

Evaluación descentralizada

Evaluación del Programa País 200434 en Nicaragua y actividades complementarias

Septiembre 2019

PMA Nicaragua

Gerente de la evaluación: Denis Velasquez

Preparado por:

María Gloria Cano, líder de equipo

Thomas Debrouwer, experto internacional

Eddy Aburto, experto nacional

Carolina Suarez, profesional de apoyo

Carolina Murgueitio, aseguramiento de calidad

Agradecimientos

Econometría agradece al Gobierno de Nicaragua por el apoyo brindado al equipo evaluador, en especial a la Cancillería, al SINAPRED, al MINED-PINE, al INTA, así como a sus dependencias territoriales. Al PMA Oficina País, a las Oficinas de Campo, y a la Oficina Regional en Panamá por toda su colaboración e interés en el desarrollo de la presente evaluación. El equipo evaluador extiende su agradecimiento por el tiempo dedicado y generosidad en compartir sus experiencias y opiniones a las cooperativas de productores, a los funcionarios de los centros educativos, madres y padres de familia que conforman los Comités de Alimentación Escolar, y a las personas que hacen parte de los COMUPRED y CODEPRED, que asistieron a los grupos focales y entrevistas.

Excención de responsabilidad

Las opiniones expresadas en este reporte son del Equipo Evaluador y no reflejan la opinión del Programa Mundial de Alimentos (PMA). La responsabilidad de las opiniones expresadas son exclusivas de los autores. La publicación de este documento no implica la aprobación por parte del PMA de las opiniones expresadas. La denominación empleada y la presentación del material en los mapas no implican la expresión de ninguna opinión por parte del PMA sobre la condición jurídica o constitucional de los países, territorios o zonas marítimas, ni respecto a la delimitación de fronteras.

Índice

1	Introducción	1
1.1	Sujeto de la evaluación	1
1.2	Contexto	4
1.3	Metodología de la evaluación y limitaciones	6
2	Hallazgos de la evaluación	11
2.1	Resultados principales por componente y factores contribuyentes (Preg. 1.1 y 1.3).	11
2.2	Transversalización los ejes/resultados transversales (Pregunta 1.2)	21
2.3	Suficiencia y proporcionalidad entre recursos y resultados alcanzados (Pregunta 2.1)	26
2.4	Sinergia entre las diferentes actividades/componentes (Pregunta 2.2)	29
2.5	Condiciones de sostenibilidad de las actividades (Pregunta 3)	31
3	Conclusiones y Recomendaciones	35
3.1	Conclusiones	35
3.2	Lecciones aprendidas	39
3.3	Recomendaciones	41
	Anexo 1 Términos de Referencia	46
	Anexo 2 - Análisis y mapeo de partes interesadas	60
	Anexo 3 - Descripción del Programa de Nicaragua	63
	Anexo 4 - La evaluación de medio término del Programa País 200434	93
	Anexo 5- Matriz de evaluación	96
	Anexo 6 - Tabla de valoración	103
	Anexo 7 - Documentación revisada - Bibliografía	108
	Anexo 8 - Calendario de la misión de la evaluación	118
	Anexo 9 - Herramientas recolección datos, Guías de preguntas: Entrevistas y grupos focales	129
	Anexo 10 - Listado de Entrevistas y Grupos Focales	161
	Anexo 11 - Matriz de relación entre hallazgos y recomendaciones	166
	Anexo 12 - Plan de implementación de las recomendaciones	168
	Anexo 13 - Taller de Recomendación	186
	Anexo 14 - Conformación del equipo evaluador	190
	Anexo 15 - Bibliografía	192
	Listado de siglas	200

Índice de Figuras

Figura 1.1- Línea del tiempo del Programa	2
Figura 1.2 - Esquema metodológico y fases de la evaluación.....	8
Figura 1.3 Cobertura de la misión de terreno.....	8
Figura 2.1 - Número de niños y niñas protagonistas del programa de merienda regular vs. planeado.....	11
Figura 2.2 - Número de días de distribución de los alimentos, por año	11
Figura 2.3 - Alimentos distribuidos por año, TM.....	12
Figura 2.4 - Tasas de retención escolar y asistencia de niños y niñas, observadas vs. meta, 2013-2018.....	13
Figura 2.5 - Correlación entre la cantidad de apoyos vs. la oferta de servicios a los asociados, y vs. el Índice de Competitividad.....	16
Figura 2.6 - Distribución de compras PMA: Cooperativas y Empresas: 2013-2018 (%).....	16
Figura 2.7 - Número de protagonistas por sexos: Cooperativas apoyadas.....	22
Figura 2.8 - Rendimiento y cosecha de frijón y maíz por sexo: 2014-2018	22
Figura 2.9 Índice de Competitividad 2018	28

Índice de Tablas

Tabla 2.1 - Número de beneficiarios de la merienda de refuerzo	21
--	----

Resumen Ejecutivo

1. El presente informe corresponde a la evaluación de la actuación del Programa del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Nicaragua durante el periodo 2013 a marzo de 2019, que incluyó el Programa País 200434 (PP), la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR) 200490 capítulo Nicaragua y el T-ICSP (Transitional Interim Country Strategic Plan, por sus siglas en inglés).¹ La evaluación comisionada por la Oficina País (OP) del PMA de Nicaragua a Econometría, y se llevó a cabo de febrero a julio de 2019. Sus principales objetivos son la rendición de cuentas, la valoración y reporte al PMA y sus socios acerca del desempeño y resultados alcanzados, y el aprendizaje, al determinar las razones de los resultados y recomendaciones para orientar la implementación del Plan Estratégico País (PEP) 2019-2023.
2. Nicaragua es un país de 6.2 millones de personas de renta media baja. Es de vocación agrícola con un 40% de la población en zona rural, de los cuales el 80% devenga su sustento de actividades agrícolas, predominantemente en pequeñas parcelas. Su ubicación y geografía lo condiciona como un país vulnerable a las multiamenazas naturales. El nivel socioeconómico de su población ha avanzado en términos de sus condiciones de educación, salud, nutrición, equidad de género y superación de la pobreza en el marco de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 y 2018-2021, y sus políticas complementarias de desarrollo agrícola, educación, y de protección social. Aún se enfrenta a retos en la superación de la pobreza, el desarrollo diferencial entre lo urbano y lo rural, y entre regiones del país, la equidad de género, la doble carga de la malnutrición, el déficit y excesos. A partir del segundo cuatrimestre del 2018 el país estuvo inmerso en una convulsión sociopolítica, afectando sus indicadores macroeconómicos, lo que ha repercutido en el deterioro del nivel de vida de las poblaciones más vulnerables.
3. En este contexto se implementó el PP 200434 y las actividades complementarias de la OPSR 200490 capítulo Nicaragua, que a partir de enero de 2018 hasta marzo de 2019 se cubrió bajo el marco del T-ICSP NI-01. La evaluación incluyó el análisis de los componentes de alimentación (merienda) escolar, apoyo a los pequeños productores, la estrategia de empoderamiento económico a mujeres productoras, y el fortalecimiento de capacidades en la gestión al riesgo principalmente.
4. Los usuarios de esta evaluación son la Oficina País (OP) del PMA —principal usuario— la Oficina Regional del PMA (OR), el Gobierno de Nicaragua (GdN), en especial la Cancillería, el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) del Ministerio de Educación (MINED), el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) y el Instituto Nicaraguense de Tecnología Agropecuaria (INTA), los donantes, otras agencias en el país relacionadas con la implementación del Programa como son UNICEF, la FAO, OMS-OPS y organizaciones que implementan acciones similares en el país.

Metodología

5. La evaluación se guió por las siguientes preguntas de evaluación: 1) ¿Cuáles han sido los resultados principales del Programa, incluyendo los ejes transversales, y qué factores han contribuido a ellos? (eficacia, eficiencia); 2) ¿En qué medida los recursos asignados (humanos, financieros) fueron suficientes y/o proporcionales a los resultados alcanzados, con la debida sinergia entre actividades/componentes? (eficiencia); 3) ¿En qué medida se están generando

¹ En adelante, nos referiremos al conjunto del PP, OPSR y T-ICSP como “el Programa”.

las condiciones para una mayor sostenibilidad de las actividades? (sostenibilidad).

6. La evaluación del Programa se enfocó en los criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad. El criterio de pertinencia-coherencia fue abordado en la Evaluación de Medio Término en 2016. El criterio de impacto no se ha incluido de manera explícita pero la evaluación ha estado abierta a indagar otros efectos más allá de los indicadores previstos a nivel de resultados.
7. Para darles respuesta se implementó una metodología mixta de triangulación de datos cualitativos y cuantitativos: revisión documental, 46 entrevistas semiestructuradas con 133 personas, 22 grupos focales con 197 personas (64% mujeres) y visitas in-situ a 16 municipios. Se clasificó la información y triangularon las diferentes fuentes con base a las medidas/indicadores de la matriz de evaluación, se valoraron los hallazgos por pregunta y criterio de valor, y se desarrollaron las conclusiones y discutieron las recomendaciones validándolas en un taller de trabajo con el equipo de PMA Nicaragua.
8. Se tuvieron como desafíos los siguientes: Se trabajó con un muestreo dirigido enfocado hacia los mayores aprendizajes bajo la guianza del GdN, principal socio del Programa; la información disponible limita la trazabilidad de ejecución presupuestal por actividad entre 2013-2017; y el análisis de sostenibilidad tuvo limitaciones al no contar con información que permita identificar la capacidad institucional existente.

Hallazgos principales

Pregunta 1. Resultados principales y factores que contribuyeron a ellos (Eficacia, Eficiencia)

9. La eficacia de la ejecución del Programa tuvo como factor impulsor en todos los casos el hecho de que el PMA haya sido aliado técnico y operativo del GdN.
10. En **merienda escolar** se alcanzaron las coberturas planeadas en términos de beneficiarios (165 mil niños y niñas anuales en 2000 centros educativos) que reciben una ración que cumple con los requisitos alimentarios, mientras que el número de días cubiertos está en línea con lo planificado. Los principales factores que impulsaron los resultados fueron: la capacidad del Programa de llegar a los centros educativos más aislados gracias a la organización logística del PINE traspasada por el PMA, al apoyo técnico del PMA con el monitoreo, y la formación de los Comités de Alimentación Escolar (CAEs). Otro desafío que se enfrenta es la ausencia de un componente fuerte de nutrición y de equidad de género, lo que resulta en un programa relativamente básico, y una baja participación masculina en la vida escolar.
11. En el **fortalecimiento a las cooperativas de pequeños productores**, en donde se potencia la asociatividad preexistente, se acompañaron inicialmente 15 organizaciones, de las cuales cumplieron los objetivos 14 previstas. En éstas, se apoyaron 4 mil productores(as), con resultados disímiles entre cooperativas, en donde el 53% ha podido vender granos al PMA para luego hacer parte de la merienda regular. Como desafíos se tiene la dispersión de acciones, la dificultad de evidenciar una relación costo-beneficio que permita hacer un mejor seguimiento a la intervención y la carencia de mecanismos de graduación, ya sea de temas y/o de organizaciones.
12. El **empoderamiento económico de las mujeres y la equidad de género** fue implementado muy especialmente en el fortalecimiento de las cooperativas de pequeños productores con resultados importantes en el cierre de brechas de participación y representatividad, acceso a crédito, mejoras en producción y rendimiento de las mujeres. Lo impulsó la coincidencia entre el fortalecimiento del equipo del PMA Nicaragua en temas de género y la consecución de

recursos de Canadá y de la Unión Europea.

13. PMA Nicaragua es una de las primeras oficinas en América Latina en obtener el diploma en temas de **género** transversalizado en cumplimiento a la política de género corporativa 2015-2020 del PMA, que se refleja en los resultados sobresalientes en el trabajo de empoderamiento económico de mujeres asociadas a las cooperativas de pequeños productores, en el cierre de brechas, en aumentos en rendimientos y en ingresos. La transversalización del eje de género en el resto de temáticas del Programa como son la merienda escolar, la administración de la prevención del riesgo y la emergencia ha sido débil, limitándose a la realización de talleres.
14. En el **fortalecimiento de la administración de la prevención del riesgo**, las sinergias técnicas generadas entre el PMA y el SINAPRED han sido un potenciador de resultados en tanto se ha hecho una construcción conjunta del plan de trabajo y de su implementación. Esto mismo ha llevado a generar una amplia y dispersa agenda de trabajo. Por otra parte, no se cuenta con indicadores que permitan dar cuenta de la incidencia de la labor desarrollada, más allá del conteo de talleres y personas capacitadas desagregadas por sexo.
15. El Programa no alcanzó los objetivos relacionados con incrementar la **resiliencia de comunidades y hogares rurales** vulnerables en la medida que no se implementó el componente 3 del PP al no llegar a acuerdos para su desarrollo con el GdN. En su lugar, se reformuló esta temática hacia promover prácticas ambientalmente sostenibles y uso de semillas resistentes al cambio climático con las cooperativas de pequeños productores, sin embargo, su evolución ha sido reciente con alcances limitados,
16. Asimismo, no se alcanzaron los objetivos de prevenir la malnutrición crónica, deficiencia macronutrientes y deterioro de la salud de niños y niñas de 6 a 36 meses, mujeres embarazadas y lactantes, así como apoyar la seguridad alimentaria de personas con Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), por cuanto el Gobierno decidió atender esta población a través de otros mecanismos. Esta situación llevó a una reformulación hacia la transversalización del **tema de nutrición** enfocándose en participar en mesas de trabajo con el GdN y otros cooperantes, y talleres de fortalecimiento en conocimientos.

Pregunta 2. Proporcionalidad recursos/resultados, y sinergia entre actividades (Eficiencia)

17. La información disponible limita el análisis de correspondencia entre recursos y resultados, en la medida que antes del año 2018 no se contaba con información financiera desagregada por área programática del Programa. Para el 2018 en donde se ejecutó el T-ICSP con una inversión operativa de USD 6.5 millones, la actividad con mayor inversión se dio en la de merienda escolar (75%), seguida por el apoyo a cooperativas (12%), luego la atención de emergencia a través de meriendas de refuerzo (10%), y un 2,5% de la inversión fue destinada a la prevención de riesgos. Por otra parte, se cubrieron 164.564 niños y niñas en merienda escolar (alrededor de 27 millones de meriendas), 1.960 productores asociados en cooperativas, 200 mil niños niñas con merienda de refuerzo (alrededor de 2 millones de meriendas) y actividades de fortalecimiento de capacidades en el apoyo a la administración para la prevención del riesgo. Se podría concluir proporcionalidad entre recursos y resultados en donde se ha concentrado la mayor cantidad de recursos en donde se tiene más protagonistas. Sin embargo, al no contar con indicadores de resultados para el fortalecimiento en la prevención de riesgo, no se puede comparar ésta con la de apoyo a pequeños productores.

18. Algunos elementos afectan positiva o negativamente la eficiencia: 1. Se identifica una alta eficiencia en el desarrollo de los productos de apoyo al fortalecimiento al SINAPRED en términos de los recursos humanos utilizados frente a los logros obtenidos; 2. Aportan eficiencia a la operación del Programa, en el caso de la merienda regular, el traspaso de las actividades de contratación, transporte y distribución de los alimentos al Gobierno de Nicaragua (GdN) que han permitido racionalizar costos, así como la contribución comunitaria, 3. Aporta a la eficiencia las sinergias que se han ido generando entre el fortalecimiento de capacidades de las cooperativas y las compras hechas por el PMA a éstas para el suministro de alimentos de las meriendas escolares y de refuerzo, y 4. Afectan la eficiencia la alta diversidad de organizaciones de pequeños productores, con diferentes niveles de capacidad productiva y requerimientos, que demanda una dispersión de esfuerzos, lo que también se refleja en el aumento en personal dedicado a estas actividades en las Oficinas de terreno.

Pregunta 3. Perspectivas de sostenibilidad

19. En merienda la sostenibilidad ha mejorado gracias a la retoma de las actividades por parte del GdN, acompañado por el reforzamiento de los equipos del PINE, y al involucramiento de las comunidades, las cuales se han empoderado de los procesos.
20. En cuanto al SINAPRED se tiene una entidad altamente técnica, que se ha venido apoyando en el fortalecimiento de capacidades. El desafío es poder priorizar las acciones a realizar hacia adelante dejando instaladas capacidades.
21. Con las cooperativas de pequeños productores se obtiene una diversidad de resultados, que requieren priorizar en dónde focalizar las acciones y qué temas u organizaciones graduar.

Conclusiones

22. **C1. El PMA Nicaragua adaptó con acierto su estrategia y componentes ante los desafíos y demandas de su socio principal, el GdN.** El PMA tuvo la capacidad de transformar las intervenciones de resiliencia en el fortalecimiento de la administración de la información para la prevención del riesgo en alianza con SINAPRED, reenfocarse hacia la transversalización de la nutrición y de acciones de resiliencia y cambio climático, y la Oficina País y las Oficinas de campo se fortalecieron en el enfoque de género y empoderamiento de la mujer.
23. **C2. La merienda escolar regular fue la acción más relevante en términos de protección social por cobertura, con meriendas adecuadas en cantidad, calidad y valor nutricional, con proporcionalidad de recursos por parte del PMA y fortalezas operativas y logísticas.** La merienda escolar regular ha sido el componente del Programa con mayor nivel de eficacia

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_5013

