tuvo como consecuencia que, a menudo, los datos preliminares no estuvieran actualizados y, en el caso de Bangladesh, Ghana, Mozambique, la República Unida de Tanzania y Rwanda, que parte del personal encargado de formular los planes de ejecución en los países hubiese pasado a desempeñar otros cometidos.
24. La flexibilidad de la iniciativa REACH a nivel de los países le permitió ser ágil y oportuna, y en varios países se economizaron costos gracias a los fondos asignados por organizaciones ajenas a las Naciones Unidas con los que la iniciativa pudo prorrogar los contratos de los facilitadores en todos los países. Los estudios de caso de los países revelaron un desembolso considerablemente menor del previsto en todos los países, en parte debido a que otros donantes u organismos financiaron actividades que la iniciativa había previsto, como ocurrió en Ghana, Mozambique, la República Unida de Tanzania y Uganda.

25. Personas encuestadas en los países consideraron que el modelo de la iniciativa REACH no era costoso, a diferencia de lo que pensaban los encuestados a nivel mundial. En ninguno de los casos se realizó un análisis específico de costos para dilucidar esta cuestión.

Factores que influyeron en las realizaciones y los resultados

26. La iniciativa REACH ha sido la encargada de ejecutar sobre el terreno las actividades del Movimiento SUN a través de sus facilitadores en los países. Estos facilitadores fueron elogiados constantemente por sus esfuerzos y excelente capacidad técnica. La calidad del trabajo del personal, así como su dedicación, la flexibilidad de la iniciativa y las estructuras locales de toma de decisiones, permitieron alcanzar algunos logros a pesar de las dificultades. Las herramientas de la iniciativa tuvieron gran aceptación entre muchas de las partes interesadas; no obstante, también hubo reservas ante la proliferación de instrumentos que venían a sumarse a las de otros organismos y ante la complejidad de algunas de las herramientas de la iniciativa, cuya actualización plantea dificultades al personal técnico local.
27. Entre los principales factores externos que influyeron en las realizaciones de la iniciativa REACH en cada uno de los países cabe destacar el hecho de que la nutrición era ya una prioridad establecida en todos ellos y, a nivel de la gobernanza interna de la iniciativa, el apoyo prestado por su grupo técnico¹⁰ y su comité de coordinación¹¹.
28. Según la opinión general, el apoyo prestado por la Secretaría de la iniciativa REACH a los países mejoró durante el período objeto de la evaluación. No obstante, los informantes indicaron que había margen para seguir mejorando sobre el terreno y en la Sede mediante una mayor alineación con las prioridades, una dotación de personal capacitado para atender las necesidades de los países y el estrechamiento de los vínculos con las oficinas regionales de las Naciones Unidas. Asimismo, observaron que el comité de coordinación debía desempeñar un papel más estratégico e intersectorial, y que había que mejorar las orientaciones y el apoyo que los facilitadores recibían en la fase inicial y explicar mejor los procesos a nivel de los países.
29. La iniciativa REACH no destacó en el establecimiento de asociaciones variadas y estratégicas a nivel de los países ni a nivel mundial. La iniciativa es poco conocida entre la mayoría de las entidades que operan en esta esfera a nivel mundial. El limitado enfoque de la iniciativa en lo que respecta a las asociaciones redujo su influencia en general.

Sostenibilidad

30. La duración prevista de la fase catalizadora de la iniciativa REACH (entre dos y tres años) fue insuficiente. Aun cuando la apropiación de las actividades por parte de los gobiernos ha aumentado a distintos niveles y se ha ampliado la capacidad de algunas estructuras de coordinación de las actividades, en particular en lo relativo a la dotación de personal a nivel descentralizado, los logros iniciales deberán consolidarse.
31. Los planes de transición de la iniciativa REACH, que se centran en la eficacia de la facilitación intersectorial y de múltiples partes interesadas y en el apoyo a nivel de los países, y que permitirán a la iniciativa retirarse de los países, se elaboraron tarde y, en ocasiones,

¹⁰ El grupo técnico incluía coordinadores en materia de nutrición de los organismos de las Naciones Unidas en los países destinatarios de la iniciativa REACH.

¹¹ Integrado por representantes de los cuatro organismos asociados de las Naciones Unidas en los países destinatarios de la iniciativa REACH.

fueron necesarios recursos adicionales para mantener los puestos de facilitadores al cabo de los tres años previstos. En todos los países destinatarios se consideraba que para que siga avanzando la gobernanza en la esfera de la nutrición probablemente será necesario contar en un futuro con personal que trabaje a tiempo completo, en lugar de reducir la fuerza de trabajo o ir eliminando personal progresivamente, según lo previsto en el modelo de la iniciativa. A pesar de las opiniones positivas de las partes interesadas gubernamentales acerca de la contribución de la iniciativa, el compromiso para asumir los costos de estos puestos, salvo en Mozambique y, tal vez, en Rwanda, fue escaso.

32. Habida cuenta del apoyo que la iniciativa REACH ha prestado al Movimiento SUN a nivel de los países, algunas voces expresaron una fuerte preocupación ante la posibilidad de que la transición de la iniciativa a nuevas modalidades afecte a dicho movimiento, especialmente si desaparecen los puestos de facilitadores.

CONCLUSIONES

33. Los principales avances de la iniciativa REACH en los ocho países destinatarios han sido en los efectos 1 y 2. Los logros han sido menores o inexistentes en los efectos 3 y 4, debido en parte a los limitados plazos de ejecución de la iniciativa y al carácter secuencial de estos efectos.
34. La actuación de la Secretaría en Roma ha influido notablemente en el progreso. A pesar de que el proceso de lanzamiento de la iniciativa REACH fue lento y, en algunos aspectos, discontinuo y confuso, la Secretaría ha introducido gradualmente programas de trabajo normalizados en todos los países destinatarios.
35. La iniciativa REACH encaja perfectamente con la agenda internacional en materia de nutrición y con las prioridades de los organismos de las Naciones Unidas participantes, y está en consonancia con las políticas y prioridades de los distintos países. No obstante, existen limitaciones para aplicar un modelo estándar que no ha sido adaptado suficientemente a las realidades locales y que está sujeto a un calendario estricto.
36. La iniciativa REACH ha proporcionado servicios de facilitación y apoyo de una manera pertinente y oportuna y ha estado acertada en el establecimiento de las prioridades, mejorando así las intervenciones de nutrición en los países donde ha estado presente. Asimismo, ha contribuido a reforzar el compromiso de las partes interesadas y de los propios países con el problema de la nutrición, y ha propiciado un sistema más eficaz para el establecimiento de las prioridades y el desarrollo de las capacidades. La iniciativa ha favorecido asimismo el seguimiento y la rendición de cuentas, aunque el progreso en estas esferas ha sido desigual.
37. Los logros y debilidades de la iniciativa REACH reflejan la calidad de su diseño y ejecución. Entre las características positivas cabe destacar la flexibilidad de los procedimientos y modalidades de ejecución, la presencia sobre el terreno, unas herramientas e instrumentos de calidad, la solidez del diálogo entablado, la neutralidad y el enfoque en los procesos y los resultados. La iniciativa también ha sido eficaz en su apoyo al Movimiento SUN y su progresión en la agenda de nutrición. Por otro lado, dicho movimiento ha eclipsado la iniciativa y ha contribuido en parte a que sea relativamente poco conocida y comprendida.
38. Las dificultades que ha encontrado la iniciativa REACH son el resultado de la debilidad de la teoría del cambio en que se basa; unos planes y plazos de ejecución demasiado ambiciosos; el carácter secuencial de sus efectos, para cuyo logro se necesitaba más tiempo

del previsto; el grado desigual de apropiación de las actividades por parte de los gobiernos, y la falta de una estrategia para el establecimiento de asociaciones, que fue la causa de los bajos niveles de aceptación y apoyo entre los organismos asociados. En la teoría del cambio de la iniciativa no se tuvieron debidamente en cuenta algunos factores, tanto en el nivel de los efectos como en el del impacto, como la importancia del compromiso político de alto nivel en los gobiernos, la economía política de las Naciones Unidas y la falta de rendición de cuentas y de incentivos claros para recabar apoyo en el seno de las Naciones Unidas. El apoyo se vio debilitado por la ausencia de: i) un compromiso sostenido al más alto nivel por parte de los organismos de las Naciones Unidas participantes; ii) un mandato claro de colaboración definido por las Naciones Unidas, y iii) mecanismos sólidos de rendición de cuentas de aplicación obligada.

39. En la práctica, los compromisos de los gobiernos y organismos de las Naciones Unidas no siempre fueron lo suficientemente firmes y claros para garantizar un avance real. En lo que respecta a la gobernanza interna, el inestable —y en algunos casos débil— compromiso y la poca aceptación del grupo técnico y de los comités de coordinación de la iniciativa fueron los principales factores que afectaron a las realizaciones. Algunas entidades que trabajan en la esfera de la nutrición en el congestionado panorama mundial siguen cuestionando la existencia de la iniciativa.
40. En términos generales, es poco probable que los resultados y logros de la iniciativa REACH sean sostenibles en el tiempo, a menos que se realicen inversiones y esfuerzos adicionales. No se ha prestado la debida atención a cómo repercutirá la desaparición de la iniciativa sobre el Movimiento SUN. Por otro lado, las estrategias de salida de los países eran prematuras con respecto a los progresos, y su elaboración tuvo lugar cuando el proceso se encontraba en una fase muy avanzada.

RECOMENDACIONES

41. El equipo de evaluación formuló las siguientes recomendaciones poco después de que se tomara una serie de decisiones de gran alcance, entre las que cabe destacar las siguientes: i) la Secretaría de la iniciativa REACH se encargaría de coordinar el Movimiento SUN en el seno de las Naciones Unidas, y ii) simultáneamente, se adoptarían las medidas oportunas para financiar la iniciativa en otros países. Estas decisiones dan por supuesto que la iniciativa sigue siendo necesaria e influirán en su misión, funcionamiento, estructura y alcance en un futuro.
42. **Recomendación 1.** La función básica de la iniciativa REACH debería seguir siendo la facilitación y coordinación de las intervenciones a nivel de los países en la esfera de la nutrición, haciendo gran hincapié en el mantenimiento y desarrollo de su reputación de neutralidad. Esta función debería basarse en dos modalidades de actuación: una consistente en servicios de facilitación plurianuales, aprovechando el enfoque adoptado hasta la fecha, y la otra, en actividades especializadas de facilitación a corto plazo y servicios conexos para los países que cumplan determinados criterios.
43. Con el fin de seguir prestando apoyo a nivel nacional para reforzar los servicios de facilitación en los países beneficiarios del Movimiento SUN¹², debería reconocerse que quizá sea posible continuar con colaboraciones plurianuales “como las de la iniciativa

¹² El Movimiento SUN está presente en 55 países (<http://scalingupnutrition.org/sun-countries>).

REACH” en algunos países —previa evaluación exhaustiva—, mientras que, en otros, la contribución de la iniciativa tendrá que ser de menor magnitud, para la que se elaborarán criterios específicos que garanticen su viabilidad. Su neutralidad reconocida ha permitido a la iniciativa actuar como intermediario eficaz entre las diferentes organizaciones y entidades. Para conservar esta neutralidad deberán establecerse límites claros en lo que respecta a la duración, el tipo de participación y los recursos que la iniciativa destinará para apoyar la Red de las Naciones Unidas para el Movimiento SUN.

44. **Recomendación 2.** La iniciativa REACH debería elaborar una visión, estrategias y un plan de operaciones a medio plazo para su segunda fase, que se prevé dure cinco años para alinearse eficazmente con la estrategia y el calendario quinquenal del Movimiento SUN.
45. Para ello será necesario:
 - prolongar en dos o más años el plazo concedido a los países beneficiarios de la iniciativa REACH, con el fin de consolidar los beneficios y avanzar de una manera sostenible (Bangladesh, Ghana, Malí, Mozambique, Nepal, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda), y
 - adoptar desde un comienzo un plazo de cinco años para los nuevos países.
46. **Recomendación 3.** En el marco de sus estrategias clave de participación, la iniciativa REACH debería alentar a la Red de las Naciones Unidas para el Movimiento SUN, de cuya coordinación se encarga actualmente, a alinear su enfoque con la función básica de la iniciativa, es decir, la facilitación y coordinación. El Movimiento SUN, así como el apoyo que recibe de la iniciativa, tendrá así el cometido fundamental de movilizar el potencial técnico del sistema de las Naciones Unidas para propiciar el aumento de escala y la eficacia de las intervenciones a nivel de los países en la esfera de la nutrición.
47. Las nuevas responsabilidades adicionales de la iniciativa REACH como Secretaría de la Red de las Naciones Unidas para el Movimiento SUN ofrecen la posibilidad de lograr una mayor alineación entre ambas iniciativas. Esta nueva disposición brinda oportunidades, pero encierra un posible riesgo. Las oportunidades radican en el hecho de que los valiosos recursos y la fuerte influencia del sistema de las Naciones Unidas pueden dar un impulso eficaz a las intervenciones en materia de nutrición. El riesgo consiste en que la iniciativa REACH podría dejar de lado todo lo que ha hecho bien y perder su valiosa neutralidad. Para abordar este riesgo hay que definir con claridad qué puede lograr la Red de las Naciones Unidas para el Movimiento SUN y cómo este debe alinearse con las prioridades y el mandato de la iniciativa REACH.
48. **Recomendación 4.** La siguiente fase de la iniciativa REACH, así como las futuras decisiones sobre la financiación de intervenciones plurianuales en los países, deberían basarse en una nueva evaluación exhaustiva de la teoría del cambio de la iniciativa, en la que se reconozca que su función se limita a prestar servicios de facilitación y servicios conexos, y no incluye la prestación de asistencia o apoyo técnico. La función que la iniciativa desempeña como ejecutora sobre el terreno de las actividades del Movimiento SUN y el respaldo que presta a la Red de las Naciones Unidas para el Movimiento SUN deberían basarse en la nueva teoría del cambio, que debería difundirse ampliamente para dar a conocer mejor la función de la iniciativa en el panorama global de la nutrición.
49. En el diseño de cualquier futura intervención plurianual de la iniciativa REACH deberían mencionarse explícitamente y ponerse a prueba los supuestos sobre los que se base, y determinar las condiciones que hayan de reunirse para recibir el apoyo de la iniciativa. En la evaluación se definieron cinco condiciones para poder ejecutar un programa plurianual de la

iniciativa: i) la presencia en el país de un facilitador de categoría superior de la iniciativa durante un plazo mínimo de cinco años; ii) una labor exhaustiva de preparación basada en las consultas y el compromiso de todas las partes; iii) la elaboración de planes que apoyen el comienzo inmediato de las operaciones; iv) los compromisos financieros de los organismos asociados de las Naciones Unidas para respaldar el enfoque de la iniciativa, y v) la formulación desde un comienzo de propuestas que garanticen la sostenibilidad.

50. **Recomendación 5.** Para dar forma a su nueva teoría del cambio, la iniciativa REACH debería encargar un estudio sobre la estructura de la asistencia técnica necesaria para ampliar la escala de las intervenciones en materia de nutrición. En el estudio, que debería incluir la esfera de la facilitación, habría que establecer las prioridades de la iniciativa, teniendo en cuenta la labor efectuada por otros asociados que prestan apoyo técnico. El plan de acción a medio plazo de la iniciativa y sus estrategias de participación durante los próximos cinco años deberían basarse en ese estudio (véanse las recomendaciones 1 a 4).
51. **Recomendación 6.** Los organismos participantes de las Naciones Unidas deberían firmar un nuevo memorando de entendimiento que contenga disposiciones más estrictas, en particular en lo relativo a mecanismos de adopción de decisiones estratégicas y rendición de cuentas al más alto nivel, y en el que conste su firme voluntad de contribuir a financiar las actividades de la iniciativa REACH en los países y de mejorar la coordinación de las actividades de planificación, movilización de recursos, ejecución y promoción en el sector de la nutrición a nivel de los países.
52. La labor futura en apoyo de la coordinación a nivel nacional de las intervenciones en materia de nutrición a través de la iniciativa REACH debería estar supeditada a la expresión pública de un serio compromiso en todos los niveles de los organismos de las Naciones Unidas, con miras a coordinar mejor sus actividades de planificación, movilización de recursos, ejecución y promoción en este sector. Con este fin, los compromisos de alto nivel de los organismos irán acompañados del compromiso de colaborar a nivel técnico, lo que supondría un enfoque menos centrado en las propias instituciones. Sin estos compromisos existe el riesgo de que la iniciativa pierda de vista sus prioridades, malgaste sus esfuerzos y, en definitiva, fracase.
53. **Recomendación 7.** La asociación REACH no debería escatimar esfuerzos para estudiar y formular varias opciones y fuentes de financiación para su segunda fase. Reconociendo el reciente aumento de sus responsabilidades en lo que respecta a la Red de las Naciones Unidas para el Movimiento SUN, la iniciativa debería alentar en particular a los organismos asociados (véase la recomendación 6), los donantes y los países anfitriones a destinar recursos financieros suficientes. Asimismo, debería promoverse la financiación por parte de los gobiernos anfitriones como medio de asegurar la sostenibilidad en aquellos países donde se prevea una participación plurianual.
54. **Recomendación 8.** La ejecución de la iniciativa REACH a nivel nacional debería seguir guiándose por los planes de ejecución en los países y los planes anuales. No obstante, habría que revisar los procesos de formulación de dichos planes para acrecentar la función directiva y el grado de adhesión de todas las partes interesadas. Los planes nacionales deberían adoptar un enfoque que garantice que las cuestiones de la equidad y el género se tengan en cuenta en la labor que la iniciativa desempeña en los países y en las actividades de promoción de la nutrición en todo el mundo. Es crucial asegurarse de que la iniciativa disponga de los conocimientos especializados en materia de género y equidad necesarios, crear incentivos para promover medidas nacionales al respecto en la esfera de la nutrición y hacer un seguimiento de los progresos con respecto a los indicadores.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
OMS	Organización Mundial de la Salud
REACH	Iniciativas renovadas contra el hambre y la desnutrición infantiles
SUN	Movimiento para el fomento de la nutrición
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia