



EVALUACIÓN DEL PMA

Evaluación del Plan Estratégico del PMA para la República Dominicana, 2019-2023

Informe de evaluación – Volumen I

OEV/2022/002
Oficina de Evaluación

Octubre de 2023



**Programa
Mundial de
Alimentos**

**SALVAR
VIDAS
CAMBIAR
VIDAS**

Descargo de responsabilidad

Los puntos de vista que aquí se presentan son exclusivos del equipo de evaluación y no representan necesariamente la postura del Programa Mundial de Alimentos (PMA). La responsabilidad en lo que respecta a las opiniones expresadas en este informe recae únicamente sobre sus autores. La publicación del presente documento no implica la aprobación por parte del PMA de las opiniones expresadas.

La denominación empleada y la presentación de los materiales en mapas no implican la expresión de ningún tipo de opinión por parte del PMA en lo que respecta al estado legal o constitucional de ningún país, territorio o zona marítima, ni sobre la delimitación de fronteras.

Fotografía de la portada: PMA/Esteban Barrera

Personal clave para la evaluación

OFICINA DE EVALUACIÓN

Anne-Claire Luzot	Directora de evaluación
Sergio Lenci	Gestor de la evaluación
Raffaella Muoio	Analista de investigación

EQUIPO EXTERNO DE EVALUACIÓN

Frans Van Gerwen	Líder del equipo
Soledad Posada	Evaluadora internacional
Alina Ramírez	Evaluadora nacional
Angelica Puricelli	Investigadora y administradora de contratos
Silvia Cifarelli	Encargada del aseguramiento de la calidad interna
Dra. Robina Shaheen	Encargada del aseguramiento de la calidad externa

Índice

1. Introducción	1
1.1. Características de la evaluación	1
1.2. Contexto	2
1.3. Objeto de la evaluación (tema que se está evaluando).....	10
1.4. Metodología, limitaciones y consideraciones éticas de la evaluación	16
2. Hallazgos derivados de la evaluación	19
2.1. Pregunta de evaluación 1: ¿En qué medida se basa el PEP en datos empíricos y está orientado estratégicamente a atender las necesidades de los más vulnerables?	19
2.2. Pregunta de evaluación 2: ¿Cuál es el alcance y la calidad de la contribución específica del PMA a los efectos estratégicos del plan estratégico para la República Dominicana?.....	31
2.3. Pregunta de evaluación 3: ¿En qué medida ha utilizado el PMA sus recursos de manera eficiente para contribuir a los productos y resultados estratégicos del PEP?	60
2.4. Pregunta de evaluación 4: ¿Qué factores explican las realizaciones del PMA y la medida en que este ha logrado poner en práctica la reorientación estratégica prevista en el plan estratégico para el país?	75
3. Conclusiones y recomendaciones	86
3.1. Conclusiones.....	86
3.2. Recomendaciones	92

Listado de anexos (en el volumen II)

Anexo 1: Términos de referencia
Anexo 2: Calendario de la evaluación
Anexo 3: Teoría del cambio reconstruida
Anexo 4: Matriz de evaluación
Anexo 5: Orientación metodológica
Anexo 6: Análisis de aspectos relativos a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la planificación y ejecución del PEP
Anexo 7: Herramientas de recopilación de datos
Anexo 8: Calendario de las misiones sobre el terreno
Anexo 9: Descripción general de los informantes clave
Anexo 10: Descripción general cuantitativa del desempeño
Anexo 11: Análisis conciso del índice de capacidades de preparación para situaciones de emergencia, realizado en 2019 y 2021
Anexo 12: Análisis detallado de las partes interesadas
Anexo 13: Esquema de las recomendaciones, las conclusiones y los hallazgos
Anexo 14: Bibliografía/Biblioteca de evaluaciones
Anexo 15: Siglas y abreviaturas

Listado de figuras

Figura 1: Mapa del hambre correspondiente a la República Dominicana (diciembre de 2022).....	4
Figura 2. Visión general de la incidencia de los desastres naturales en la República Dominicana (2015-2022)	5
Figura 3: Las cinco principales fuentes de financiación de la asistencia oficial para el desarrollo de la República Dominicana (promedio en millones de dólares EE.UU.), 2018-2021	7
Figura 4: La asistencia oficial para el desarrollo de la República Dominicana por sector, promedio del período 2018-2021	7
Figura 5: Asistencia internacional prestada a la República Dominicana (2018-2023).....	8
Figura 6: Las cinco principales fuentes de financiación de la asistencia humanitaria a la República Dominicana, promedio anual del período 2018-2022, en millones de dólares EE.UU.	8
Figura 7. Consonancia del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2018-2022 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Estrategia Nacional de Desarrollo	9
Figura 8: Resumen del apoyo del PMA a la República Dominicana a lo largo de los años.....	10
Figura 9. Resumen de los efectos estratégicos y actividades del PEP provisional de transición (2018) y el PEP (2019-2023) de la República Dominicana.....	11
Figura 10. Contribuciones multilaterales directas por nivel de asignación para fines específicos (o asignación previa).....	13
Figura 11: Resumen de los beneficiarios previstos y reales, por género (2019-2022).....	13
Figura 12. Resumen de las limitaciones y las medidas de mitigación.....	15
Figura 13. Recursos disponibles y tasas de gasto del PEP por efectos estratégicos (2019-2022).....	48
Figura 14. Costos asociados a la distribución de transferencias de base monetaria en medidas financiadas por ECHO en el marco de la actividad 4 (2022).....	53
Figura 15 Costo por beneficiario, previsto frente a efectivo, en la distribución de alimentos, comparación entre países (2021)	55
Figura 16. Duración media de los contratos de los donantes en el transcurso de la ejecución del PEP (2019-2022) (meses)	56
Figura 17. Total de la contribución de los donantes al PEP en el período de ejecución del PEP 2019-2022 (en dólares EE.UU.).....	59

Listado de cuadros

Cuadro 1. Resumen financiero acumulativo del PEP para el período 2019-2023, en dólares EE.UU.	12
Cuadro 2. Armonía entre los efectos estratégicos y las esferas prioritarias del PEP con las políticas y los sistemas nacionales, los asociados a nivel de políticas y de coordinación, y los asociados en la ejecución...	19
Cuadro 3. Beneficiarios previstos frente a efectivamente atendidos en el transcurso de la ejecución del PEP (2019-2022).....	27
Cuadro 4. Valor total de la distribución de alimentos y las transferencias de base monetaria (previsión y cifra real por año en dólares EE.UU., 2019-2022)	28
Cuadro 5. Información relativa a los indicadores de productos sobre la asistencia directa del PMA a los beneficiarios, PEP 2019-2021	29
Cuadro 6. Indicadores de productos relativos al fortalecimiento de las capacidades de los asociados, PEP 2019-2021	30
Cuadro 7. Realizaciones del PMA respecto a los indicadores clave de los efectos del PEP (2019-2021).....	32
Cuadro 8. Análisis de la contribución del PMA a la consecución de los efectos previstos, hasta noviembre de 2022.....	34
Cuadro 9. Realizaciones del PMA respecto a cuestiones transversales durante el período de ejecución del PEP (2020-2021)	40
Cuadro 10: Resumen financiero acumulativo del PEP para el período 2019-2022, en dólares EE.UU. (hasta noviembre de 2022).....	47
Cuadro 11. Comparación del desempeño de la gestión básica de la cadena de suministro (primer trimestre de 2019)	49

Cuadro 12. Carácter oportuno de las instrucciones de transporte terrestre, PEP (media del porcentaje del cumplimiento entre 2019 y 2021).....	50
Cuadro 13. Porcentaje de alimentos distribuidos oportunamente durante la ejecución del PEP (entre 2020 y 2022).....	51
Cuadro 14. Porcentaje del costo por cada tonelada de alimentos distribuida (respecto al PEP).....	52
Cuadro 15. Costos operacionales de la ejecución de transferencias de alimentos y efectivo (2019-2022)	54
Cuadro 16. Pérdidas de alimentos en la entrega de alimentos del PMA.....	55
Cuadro 17. Plan de ejecución, recursos disponibles en comparación con el plan basado en las necesidades del PEP (2019-2022).....	58

Resumen

Características de la evaluación

1. La evaluación del plan estratégico para el país (PEP) relativo a la República Dominicana para 2019-2023 abarcó las intervenciones ejecutadas por el PMA entre 2018 y 2022. Sus principales usuarios son la oficina en el país y las partes interesadas de ámbito nacional, las direcciones de la Sede del PMA, el Despacho Regional para América Latina y el Caribe y la Junta Ejecutiva del PMA.
2. La evaluación fue realizada por un equipo independiente externo entre junio y diciembre de 2022 y la recopilación de datos se llevó a cabo entre noviembre y diciembre de ese mismo año. Los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones se analizaron con las partes interesadas internas y externas en Santo Domingo en febrero de 2023.
3. La evaluación adoptó un enfoque teórico basado en métodos mixtos y en la perspectiva de género, que se valió de los datos de seguimiento, un examen de la bibliografía, entrevistas a informantes clave y debates en grupos de discusión.

Contexto

4. La República Dominicana es el segundo país más grande del Caribe y tiene una población de 11,1 millones de personas, el 27 % de las cuales tienen entre 0 y 14 años de edad¹. Actualmente es un país de ingreso medio-alto en el que el nivel de pobreza extrema ha ido disminuyendo desde principios de la década de 2000. En 2021, el 24 % de la población no lograba satisfacer sus necesidades básicas, cifra ligeramente superior a la de 2019 a causa de la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19)². El país ocupa el puesto 80 entre los 191 países clasificados según el Índice de Desarrollo Humano, con una puntuación de 0,767, es decir, superior a la media de la región.
5. A pesar de los avances en la reducción de la emaciación y el retraso del crecimiento entre los menores de 5 años, la prevalencia de la anemia y la obesidad aún es elevada. La obesidad entre los niños y los adolescentes de entre 5 y 19 años ha aumentado de forma constante desde 2000 y en 2016 afectaba al 33 % de la población en edad escolar³. En 2017, el costo de la doble carga de la malnutrición representaba el 2,6 % del producto interno bruto⁴.
6. Se estima que en 2021 el país albergaba a 847.979 migrantes, cifra que representa un 48 % más que en 2020 y el 8,3 % de la población total⁵. El 88,5 % de los migrantes son de origen haitiano y muchos son vulnerables o corren el riesgo de sufrir exclusión social, aunque forman parte de la fuerza de trabajo, especialmente en el sector agrícola.
7. La República Dominicana se encuentra constantemente expuesta a desastres naturales, en particular inundaciones y huracanes, y enfrenta un elevado riesgo de actividad sísmica debido a su ubicación geográfica.
8. La desigualdad de género es un problema importante en la República Dominicana, sobre todo en lo que atañe a la violencia de género (doméstica) y al matrimonio precoz; el 36 % de las mujeres de entre 20 y 24 años de edad contrajeron matrimonio antes de los 18 años⁶.

¹ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). 2022. [Estado de la Población Mundial 2022. Visibilizar lo invisible: La necesidad de actuar para poner fin a la crisis desatendida de los embarazos no intencionales.](#)

² Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. 2022. [Boletín de estadísticas oficiales de pobreza monetaria en República Dominicana 2021 \(nº 9 / año 7\).](#)

³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2021. [Estado Mundial de la Infancia 2021. En mi mente: promover, proteger y cuidar la salud mental de la infancia.](#)

⁴ PMA y otros. 2019. [El Costo de la Doble Carga de la Malnutrición: Impacto social y económico en la República Dominicana.](#)

⁵ Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana. 2022. [Informe Anual de Resultados 2021.](#)

⁶ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU_Mujeres). [Women Count country fact sheet for the Dominican Republic.](#)

9. Algunos grupos son especialmente vulnerables, entre ellos, los migrantes haitianos, las mujeres, los niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las personas con VIH/sida y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales. En 2016, el Gobierno estableció el Equipo Consultivo de Protección, Género y Edad, un grupo asesor en estos tres aspectos encargado de garantizar la protección de las personas afectadas y desplazadas por los desastres⁷.

CUADRO 1: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS			
	Indicador	Valor	Año
	Población total (1)	11 100 000	2022
	Índice de Desarrollo Humano (puesto y puntuación) (2)	80 de 191 países 0,767	2021
	Índice de pobreza monetaria (porcentaje) (3)	24	2021
	Prevalencia del retraso del crecimiento en los niños menores de 5 años (porcentaje) (4)	6	2020
	Prevalencia de la obesidad y el sobrepeso en niños y adolescentes de entre 5 y 19 años (porcentaje) (4)	33	2016
	Inmigrantes (5)	847 979	2021
	Índice Mundial de Disparidad de Género (puesto y puntuación) (6)	84 de 146 países 0,703	2021

Fuentes: 1) Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). 2022. [Estado de la Población Mundial 2022. Visibilizar lo invisible: La necesidad de actuar para poner fin a la crisis desatendida de los embarazos no intencionales](#); 2) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2022. [Informe sobre desarrollo humano 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación](#); 3) Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. 2022. [Boletín de estadísticas oficiales de pobreza monetaria en república dominicana 2021 \(nº 9 / año 7\)](#); 4) Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2021. [Estado Mundial de la Infancia 2021. En mi mente: promover, proteger y cuidar la salud mental de la infancia](#); 5) Naciones Unidas – República Dominicana. 2022. [Informe Anual de Resultados 2021](#); 6) Foro Económico Mundial. 2022. [Global Gender Gap Report 2022](#).

Plan estratégico del PMA para el país

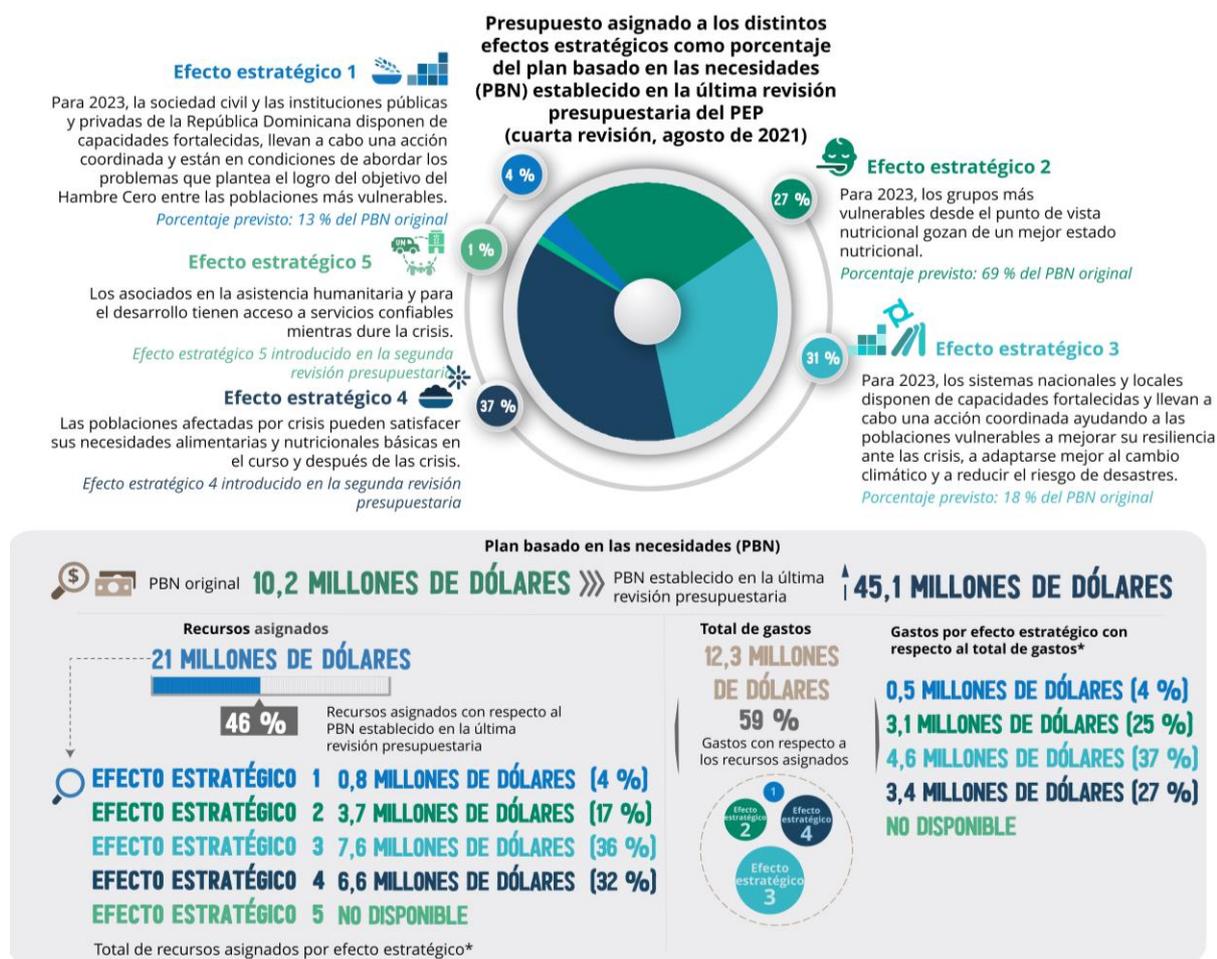
10. El PEP para 2019-2023 fue precedido por un PEP provisional de transición para 2018, que prestó apoyo al programa de protección social insignia del Gobierno, denominado “Supérate”⁸, y contribuyó a la formulación de las políticas nacionales para alcanzar el objetivo del Hambre Cero.

⁷ Oxford Famine Relief Organization. 2017. [Institutionalizing protection in disaster risk reduction. A case study for the Dominican Republic](#).

⁸ Programa nacional de protección social antes denominado “Progresando con Solidaridad” (PRoSo|j).

11. El PEP fue diseñado para continuar el proceso de transición del PMA de la ejecución directa al fortalecimiento de las capacidades nacionales y la creación de modelos de programas ampliables. El plan original basado en las necesidades tenía por objetivo prestar asistencia a 300.000 beneficiarios a un costo de 10.174.911 dólares EE.UU. Durante el período comprendido en la evaluación, el presupuesto se revisó cuatro veces hasta llegar a los 45.149.802 dólares para brindar asistencia a 510.400 beneficiarios, con la introducción en 2020 de dos efectos estratégicos adicionales (el 4 y el 5) en respuesta a la pandemia de COVID-19.
12. A diciembre de 2022, el presupuesto estaba financiado en un 46 %. Las principales contribuciones procedían del Gobierno de la República Dominicana, la Comisión Europea y el Gobierno de los Estados Unidos de América, y el 83 % de los fondos se había asignado a fines específicos a nivel de las actividades. En la figura 1 se ofrece información detallada sobre el presupuesto, la financiación y los gastos.

Figura 1: Efectos estratégicos, presupuesto, financiación y gastos del plan estratégico para la República Dominicana (2019-2023)



Plan basado en las necesidades (PBN)

PBN original 10,2 MILLONES DE DÓLARES

PBN establecido en la última revisión presupuestaria 45,1 MILLONES DE DÓLARES

Recursos asignados

21 MILLONES DE DÓLARES

46 % Recursos asignados con respecto al PBN establecido en la última revisión presupuestaria

EFFECTO ESTRATÉGICO 1	0,8 MILLONES DE DÓLARES (4 %)
EFFECTO ESTRATÉGICO 2	3,7 MILLONES DE DÓLARES (17 %)
EFFECTO ESTRATÉGICO 3	7,6 MILLONES DE DÓLARES (36 %)
EFFECTO ESTRATÉGICO 4	6,6 MILLONES DE DÓLARES (32 %)
EFFECTO ESTRATÉGICO 5	NO DISPONIBLE

Total de recursos asignados por efecto estratégico*

Total de gastos

12,3 MILLONES DE DÓLARES

59 % Gastos con respecto a los recursos asignados

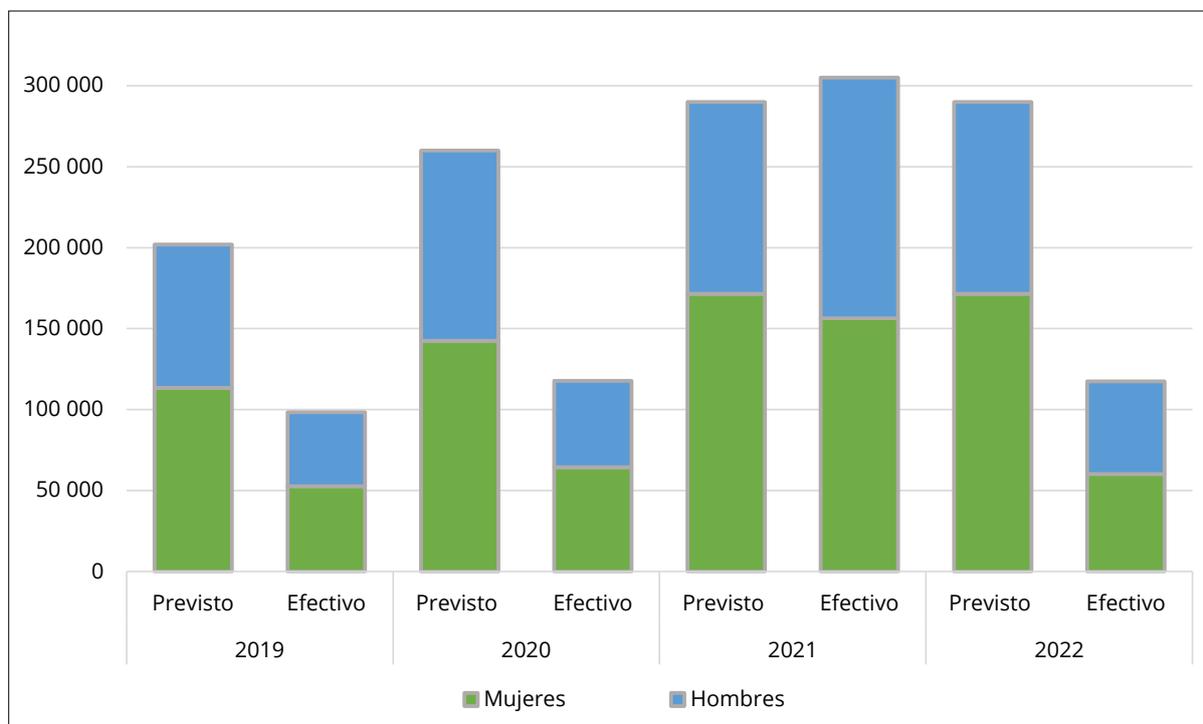
EFFECTO ESTRATÉGICO 1	0,5 MILLONES DE DÓLARES (4 %)
EFFECTO ESTRATÉGICO 2	3,1 MILLONES DE DÓLARES (25 %)
EFFECTO ESTRATÉGICO 3	4,6 MILLONES DE DÓLARES (37 %)
EFFECTO ESTRATÉGICO 4	3,4 MILLONES DE DÓLARES (27 %)
EFFECTO ESTRATÉGICO 5	NO DISPONIBLE

* Los porcentajes de recursos asignados y gastos relativos a los distintos efectos estratégicos no equivalen al 100 %, ya que también se asignaron recursos y se realizaron gastos para fines no relacionados con efectos estratégicos concretos.

Fuentes: Cuarta revisión presupuestaria del PEP relativo a la República Dominicana (2019-2023); informe general sobre los recursos del presupuesto de la cartera de actividades en el país, Portal de análisis relativo a la hoja de ruta integrada del PMA (consultado el 14 de diciembre de 2022).

13. Como puede verse en la figura 2, el PMA prestó asistencia al 105 % de los beneficiarios previstos en 2021, mientras que en 2022 llegó al 41 % del objetivo, es decir, 117.525 mujeres, hombres, niñas y niños, cifra que comprende a 8.259 personas con discapacidad.

Figura 2: Número de beneficiarios previsto y efectivo, por sexo (2019-2022)



Fuente: informes anuales sobre el país correspondientes a 2019, 2020, 2021 y 2022.

14. El PMA introdujo la distribución de efectivo y cupones en 2020. El uso de esta modalidad aumentó de forma constante durante el período del PEP, y en 2022 el PMA distribuyó más cupones de lo previsto. No sucedió lo mismo con la distribución de alimentos, que llegó a su máximo en 2020 y 2021 y alcanzó aproximadamente un tercio del nivel previsto. Las distribuciones de alimentos se llevaron a cabo sobre todo en respuesta a la crisis ocasionada por la COVID-19 y los huracanes; en 2019 y 2022 el uso de esta modalidad fue mínimo.

Hallazgos derivados de la evaluación

¿En qué medida el plan estratégico para el país se basa en datos empíricos y está orientado estratégicamente a atender las necesidades de los más vulnerables?

Pertinencia y base empírica del diseño del plan estratégico para el país

15. El diseño del PEP fue pertinente para el contexto nacional y se basó en análisis exhaustivos para los que se utilizaron diversas fuentes relacionadas con las cuestiones de la seguridad alimentaria y la nutrición. En el proceso de diseño intervinieron varias partes interesadas de la sociedad civil y del Gobierno. Sin embargo, esos análisis no se actualizaron de forma periódica y las partes interesadas participaron menos en las revisiones presupuestarias subsiguientes y en la planificación de intervenciones concretas a nivel local.
16. El PEP se focalizó claramente en la inclusión de los grupos más vulnerables y marginados, prestando especial atención a las mujeres, los migrantes haitianos y los niños, aunque muchas intervenciones carecieron de un enfoque específico para esos grupos objetivo en relación con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la protección contra la explotación y el abuso sexuales o la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. En el diseño y la ejecución del PEP no se incluyeron acciones específicas para las personas con discapacidad.

Armonización con las políticas nacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

17. Los objetivos del PEP se ajustaron adecuadamente a las políticas, estrategias y planes nacionales, en particular en lo relativo al trabajo en las principales esferas de cooperación tales como los sistemas y las políticas nacionales de salud y protección social, la seguridad alimentaria y la nutrición, y la preparación y respuesta para casos de emergencia. El PMA armonizó su enfoque en materia de seguridad alimentaria y nutricional en función de la clasificación de la República Dominicana como país de ingreso medio-alto, poniendo especial atención a las prácticas de alimentación y las diversas dimensiones de la malnutrición, como la anemia, la diabetes y la hipertensión.
18. Con respecto a la asistencia de emergencia para afrontar la crisis humanitaria en Haití y la planificación binacional transfronteriza, el PEP se ajustó a las prioridades comunes para la labor de las Naciones Unidas y el Gobierno a nivel de toda la isla en la esfera de la preparación frente al cambio climático, la mitigación de sus efectos y la resiliencia ante ellos.
19. Los objetivos del PEP fueron coherentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 2. La elaboración de estrategias relativas al ODS 17 con los asociados gubernamentales fue satisfactoria, mientras que con la sociedad civil y el sector privado hubo menos colaboración.

Coordinación externa, asociaciones y ventaja comparativa

20. Los objetivos y programas del PEP se armonizaron con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS), aunque el ciclo del PEP aún no estaba armonizado con el ciclo de este último.
21. La armonización programática dentro de las Naciones Unidas no siempre se tradujo en una coordinación operacional óptima sobre el terreno. El PMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) colaboraron en la prestación de asistencia técnica al Gobierno para la elaboración de hojas de ruta que permitieran alcanzar el objetivo del Hambre Cero, y llevaron a cabo proyectos conjuntos tales como el PRORURAL. No obstante, los datos empíricos demuestran que hay una superposición considerable de actividades y competencias entre los distintos asociados de las Naciones Unidas, y en particular entre los organismos con sede en Roma, en las actividades vinculadas a la seguridad alimentaria. Por ejemplo, los programas de alimentación del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil y el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia reciben el apoyo de la FAO y el PMA, respectivamente, pero el primero promueve las adquisiciones y contrataciones a nivel local y el segundo a nivel nacional.
22. El PMA demostró una clara ventaja comparativa en la prestación de apoyo logístico durante las intervenciones en casos de emergencia y las relacionadas con la nutrición, donde su liderazgo es ejemplar. Sus conocimientos especializados en enriquecimiento de alimentos y suministro de micronutrientes se reconocen ampliamente, al igual que su experiencia tecnológica y competencia técnica en gestión de datos, evaluación de riesgos y encuestas, y en métodos y herramientas relativos a la cadena de suministro en situaciones de emergencia. Sin embargo, la mayoría de los asociados nacionales no lo consideraron el principal organismo en la esfera de la seguridad alimentaria, en particular en cuanto a la producción de alimentos en la República Dominicana. El PMA también recibe amplio reconocimiento por su experiencia y conocimientos especializados en protección social adaptativa, aunque aún hay margen para una mayor colaboración en este tema.

Calidad de la lógica de intervención y la coherencia interna del plan estratégico para el país

23. La lógica de intervención del PEP es coherente por cuanto sus primeros tres efectos estratégicos guardan relación directa con el fortalecimiento de las capacidades nacionales para alcanzar el ODS 2, mientras que los efectos estratégicos 4 y 5 están pensados para apoyar la consecución de los primeros tres al hacer hincapié en las transferencias durante las emergencias y la prestación de servicios a pedido a los asociados. Si bien se establecieron lógicas de intervención y teorías del cambio claras para los primeros tres efectos estratégicos, no hubo una lógica general para todo el PEP, y la ejecución se gestionó con un enfoque compartimentado para cada efecto estratégico que limitó las posibilidades de sinergias internas.

Posicionamiento estratégico y continuidad de la pertinencia

24. El PMA mantuvo su pertinencia durante la ejecución del PEP. Para ello se ocupó oportunamente de reorientar las asociaciones existentes o de desarrollar otras nuevas en función de la evolución del contexto, que incluyó transformaciones políticas e institucionales y la pandemia de COVID-19.
25. El PMA es apreciado como intermediario en la esfera de la cooperación Sur-Sur y triangular con América Central y América del Sur. No obstante, podría sacar mayor provecho de su potencial para posicionarse en la región del Caribe a fin de lograr una mayor cooperación en la prevención y respuesta ante los desastres. En la evaluación se señala, sin embargo, que la República Dominicana es miembro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y que en la Comunidad del Caribe (CARICOM) participa solo como observador.

¿Cuáles es el alcance y la calidad de la contribución del PMA a los efectos estratégicos del plan estratégico para la República Dominicana⁹?

26. En términos generales, a través de su labor de fortalecimiento de las capacidades, el PMA hizo una notable contribución al trabajo de los asociados gubernamentales y de las Naciones Unidas en relación con el objetivo del Hambre Cero, además de reforzar la capacidad de respuesta ante emergencias, aunque tropezó con algunas dificultades para alcanzar las metas. A continuación se exponen las principales contribuciones señaladas en la evaluación.

Apoyo a las políticas, los sistemas y los programas

27. Gracias a los servicios y la asistencia técnica prestados en el marco de los efectos estratégicos 1 a 4, y en especial a la cooperación Sur-Sur y triangular, el PMA hizo importantes contribuciones al fortalecimiento de las capacidades de los servicios de salud nacionales y locales de modo que puedan brindar asistencia nutricional en todo el país, aunque persisten problemas en la coordinación interinstitucional de las iniciativas para mejorar la resiliencia, apoyar la adaptación al cambio climático y reducir los riesgos de desastres. El efecto estratégico 5 no contó con financiación, por lo cual sus actividades no se ejecutaron.

Capacidad nacional para organizar campañas de sensibilización y promover cambios de comportamiento a fin de contribuir al logro del objetivo del Hambre Cero y mejorar la calidad de la nutrición (efectos estratégicos 1 y 2)

28. Con el apoyo del PMA, las entidades nacionales han establecido, coordinado y comunicado adecuadamente mensajes relativos a la salud, la seguridad alimentaria, la nutrición y la protección social. Además, gracias a su papel de intermediación, se entablaron asociaciones con el sector privado, por ejemplo, con MasterCard Caribbean y Royal DSM, generando así apoyo financiero y técnico adicional.
29. El Ministerio de Salud Pública está avanzando con la campaña "Ruta de la Salud: Cambia tu Estilo de Vida", y el PMA ha brindado valiosa asistencia técnica para enfrentar la triple carga de la malnutrición. El personal del ministerio y las dependencias de salud de todo el país también están capacitadas para ofrecer mensajes y asesoramiento adecuados. Sin embargo, aún no se ha llevado a cabo la medición sistemática del impacto de las campañas digitales para promover cambios de comportamiento, lo cual representará una importante carencia que irá creciendo a medida que el programa avanza.

Mejora del estado nutricional de los principales grupos objetivo (efectos estratégicos 2 y 4)

30. Mediante su labor de promoción y asistencia técnica, el PMA contribuyó a instaurar un entorno de políticas propicio y a fortalecer la capacidad técnica de los asociados nacionales para mejorar la selección de beneficiarios y el valor nutricional de los programas nacionales de alimentación. El

⁹ El análisis presentado en esta sección no está estructurado por efecto estratégico porque el PEP para la República Dominicana es relativamente pequeño y el hecho de realizar un análisis de cada efecto estratégico conduciría a una cierta fragmentación y no a un análisis general y coherente de las contribuciones del PMA a la consecución de los ODS. Además, un análisis de cada efecto por separado no hace justicia al hecho de que el fortalecimiento de las capacidades es una importante estrategia de intervención en el PEP que permite a los asociados vinculados a los efectos estratégicos 1 y 3 ejecutar actividades en el marco de los efectos 2 y 4.

impacto de estas intervenciones ha quedado reflejado en la mejora de la puntuación relativa a la nutrición de los hogares, aunque esa mejora ha sido algo menor entre las poblaciones afectadas por crisis (cuadro 2)

CUADRO 2: PUNTUACIÓN RELATIVA AL CONSUMO DE ALIMENTOS COMO INDICADOR DE LAS REALIZACIONES DEL PMA (EFECTOS ESTRATÉGICOS 2 Y 4)						
	Indicador de los efectos	2019	2021		Fin del PEP (2023)	
		Valor de referencia	Meta	Valor efectivo	Meta	En 2021
Efecto estratégico 2	Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es aceptable	86	≥86	97,25	≥90	Porcentaje alcanzado
	Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es apenas suficiente	9,8	≥10	0	<6	Porcentaje alcanzado
	Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es insuficiente	4,1	≥4	2,75	<4	Porcentaje alcanzado
Efecto estratégico 4	Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es aceptable	86	≥86	86,1	≥90	Aún no alcanzado
	Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es apenas suficiente	9,8	≥10	10,9	≥6	Aún no alcanzado
	Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es insuficiente	4,1	<4	3	≥4	Porcentaje alcanzado

Fuente: Informe anual sobre el país de 2021.

31. La estructura institucional de los programas de alimentación escolar está bien establecida y cuenta con el amplio reconocimiento de los asociados y los grupos de beneficiarios. Esos programas se adaptaron a la COVID-19 y últimamente han recuperado los niveles previos a la pandemia en cuanto a su alcance entre los grupos objetivo en el ámbito nacional. El programa “Supérate”, que presta atención a los desafíos nutricionales, se ha convertido en un referente en el campo de la protección social, con una amplia cobertura en todo el país. El Gobierno es ahora el principal financiador de estos programas, y la función del PMA está evolucionando hacia la prestación más específica de asistencia técnica y de servicios a pedido.

Mejora de la resiliencia de las comunidades vulnerables ante las emergencias (efecto estratégico 3)

32. La capacitación y la asistencia técnica del PMA en materia de alerta temprana y alertas de sequía e inundación basadas en pronósticos contribuyeron a la capacidad de los asociados regionales y locales para evaluar y gestionar los riesgos climáticos en apoyo de las comunidades vulnerables. El mecanismo de financiación del PMA basado en pronósticos se utiliza en determinadas regiones y se ha mejorado y ampliado, generando así una mayor coordinación de las alertas tempranas y las

medidas preventivas por parte del sistema nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres y del sistema nacional de protección social. Por lo general, la respuesta a las emergencias y la mitigación de sus efectos forman parte integrante de los programas, pero la prevención y preparación ante casos de desastre y la resiliencia ante el cambio climático están menos desarrolladas; además, el sistema nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres aún enfrenta problemas de coordinación.

Mayor capacidad de los grupos vulnerables para recuperarse de las emergencias (efectos estratégicos 3 y 4)

33. La asistencia técnica del PMA fue fundamental para incorporar sistemáticamente las transferencias de base monetaria como mecanismo nacional de respuesta a las emergencias, aunque se requieren mayores esfuerzos para fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo. De todos modos, la introducción de este tipo de transferencias es bastante reciente, y los conocimientos contextualizados aún son relativamente escasos. La protección social capaz de hacer frente a las perturbaciones es cada vez más conocida y valorada, pero el enfoque todavía no se ha aplicado de forma sistemática en las intervenciones nacionales de emergencia.

Capacidad de intervención de emergencia instalada en la República Dominicana y utilizable también en Haití y otros lugares (efecto estratégico 3)

34. La labor del PMA fue fundamental para crear la capacidad operacional necesaria para conformar un corredor humanitario entre Haití y la República Dominicana, así como para establecer, conjuntamente con la Cruz Roja, un almacén en Santo Domingo. No obstante, se necesita el apoyo continuado de los donantes, y el potencial que encierra esta capacidad de respuesta ante emergencias aún no se reconoce en toda la región del Caribe.

Logro de las metas transversales

35. Las intervenciones del PMA incorporaron sistemáticamente las dimensiones de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y la inclusión, aunque en general solo en relación con la participación en las actividades y la selección de los beneficiarios. El cambio transformador a nivel de los efectos en cuanto a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres aún no se ha materializado ni se ha sometido a un seguimiento sistemático. Si bien la asistencia directa y las actividades de respuesta a las emergencias beneficiaron a los grupos vulnerables, siguen experimentándose dificultades en la esfera de la preparación para casos de desastre. También sigue resultando difícil orientar la ayuda a las personas con VIH, las personas con discapacidad y los jóvenes.
36. El PMA demostró estar firmemente decidido a aplicar los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad durante todo el período de ejecución del PEP. También prestó atención a la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, aunque no de forma sistemática debido a la escasa capacidad en materia de recursos humanos, en especial por lo que se refiere a las personas con VIH, las personas con discapacidad y los jóvenes. La oficina en el país no llevó a cabo un seguimiento sistemático de los indicadores relativos al medio ambiente, la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

Perspectivas de sostenibilidad

37. El Gobierno y otros asociados clave demuestran un fuerte sentido de apropiación con respecto a las intervenciones de fortalecimiento de las capacidades que lleva adelante el PMA, además de un firme compromiso con ellas. También demuestran una buena capacidad para continuar su trabajo en materia de seguridad alimentaria, nutrición y protección social y para ampliarlo una vez que el PMA suspenda su apoyo, aunque siga habiendo una demanda de servicios específicos del PMA. Sigue habiendo dificultades para garantizar la sostenibilidad de la labor en materia de prevención, mitigación y respuesta ante desastres, al igual que en el caso del corredor humanitario, que está bien establecido pero sigue necesitando el apoyo constante de los donantes para mantener la capacidad de reserva entre una emergencia y otra.

Nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo

38. El PEP no previó una estrategia de transición de las intervenciones humanitarias a las de asistencia para el desarrollo. El nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo se desarrolló en escasa medida tanto en la fase de planificación como en la de ejecución.

¿En qué medida el PMA ha empleado eficazmente sus recursos para contribuir a obtener los productos y efectos estratégicos definidos en el plan estratégico para el país?

Cumplimiento de los plazos establecidos

39. El PMA ha experimentado retrasos en la ejecución de las actividades previstas y en la generación de productos, en particular en relación con las intervenciones vinculadas a la COVID-19 en el marco del efecto estratégico 4. Por otro lado, las tasas de ejecución del PEP se han acelerado desde 2021, lo que indica que la eficiencia ha mejorado tras el ajuste realizado para atender las necesidades derivadas de la pandemia.
40. A pesar de los retrasos iniciales, el PMA apoyó al Gobierno en la ampliación del programa nacional de protección social "Quédate en casa" implementado durante la pandemia, y complementó la cobertura de las intervenciones nacionales. En 2022, estuvo en condiciones de poner en marcha la intervención ante el huracán Fiona en un plazo de un mes, para lo cual debió reordenar sus esferas prioritarias y realizar una evaluación rápida de los mercados que sirviera de base para el programa nacional de protección social "Supérate". Si bien se consiguió movilizar recursos adicionales en el momento oportuno, la utilización del presupuesto se vio ralentizada en cierta medida por los retrasos de los desembolsos y la lentitud de los procesos de contratación.
41. En el momento de la evaluación se disponía de pocos datos sobre el seguimiento del desempeño en materia de gestión de la cadena de suministro. Sin embargo, en general se obtuvieron buenos resultados en relación con el indicador relativo al porcentaje de toneladas distribuidas dentro de los plazos previstos, con una importante mejora en 2021 en comparación con 2020.

Cobertura

42. En cuanto a la cobertura, el PMA dio prioridad a las regiones donde la vulnerabilidad a los desastres era mayor y había una mayor concentración de migrantes haitianos. Junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras entidades de las Naciones Unidas, el PMA promovió la inclusión de los grupos vulnerables en las estrategias nacionales de protección social. Si bien algunas de sus actividades se orientan concretamente a las mujeres y las personas que viven con el VIH, se prestó escasa atención a otros grupos vulnerables, como los jóvenes y las personas con discapacidad.

Eficiencia en función de los costos

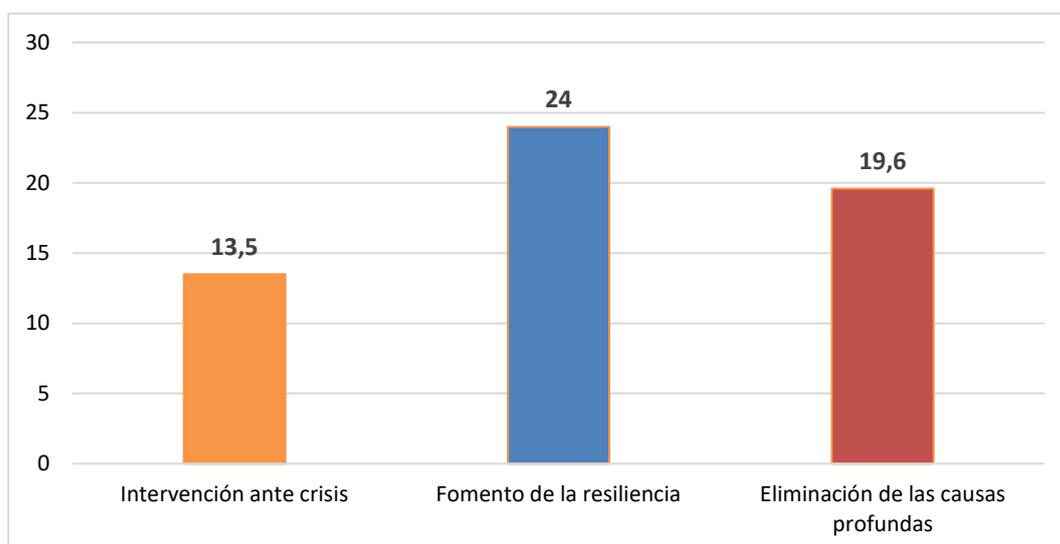
43. En la República Dominicana, el costo por beneficiario de las transferencias de base monetaria no siempre es inferior al de la distribución de alimentos, ya que las transferencias se introdujeron en el país en 2020 y hacen falta más inversiones para poder hacer un uso eficiente de esta modalidad. Como se indica en el cuadro 3, el costo de transportar los alimentos que el PMA adquiere en los mercados internacionales (actividad 2) por lo general es volátil y está expuesto a los cambios en el mercado mundial, mientras que la oficina en el país tiene más control sobre la eficiencia cuando los alimentos se adquieren en los mercados locales (actividad 4).

CUADRO 3: COSTO POR TONELADA DE ALIMENTOS DISTRIBUIDA COMO PORCENTAJE DEL COSTO TOTAL DEL PEP					
	Partida de costos	Año			
		2019	2020	2021	2022
Actividad 2	Otros costos relacionados con los alimentos	9	6	En 2021 no se tomaron medidas en el marco de esta actividad.	9
	Transporte	10	17		47
	Almacenamiento	13	17		5
	Operaciones portuarias	0	3		6
	Gestión de la cadena de suministro	10	7		0
Actividad 4	Otros costos relacionados con los alimentos	-	14	11	6
	Transporte	-	0	4	0
	Almacenamiento	-	1	4	2
	Gestión de la cadena de suministro	-	0	0	0

Fuente: Comparación entre las cifras previstas en el presupuesto de la cartera de actividades en el país y las efectivas, versión 2.1 DO02.

44. La breve duración de las donaciones aportadas por los donantes (figura 3) provocó una reducción de la eficiencia en distintos aspectos. En particular, la fase de diseño y el trabajo de selección de los beneficiarios para los proyectos de breve duración pueden ser costosos y conllevar mucho tiempo e incluso, a veces, pueden requerir más recursos que la ejecución misma. Además, los proyectos breves limitan las oportunidades de fortalecer las asociaciones, en especial a nivel local, ya que no hay suficiente margen para cultivar adecuadamente las relaciones con los asociados.

Figura 3: Duración media de las donaciones en el transcurso de la ejecución del plan estratégico para el país (2019-2022) (meses)



Fuente: Saldos de las donaciones incluidas en el presupuesto de la cartera de actividades en el país, versión 3.0, información extraída el 13 de diciembre de 2022.

¿Qué factores explican los resultados obtenidos por el PMA y la medida en que este ha conseguido poner en práctica la reorientación estratégica prevista en el plan estratégico para el país?

Recursos financieros

45. Por lo general, la labor de movilización de fondos se ajustó a la capacidad de ejecución existente en la oficina en el país. No obstante, los niveles de financiación y los subsiguientes ajustes del plan de ejecución presentan importantes déficits en comparación con el presupuesto original basado en las necesidades. Las prioridades de los donantes han incidido en el alcance y la orientación del PEP, ya que la mayor parte de la financiación se destinó a fines específicos a nivel de las actividades, en concreto a las actividades de gestión del riesgo de desastres (efectos estratégicos 3 y 4).

Seguimiento y presentación de informes

46. La evaluación señala que los sistemas de seguimiento y evaluación son inadecuados para el seguimiento de la ejecución y el progreso del PEP. Los indicadores no son coherentes en el tiempo y los datos no se analizan ni se usan como base para la ejecución y la adaptación, por ejemplo, en relación con las cuestiones transversales como género, inclusión, protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. A pesar de las dificultades para dar cuenta de los resultados relativos a los efectos, la oficina en el país hace un seguimiento del índice relativo a la capacidad de intervención en emergencias y otros indicadores a fin de medir la capacidad a nivel institucional y de los sistemas, pero esos indicadores todavía no se utilizan de manera consolidada porque no se hace un seguimiento de los resultados.

Asociaciones

47. El enfoque que el PMA emplea para entablar asociaciones con las instituciones estatales es muy apreciado; el Gobierno en particular valora la calidad de los procesos utilizados para ejecutar el PEP, así como la experiencia internacional del Programa y el acceso a los conocimientos especializados que ofrece. No obstante, las organizaciones de la sociedad civil tienen opiniones más matizadas sobre la intensidad y calidad de la cooperación con el PMA.

Recursos humanos

48. La Oficina del PMA en el País dispone de poco personal para alcanzar las ambiciosas metas del PEP y mantener su estructura institucional. Debido a la escasez de recursos humanos y financieros, muchos empleados desempeñan más de una función y algunos puestos siguen vacantes. Varias funciones —principalmente vinculadas al seguimiento y la evaluación y las líneas de trabajo transversales (género, inclusión, protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas)— carecen de personal suficiente o ni siquiera existen. Si bien las competencias del personal son pertinentes y adecuadas, aún se observan lagunas en cuanto a los conocimientos técnicos para establecer asociaciones entre varias partes, fortalecer los vínculos entre las intervenciones de emergencia y la protección social y reforzar el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo.

Otros factores que han influido en las realizaciones

49. Los factores habilitadores clave son las sólidas redes de que dispone el PMA para trabajar en la cooperación Sur-Sur y triangular; la estabilidad política y la rápida recuperación posterior a la epidemia de COVID-19 en el país, así como la robusta capacidad para intervenir sin demoras ante la crisis humanitaria en Haití.
50. Los factores inhibidores clave son la falta de sinergia entre los organismos con sede en Roma; las dificultades para la coordinación dentro del sistema nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres; la exclusión de los migrantes y refugiados haitianos, y la escasa integración del país en la región del Caribe.

Conclusiones

51. En términos generales, la evaluación concluyó que el PEP era pertinente para las necesidades de la República Dominicana y se ajustaba a su condición de país de ingreso medio-alto. El PMA contribuyó a un entorno propicio en materia de políticas y programas para la seguridad alimentaria y

nutricional, y desempeñó una función de asistencia técnica e intermediación encaminada a facilitar el acceso a los conocimientos y las competencias técnicas para fortalecer la cobertura y la calidad de los programas nacionales, además de complementar la respuesta del Gobierno ante las crisis.

52. En general, el PMA respondió con prontitud ante las emergencias, gracias a su gran capacidad de gestión de la cadena de suministro y de apoyo en materia de logística, aunque hubo retrasos en la ejecución de los proyectos y la prestación de apoyo, en particular en relación con los efectos estratégicos 3 y 4. Esto se debió al hecho de que la oficina en el país es relativamente pequeña y no dispone de suficientes recursos humanos y financieros.
53. El PMA ha hecho una importante contribución al fortalecimiento de la capacidad de sus asociados nacionales, que ahora pueden trabajar en gran medida de forma autónoma. Esto ofrece buenas perspectivas de sostenibilidad, aunque algunos servicios altamente especializados del Programa continuarán siendo necesarios.
54. Fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo con el fin de reforzar la resiliencia de los grupos vulnerables sigue siendo un desafío. El PMA carece de una estrategia suficientemente desarrollada para la transición de la asistencia humanitaria a las intervenciones de desarrollo a más largo plazo, y hay margen para mejorar en cuanto al nexo entre la protección social y la intervención en emergencias. En este sentido, cabe destacar que, en general, las actividades del Programa se ajustan a las prioridades de los donantes humanitarios, cuyas contribuciones suelen asignarse estrictamente a fines específicos, generalmente a través de ventanillas de financiación a corto plazo.
55. El PEP se ajustó a las políticas y prioridades nacionales y el PMA se ha posicionado como asociado fiable de las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, que reconocen su papel y sus competencias en la contribución al ODS 2. El PEP también se ajustó a las prioridades de las Naciones Unidas, en particular en las esferas de la seguridad alimentaria, la prestación de servicios sociales y el fortalecimiento institucional, pero las posibilidades de lograr una mayor coherencia en todo el sistema se vieron limitadas porque su ciclo de programas no se armonizó con el ciclo del MANUD y el MCNUDES.
56. El PEP se ejecutó haciendo gran hincapié en cada uno de sus cinco efectos estratégicos, algunos de los cuales disponían de teorías del cambio específicas, pero la falta de una teoría del cambio a nivel general contribuyó a un enfoque de ejecución compartimentado y limitó la sinergia interna.
57. El PMA ha incluido de forma sistemática la perspectiva de género y otros aspectos relativos a la inclusión en la selección de los beneficiarios de sus intervenciones, y de ese modo ha velado por que los grupos más vulnerables participen en sus actividades. No obstante, los principios de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas no se integraron de manera suficiente durante la ejecución, y no se abordaron ni analizaron de modo sistemático en la labor de seguimiento y presentación de informes, lo cual obstaculizó la mejora de los conocimientos y la comprensión de los efectos diferenciales en estas esferas.
58. Durante el período de ejecución del PEP, el PMA estableció asociaciones fuertes y duraderas, sobre todo con los ministerios competentes y las instituciones públicas, que expresaron un alto nivel de satisfacción con la asistencia técnica y los servicios que les prestó. Las asociaciones bilaterales con las instituciones gubernamentales están bien desarrolladas y consolidadas, pero los mecanismos de coordinación interinstitucional y las asociaciones público-privadas y entre varias partes interesadas han tenido un desarrollo menor.
59. Los procesos y sistemas de seguimiento y evaluación no se han desarrollado ni incorporado adecuadamente a la estructura institucional de la oficina en el país. No hubo una disciplina institucional adecuada en la recolección y el análisis sistemáticos de los datos de seguimiento en el transcurso del tiempo y en relación con los distintos efectos estratégicos, lo cual limitó la generación de insumos para la adopción de decisiones de gestión sobre la mejora continua y la innovación en la planificación y la ejecución del PEP. Una limitación que cabe mencionar fue el escaso tiempo que el personal de la oficina en el país dedicó a la función de seguimiento y evaluación.

Recomendaciones

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
1	El próximo PEP elaborado por el PMA debería dar cuenta más fielmente de la situación política y económica específica de la República Dominicana como país de ingreso medio-alto, Estado insular caribeño y país fronterizo con Haití. El PMA debería procurar aumentar la armonización con el marco de planificación de las Naciones Unidas en el país y garantizar la complementariedad entre los organismos con sede en Roma. En esa armonización, el PMA debería anticipar una tendencia constante de reducción del apoyo internacional a la República Dominicana y de los recursos para su propia labor en el marco del efecto estratégico 1 (Capacidad de los asociados para alcanzar el objetivo del Hambre Cero) y el efecto estratégico 2 (Mejora del estado nutricional de los grupos vulnerables), además de poner mayor énfasis en el efecto estratégico 3 (Preparación, mitigación y respuesta ante emergencias), teniendo en cuenta los desafíos relacionados con el cambio climático y los desastres naturales a nivel nacional, de la isla y del Caribe.	Estratégica	Oficina en el país	Despacho Regional	Alta	Junio de 2024
1.1	Para volver a centrar su atención en el efecto estratégico 3, el PMA debería evitar las superposiciones y promover una cooperación más estrecha sobre el terreno en la ejecución de las actividades vinculadas a la seguridad alimentaria cuando su mandato se superpone con el de la FAO y el del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).					
1.2	Asimismo, el PMA debería incrementar y diversificar más su labor de movilización de fondos (por ejemplo, movilización directa y asociaciones con el sector privado) a fin de obtener financiación suficiente para el trabajo restante en relación con los efectos estratégicos 1 y 2, manteniendo al mismo tiempo las actividades actuales de movilización de fondos en el marco de los efectos estratégicos 3 y 4 (Apoyo a las poblaciones afectadas por las crisis). Esto requiere aplicar a la cadena de suministro un enfoque a más largo plazo y diversificar los donantes para reducir a menos del 75 % la asignación de fondos a fines específicos por parte de estos, de modo que la oficina en el país logre la continuidad y coherencia necesarias para la ejecución global del PEP.					

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
1.3	Para el próximo PEP debería optarse por un período de implementación cuatrienal a fin de lograr la armonización con las prácticas de las otras entidades de las Naciones Unidas presentes en el país a partir del inicio del MCNUDS para 2028-2032. Esa armonización de la planificación es necesaria para que el PMA y sus asociados de las Naciones Unidas puedan establecer estrategias conjuntas para los períodos de planificación venideros.	Operacional				
2	El PMA debería fortalecer la lógica y la estrategia de intervención de su próximo PEP para favorecer una mayor sinergia en la ejecución de las actividades vinculadas a los distintos efectos estratégicos. Para ello habrá que formular una teoría del cambio amplia para el PEP en su conjunto, tarea en la que servirán de referencia la teoría del cambio reconstruida para esta evaluación y las teorías ya existentes para los efectos estratégicos 1, 2 y 3.	Estratégica	Oficina en el país	Despacho Regional y Sede	Alta	Fines de 2023 (con la publicación del próximo PEP)
2.1	Una esfera en la que se necesita una mayor sinergia entre los efectos estratégicos es el fortalecimiento de los vínculos entre las actividades de protección social (en el marco de los efectos estratégicos 1 y 2) y la intervención ante emergencias (dentro de los efectos estratégicos 3 y 4). Esta también es una esfera fundamental en la que el PMA recibe de los asociados gubernamentales una considerable demanda de fortalecimiento de las capacidades y asistencia técnica, especialmente en los ámbitos de las políticas y los sistemas.	Estratégica				
2.2	Con objeto de profundizar y facilitar la sinergia entre los distintos efectos estratégicos, la oficina en el país podría considerar la posibilidad de restablecer una función de gestión de programas, que se encargaría de supervisar todas las operaciones realizadas en el marco del PEP y de buscar oportunidades para proyectos generadores de sinergias entre los distintos efectos.	Operacional				
3	El PMA debería formular una estrategia para pasar de la prestación de apoyo al fortalecimiento de las capacidades de los asociados gubernamentales a la prestación de asistencia técnica a pedido a algunos de ellos. Esto es necesario porque se ha reconocido claramente que la capacidad institucional de los asociados del PMA ha mejorado mucho ya durante los PEP anteriores. El fortalecimiento de las capacidades podría seguir contemplándose a nivel institucional cuando las políticas y	Estratégica	Oficina en el país	Despacho Regional y Sede (fortalecimiento)	Alta	Para fines de 2024 (antes del final del primer año del próximo PEP)

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
	los sistemas presenten fallas o enfrenten dificultades de coordinación, como las detectadas en el sistema nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres.			de la capacidad nacional)		
3.1	La oficina del PMA en el país, reconocimiento que sus asociados gubernamentales han visto fortalecidas sus capacidades y ampliado su acceso a los recursos, podría considerar la posibilidad de ampliar los servicios en función de la demanda que presta en el marco del efecto estratégico 5 del PEP.	Operacional				
4	El PMA debería formular un enfoque y una estrategia específicos para reforzar el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo. Ambos aspectos deberían adaptarse al contexto de la República Dominicana y a las vulnerabilidades específicas derivadas de las emergencias (como los huracanes y las inundaciones y sequías relacionadas con el cambio climático), así como a grupos vulnerables concretos (como los migrantes haitianos y las personas indocumentadas). La oficina en el país debería reconocer que su experiencia y capacidad institucional no bastan por sí solas para crear ese nexo. Para fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo desde el punto de vista estructural en todas sus intervenciones de asistencia humanitaria, deberá establecer asociaciones con otros actores del sistema de las Naciones Unidas dedicados al desarrollo y con la sociedad civil.	Estratégica	Oficina en el país	Despacho Regional y Sede	Alta	Antes de 2026
4.1	La oficina en el país, con el apoyo del Despacho Regional y la Sede, debería dialogar y negociar con los principales donantes humanitarios y posibles donantes nuevos a fin de obtener financiación a más largo plazo para sus intervenciones de emergencia y asistencia humanitaria, con miras a incorporar una fase de transición hacia intervenciones de desarrollo que fomenten el empoderamiento socioeconómico de los beneficiarios. Esto requiere una financiación del apoyo humanitario con un horizonte temporal de dos años como mínimo.	Operacional				
4.2	La oficina en el país debería identificar a los posibles asociados dentro del Gobierno, las Naciones Unidas y la sociedad civil para preparar conjuntamente enfoques e intervenciones orientados a establecer y fortalecer el nexo entre la acción humanitaria					

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
	y la asistencia para el desarrollo, utilizando competencias, experiencias, conocimientos especializados y redes que sean complementarios.					
5	El PMA en la República Dominicana debería seguir interviniendo ante la crisis humanitaria en Haití movilizand o asistencia humanitaria para este último país (corredor humanitario y labor transfronteriza en ambos países) y ante los desastres y las emergencias a ambos lados de la frontera . Para ello, la oficina en el país podría buscar oportunidades que le permitan acrecentar su importancia en la región del Caribe, teniendo en cuenta la ubicación estratégica de la República Dominicana y la capacidad nacional existente para movilizar recursos destinados a las intervenciones de emergencia en otros Estados insulares de la región. Esto podría requerir un posicionamiento regional más firme del Programa en el país y en la región.	Estratégica		Despacho Regional, Oficina del PMA en Barbados, Sede	Media	Antes del final de 2027 (antes de la publicación del próximo PEP)
5.1	Reconociendo que la labor del PMA en el corredor humanitario reviste importancia estratégica tanto para la República Dominicana como para Haití, y posiblemente para toda la región del Caribe, se recomienda que el PMA convierta su oficina en la República Dominicana en un centro regional más destacado, con lo cual se facilitaría asimismo el acceso a nuevas fuentes de financiación para el PMA en el país y en la región.					
5.2	El PMA debería armonizar estrechamente su labor con las iniciativas de las Naciones Unidas en la República Dominicana y en Haití para fortalecer las intervenciones humanitarias y de desarrollo en ambos lados de la frontera, adoptando un enfoque transfronterizo y teniendo en cuenta las ventanillas específicas que se definan de común acuerdo con el Gobierno. A este respecto, podría proseguir sus actividades relacionadas con la crisis humanitaria en Haití y sus intervenciones frente a desastres naturales y emergencias, para lo cual dispone de conocimientos, experiencia y competencias específicos.					
5.3	Las oficinas en la República Dominicana y en Barbados y la Sede del PMA deberían entablar un diálogo acerca de en qué medida y en qué esferas específicas el PMA en la República Dominicana podría desarrollar un perfil regional más contundente.	Operacional				

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
6	<p>El PMA en la República Dominicana debería focalizarse más en aspectos como la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la inclusión, la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y la protección en su labor de planificación, programación y seguimiento y evaluación. Para ello, deberá tener en cuenta estos aspectos a nivel de actividad y producto, y prestar una atención más sistemática a los procesos de empoderamiento y a lograr efectos diferenciales y un impacto global para grupos objetivo concretos. El PMA tendrá que intensificar los esfuerzos por analizar los aspectos del empoderamiento y de la perspectiva de género y la inclusión, y garantizar que estos se integren de forma sistemática en sus intervenciones para lograr un cambio transformador en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como en el empoderamiento de grupos vulnerables concretos, tales como los migrantes, los refugiados, las personas con discapacidad, los jóvenes y las personas mayores.</p>	Estratégica	Oficina en el país	Despacho Regional	Alta	Para fines de 2024 (antes del final del primer año del próximo PEP)
6.1	<p>Los migrantes y los refugiados haitianos deberían incluirse de modo más explícito en la planificación, la ejecución y el seguimiento. Se requieren más conocimientos sobre los efectos específicos y el impacto global de las intervenciones del PMA en estos grupos objetivo con el fin de mejorar la calidad de sus intervenciones destinadas a estos grupos, así como para ofrecer datos empíricos en apoyo de sus iniciativas y las iniciativas conjuntas con otras entidades de las Naciones Unidas en materia de diálogo sobre políticas y promoción cuyo objetivo es mejorar la situación de los grupos objetivo más vulnerables en la sociedad dominicana.</p>					
6.2	<p>Debería reforzarse el lugar que la función de seguimiento y evaluación ocupa en la oficina en el país y su importancia, junto con las capacidades correspondientes; también deberían mejorarse los indicadores pertinentes, en particular a nivel de los efectos. Se necesita un mayor esfuerzo para sistematizar y analizar los datos de seguimiento y evaluación y utilizarlos como base de las futuras decisiones de gestión y para impulsar innovaciones e introducirlas en la ejecución del PEP. Esto también requerirá más capacitación para todo el personal de la oficina en el país y más disciplina institucional a la hora de registrar datos en los sistemas de seguimiento y evaluación y de utilizarlos. Además, se recomienda que el PMA estudie las posibilidades de armonización y sinergia con las iniciativas nacionales coordinadas por</p>	Operacional				

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
	el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y dedicadas al seguimiento de los efectos de los programas nacionales de seguridad alimentaria y protección social, con objeto de intensificar la labor de extracción de datos conjunta a ese respecto.					

1. Introducción

1. La evaluación independiente del plan estratégico del PMA para la República Dominicana, encargada por la Oficina de Evaluación del PMA, abarca todas las actividades del PMA consideradas en el PEP provisional de transición de 2018, así como en el PEP del período 2019-2023. La Política en materia de planes estratégicos en los países del PMA introdujo las evaluaciones de estos planes en 2016.

2. Este informe de evaluación comprende tres secciones, a saber: la sección 1 incluye el contexto, el alcance, el enfoque, la metodología, el proceso y los entregables; la sección 2 presenta hallazgos clave en relación con las preguntas de evaluación; y la sección 3 presenta las principales conclusiones y recomendaciones.

1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN

Justificación

3. Esta evaluación fue realizada por un equipo independiente externo compuesto de miembros nacionales e internacionales. La gestión corrió a cargo de la consultoría Lattanzio KIBS y abarcó el período 2018-2022. La evaluación es oportuna y brinda a la oficina en el país los datos empíricos necesarios para contribuir al diseño de su próximo PEP, que se debe presentar ante la Junta Ejecutiva en noviembre de 2023.

4. La evaluación del PEP tiene en cuenta el cambio del PMA de una planificación basada en proyectos a una planificación estratégica a escala nacional. Hace una valoración de las tendencias y los cambios estratégicos acontecidos en un lapso general de seis años: un año de la planificación del PEP provisional de transición (2018) y cinco años de planificación del PEP (de 2019 a 2023).

5. La evaluación se centra en las actividades y los procesos del PEP sistemáticamente, y presta especial atención a aspectos relacionados con la inclusión, la igualdad de género, la equidad y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

Objetivos

6. La presente evaluación del PEP tiene dos objetivos: 1) aportar pruebas y facilitar el aprendizaje sobre el desempeño del PMA para contribuir a las decisiones estratégicas de ámbito nacional, particularmente con vistas a desarrollar un futuro compromiso del PMA en la República Dominicana, y 2) rendir cuentas de los resultados ante las partes interesadas del PMA¹. En concreto, la evaluación espera generar conocimientos y mejorar la comprensión respecto a la contribución del PMA a los efectos estratégicos del PEP, sobre todo en cuanto al fortalecimiento de las capacidades a nivel individual, institucional y de entorno propicio.

Usuarios y usos previstos

7. Los principales usuarios de esta evaluación son la dirección y el personal de la oficina en el país, el despacho regional de Panamá y diversas divisiones específicas de la sede, incluida la Oficina de Evaluación y la Junta Ejecutiva. Se organizó un grupo de referencia interno para orientar esta evaluación y garantizar que los resultados obtenidos sirvieran para mejorar los procesos de gestión de los conocimientos y el aprendizaje del PMA. En consecuencia, los miembros de dicho grupo también son usuarios de esta evaluación.

8. Entre los usuarios externos se incluyen ministerios del Gobierno, instituciones y donantes del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico, el grupo de beneficiarios objetivo, los organismos de las Naciones Unidas y otros asociados internacionales para el desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales. En el conjunto de otros usuarios se incluyen representantes e instituciones y organizaciones del Gobierno que participan en actividades de intercambio

¹ PMA, 2022. Términos de referencia de la evaluación del Plan Estratégico del PMA relativo a la República Dominicana, 2019-2023, pág. 1.

Sur-Sur y triangular. La evaluación se centró especialmente en la medida en la que existía un equilibrio de género en los diferentes grupos de beneficiarios (principalmente niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes, adolescentes y personas de edad en riesgo de malnutrición, personas con VIH, pequeños agricultores, migrantes y refugiados, y personas indocumentadas, sobre todo procedentes de Haití), así como en su participación a fin de asesorar en el diseño y la ejecución de las actividades del PEP y llevar a cabo el seguimiento de sus resultados.

1.2. CONTEXTO

Datos demográficos

9. La República Dominicana es el segundo país más grande del Caribe², y tiene una población de 11,1 millones de personas (el 50 % de las cuales son mujeres y niñas); de estas, un 27 % tienen entre 0 y 14 años de edad³. Los datos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) correspondientes a 2022⁴ reflejan que la esperanza de vida es de 78 años para las mujeres y de 72 años para los hombres, la tasa de fecundidad es de 2,2 y la última tasa de mortalidad materna de la que se dispone se sitúa en 95 por cada 10.000 nacidos vivos en 2017. La tasa de fecundidad entre adolescentes es alta; en concreto, de 64 por cada 1.000 niñas en el grupo de edad de 15 a 19 años en 2020, según los datos de libre acceso del Banco Mundial⁵. Ha existido una alta proporción histórica de trabajadores migrantes y permanentes haitianos en el sector agrícola de la República Dominicana, sobre todo en las plantaciones de azúcar. En el país, hay 0,75 millones de haitianos (6,7 % de la población total y 15 % del total de la fuerza laboral)⁶.

Economía y repercusiones de la pandemia de COVID-19

10. En la actualidad, la República Dominicana es una economía de ingreso medio-alto⁷. En 2021, su puntuación en el Índice de Desarrollo Humano era de 0,77, lo que colocaba al país en el puesto 88, en comparación con el puesto 100 que tenía en 2010, de un total de 191 países⁸. El turismo, las remesas, la inversión directa extranjera, los ingresos procedentes de la minería, las zonas de libre comercio y las telecomunicaciones han contribuido a que la República Dominicana se convierta en la segunda economía de más rápido crecimiento en la región de América Latina y el Caribe durante la última década. En 2019, el país estaba bien situado para cumplir su aspiración de alcanzar la categoría de país de ingreso alto para 2030⁹.

11. La pobreza extrema ha disminuido, si bien en 2021 afectaba al 24 % de la población, cifra ligeramente superior a la de 2019 a causa de la pandemia de COVID-19¹⁰. Las mujeres se han visto especialmente afectadas por el aumento de la pobreza que ha provocado la pandemia: la tasa de aquellas que tenían ingresos por debajo del umbral de pobreza creció del 22 % en 2019 al 24,6 % en 2020. Esta cifra fue ligeramente inferior en el caso de los hombres (19,8 % en 2019 y 22 % en 2020)¹¹. La pobreza

2 UNdata, perfil del país, República Dominicana <http://data.un.org/Search.aspx?q=Dominican+Republic>.

3 Según datos comunicados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en 2022.

4 Datos del UNFPA sobre la población mundial, consultados el 18 de marzo de 2023.

5 Datos de libre acceso del Banco Mundial, disponibles en: <https://datos.bancomundial.org/>.

6 Censos de inmigrantes de la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana: Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2017). Santo Domingo: Oficina Nacional de Estadística. Abril de 2018, Oficina Nacional de Estadística (ONE), 2017.

7 La clasificación de los países se basa en la definición del Banco Mundial.

8 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2022. *Informe sobre desarrollo humano 2021/2022*.

Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación.

9 Datos de libre acceso del Banco Mundial, disponibles en: <https://datos.bancomundial.org/>.

10 Oficina Nacional de Estadística (ONE). 2019. Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT); Datos de libre acceso del Banco Mundial, en: <https://datos.bancomundial.org/>; ONE. 2021. Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria, 2021 <https://mepyd.gob.do/publicaciones/boletin-pobreza-monetaria-a7-no9>.

11 ONE. 2021. Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria, 2020. Disponible en: <https://mepyd.gob.do/publicaciones/boletin-pobreza-monetaria-a6-no8>.

multidimensional sigue siendo una realidad para la población, especialmente en zonas rurales, donde las cifras prácticamente se han duplicado¹².

Pandemia de COVID-19

12. La República Dominicana tuvo 655.540 casos confirmados de COVID-19, y 4.384 muertes¹³. El 2 de diciembre de 2022, se habían administrado en total 15.864.270 dosis de vacunas¹⁴.

13. La actividad económica y el empleo se han recuperado de las consecuencias de la pandemia; esto se ha reflejado en un aumento del producto interno bruto (PIB), que alcanzó el 12,3 % en 2021¹⁵. No obstante, a pesar de que se han incorporado programas de apoyo especiales para las personas más pobres, persisten los desafíos estructurales relacionados con el bienestar y la inclusión social, y el reciente aumento de la inflación pone en peligro los ingresos de las familias.

14. Nuevas pruebas demuestran un aumento de la violencia de género como consecuencia del endurecimiento de las medidas de distanciamiento social. Además, en las fases más avanzadas de la pandemia, se detectó que la pérdida de empleo y la escasa estabilidad económica de las mujeres eran factores que posiblemente motivaran el aumento de la violencia doméstica y el menor número de denuncias¹⁶.

Las políticas nacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

15. El Gobierno está progresando hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mediante la adopción de diversas políticas y estrategias que figuran en su Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030, aprobada en 2012.

16. Para promover la seguridad alimentaria y la nutrición, el Gobierno aprobó medidas legislativas específicas. La Ley de 2016 sobre el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional¹⁷ se considera un instrumento jurídico básico para alcanzar el objetivo de Hambre Cero.

17. En cuanto a la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, el Gobierno cuenta con el Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres y el Plan Nacional de Adaptación para el Cambio Climático 2015-2030, ejecutados a través del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.

18. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y el Gabinete de Política Social son entidades clave que supervisan la Estrategia Nacional de Desarrollo a fin de poner remedio a la pobreza y garantizar el acceso a la protección social y los programas de redes de seguridad social.

19. La igualdad de género (una de las prioridades de la Estrategia Nacional de Desarrollo) es un tema que principalmente se trata a través del tercer Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2020-2030 (PLANEG III) y el Plan Nacional para la Reducción de Embarazos en Adolescentes (2019-2023). El Ministerio de la Mujer (MMUJER) trabaja a escala regional para aplicar la Estrategia de Montevideo a fin de poder

12 "Índice de pobreza multidimensional de la República Dominicana" (2020). Disponible en: https://mppn.org/wp-content/uploads/2020/08/IPM-RD-2020_R13082020-p.-.pdf.

13 Según cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS) correspondientes a la República Dominicana, del 3 de enero de 2020 al 22 de diciembre de 2022.

14 Organización Mundial de la Salud (OMS), estadísticas sobre los casos de COVID-19, disponibles en: <https://covid19.who.int/>.

15 Datos de las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos de las cuentas nacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) publicados en el sitio web del Banco Mundial, el Banco Central de la República Dominicana y el Banco Interamericano de Desarrollo.

16 Banco Mundial, 2022. "Addressing the Impact of COVID-19 on Gender-Based Violence: An Ongoing Challenge for 2022". Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/events/2022/03/30/the-incidence-of-gender-based-violence-in-latin-america-and-the-caribbean>.

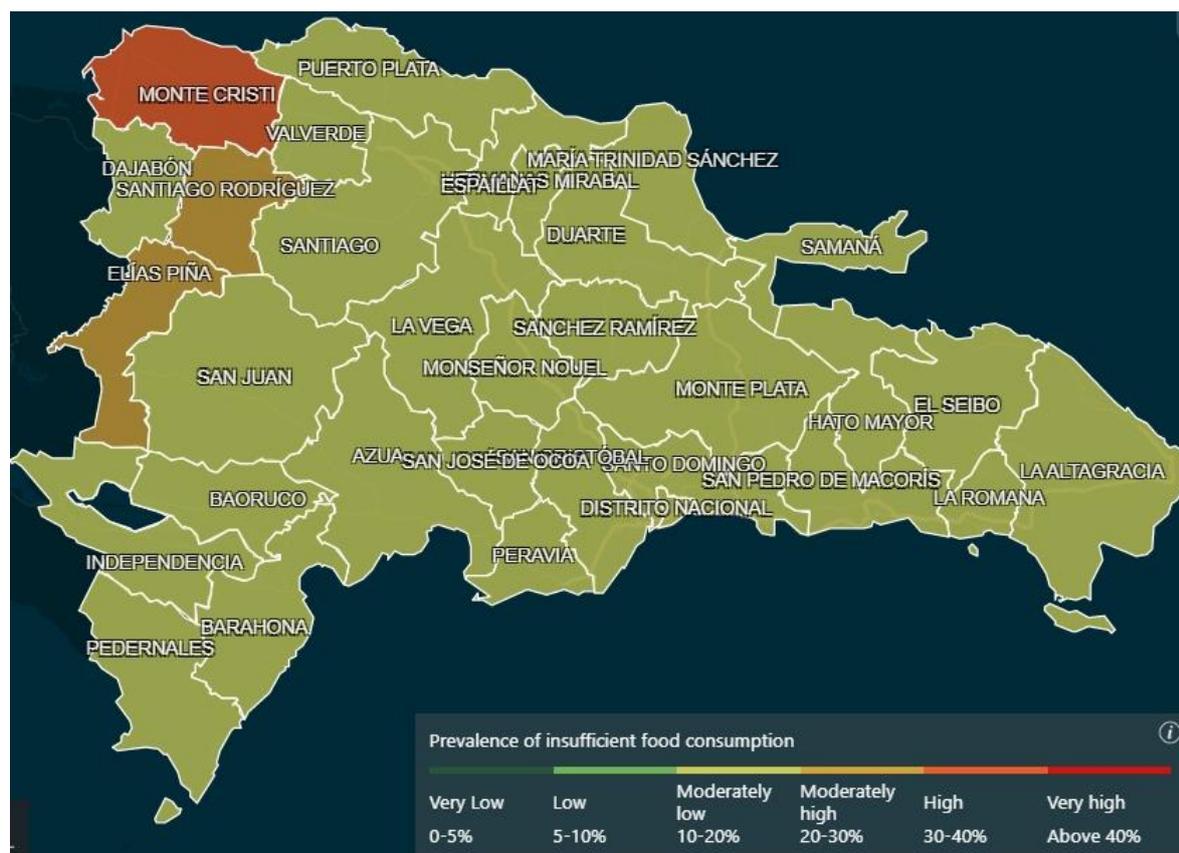
17 Sitio web de la Organización para la Alimentación y la Agricultura. Disponible en: <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC159064/>.

cumplir las cuestiones relacionadas con el género incluidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) (véase la sección dedicada a las cuestiones de género).

Seguridad alimentaria y nutrición

20. A pesar de haber alcanzado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), todavía existen desigualdades. Se observan tres factores subyacentes de la inseguridad alimentaria y los problemas de nutrición, a saber: los servicios de salud no tienen la calidad adecuada, la dieta no está diversificada y la estructura agrícola está poco consolidada. La figura 1 muestra la prevalencia del consumo de alimentos por provincia, en el mapa del hambre del PMA. Solamente 2 de las 31 provincias (Elías Piña y Santiago Rodríguez), y una (Monte Cristi) tienen un consumo de alimentos moderado o alto, respectivamente.¹⁸

Figura 1: Mapa del hambre correspondiente a la República Dominicana (diciembre de 2022)



Fuente: [HungerMap Live](https://www.hungermaplive.com/), datos obtenidos en diciembre de 2022.

21. En 2021, el país alcanzó una puntuación de 8 en el Índice Global del Hambre, por lo que se puede describir como país con un nivel bajo de hambre¹⁹ (en el puesto 36 de 116 países). También está bien situado para reducir la emaciación y el retraso del crecimiento entre los menores de 5 años hasta el 2,4 %²⁰. No se ha logrado ningún avance respecto a la reducción de la anemia y la obesidad. El 8 % de los niños menores de 5 años sigue teniendo anemia, una situación que comparte el 30 % de las mujeres embarazadas²¹; por otro lado, las cifras de obesidad se han duplicado en el grupo de población en edad

18 HungerMap Live. Consultado el 22/12/2022.

19 En la escala de 100 puntos, un valor menor o igual a 9,9 indica un nivel bajo de hambre.

20 Índice Global del Hambre. Disponible en: <https://www.globalhungerindex.org/>.

21 PMA, 2021. Fill the Nutrient Gap: República Dominicana.

escolar y alcanzaron el 33 % en 2016²². En 2017, el costo de la doble carga de la malnutrición representaba el 2,6 % del PIB de la República Dominicana, la mayor parte del cual correspondía a la obesidad²³.

Agricultura

22. La agricultura es el cuarto sector de más importancia en el país. En 2020, el 9 % de la población activa de la República Dominicana trabajaba en este sector (393.090 personas), de la cual el 5,7 % eran mujeres²⁴. La agricultura constituyó el 6 % del PIB en 2020²⁵, cerca del 50 % de la tierra se destina a la agricultura²⁶. Los pequeños agricultores representan el 81 % del sector; de ellos, el 83,7 % son hombres y el 16,3 % son mujeres²⁷.

Cambio climático y vulnerabilidad

23. La República Dominicana se encuentra constantemente expuesta a desastres naturales, en particular a inundaciones y huracanes; además, enfrenta un elevado riesgo de actividad sísmica debido a su ubicación geográfica. La figura 2 muestra la incidencia de los desastres naturales en el país desde 2015.

Figura 2. Visión general de la incidencia de los desastres naturales en la República Dominicana (2015-2022)



Fuente: Datos elaborados por el equipo de evaluación a partir de la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT.

Educación

24. El segundo Plan Decenal de Educación 2008-2018 tenía por objeto mejorar la calidad de la educación. El plan estaba en consonancia con otros marcos reguladores como el Plan Estratégico 2017-2020 del Ministerio de Educación (MINERD) y el Pacto Nacional de la Reforma Educativa en la República Dominicana.

25. Los datos recientes desglosados por género²⁸ indican que, en 2021, la tasa bruta de matriculación aumentó. En dicho año, hubo un 33,9 % de niñas y un 32,8 % de niños en la etapa preescolar; un 95 % de niñas y un 98 % de niños en educación primaria; y un 79 % de niñas y un 72 % de niños en educación secundaria. La tasa de alfabetización en 2016 se situaba en el 94 % en el grupo de población de 15 años o más. En 2021, un estudio del UNFPA reveló que 6 de cada 10 niñas adolescentes que quedaban

22 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2021. *Estado Mundial de la Infancia 2021*. <https://www.unicef.org/es/informes/estado-mundial-de-la-infancia-2021>.

23 PMA, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) y la Vicepresidencia, 2019. El costo de la doble carga de la malnutrición: impacto social y económico. República Dominicana. Disponible en: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000111141/download/>.

24 República Dominicana-Agricultura, 2020. Encuesta sobre Población Empleada por Género en el Sector Agropecuario 2002-2020.

25 Banco Mundial, 2021. Indicadores de desarrollo del Banco Mundial. Porcentaje de la agricultura en el PIB, consultado el 22 de diciembre de 2022.

26 FAO, 2021. Perfil del país de la Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la FAO (FAOSTAT), consultado el 22 de diciembre de 2022.

27 ONE, 2015. Precenso Nacional Agropecuario, 2015.

28 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2020. Estadísticas sobre educación correspondientes a la República Dominicana.

embarazadas no terminaban la educación secundaria, y únicamente el 6,2 % de ellas terminaban los estudios universitarios²⁹.

Igualdad y equidad de género

26. La desigualdad de género es un problema importante en la República Dominicana, sobre todo en lo que atañe a la violencia de género (doméstica) y al matrimonio precoz; el 35 % de las niñas contraen matrimonio antes de los 18 años³⁰.

27. Pese a que se observa cierta mejora, el país todavía dista de lograr la igualdad y equidad de género. De hecho, ocupa el puesto 112 de 162 países en el índice de desigualdad de género³¹, por encima del promedio regional³². El país ha aprobado su tercer Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2020-2030 (PLANEG III).

Migración, refugiados y desplazados internos

28. Se estima que en 2021³³ el país albergaba a 847.979 inmigrantes (a diferencia de los 570.000 de 2020), cifra que representa un 8,3 % de la población total. El 88,5 % de los inmigrantes son de origen haitiano; muchos son vulnerables o corren el riesgo de sufrir exclusión social. Más del 60 % de los inmigrantes viven en zonas urbanas³⁴. Es importante subrayar que muchos trabajadores haitianos de la República Dominicana no son refugiados ni trabajadores migrantes, sino que forman parte de la fuerza de trabajo, especialmente en el sector agrícola.

29. En junio de 2020, 57.669 haitianos regresaron de la República Dominicana a Haití como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y la pérdida de ingresos. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha advertido de que la frontera entre los dos países exige una solución concreta, además de necesitarse un sistema de coordinación transfronterizo³⁵. Asimismo, en la República Dominicana han tenido lugar desplazamientos internos, principalmente debido a los desastres naturales. Entre 2018 y 2021, 73.632 personas se han tenido que desplazar dentro del país³⁶.

Protección humanitaria

30. Algunos grupos son especialmente vulnerables en la República Dominicana, y corren el riesgo de que se violen sus derechos humanos. Entre ellos se encuentran los migrantes haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana, las mujeres, los niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH/sida y otras enfermedades crónicas, y el colectivo LGBTI. Por ejemplo, en 2019 el 4,6 % de los niños y el 3,0 % de las niñas eran víctimas del trabajo infantil. La tasa de embarazo en la adolescencia es la más alta de la región: el 19 % de los embarazos corresponden a chicas de entre 15 y 19 años³⁷.

31. En 2016, el Gobierno creó el Equipo Consultivo sobre Protección, Género y Edad (EC-PGE)³⁸ en el país como parte de su Comisión Nacional de Emergencias. El objetivo de este equipo era garantizar la

29 Consecuencias socioeconómicas del embarazo adolescente en la República Dominicana. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe – MILENA 1.0. 12 de julio de 2021. Disponible en:

https://dominicanrepublic.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/presentacion_milena_rd_final_12-07-2021.pdf.

30 Estrategia Women Count de ONU-Mujeres. Disponible en: <https://data.unwomen.org/country/dominican-republic>.

31 Índice de desigualdad de género del PNUD (IDG). Disponible en: Centro de datos del PNUD sobre índices compuestos temáticos: índice de desigualdad de género.

32 *Ibid.*

33 Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana, 2021. “Informe de Resultados”, 2021.

34 ONE, 2018. ENI-2017, Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes.

35 OIM, junio de 2020. “Diásporas, fronteras e inmigración en tiempos de la COVID-19”.

36 Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés), Country Profile: Dominican Republic. Consultado el 16 de agosto de 2022.

37 Sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana, 2021. “Informe de Resultados”, 2021.

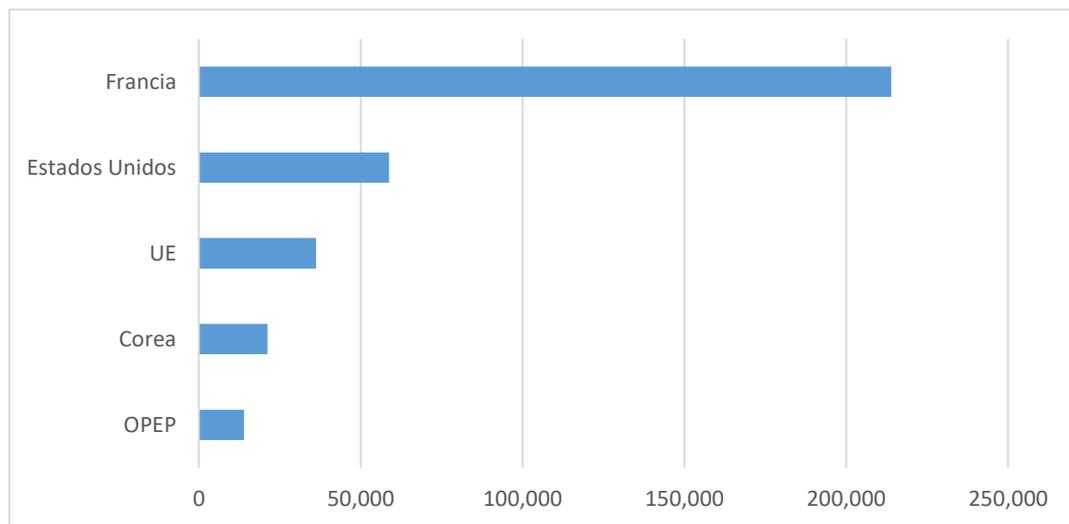
38 Equipo Consultivo de Protección, Género y Edad (EC-PGE).

protección de las personas afectadas y desplazadas por los desastres³⁹. El PMA es uno de los miembros activos del grupo de tareas sobre migración, que está liderado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el EC-PGE⁴⁰.

Asistencia internacional para el desarrollo

32. Durante el período 2018-2020, la República Dominicana recibió un promedio anual de 1.322,4 millones de dólares EE.UU. en concepto de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La proporción en cifras netas de la AOD respecto al ingreso nacional bruto permaneció estable entre 2017 y 2019, en el 2 %. Las cinco principales fuentes de financiación de la AOD fueron Francia, los Estados Unidos de América, la Unión Europea, Corea y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (figura 3).

Figura 3: Las cinco principales fuentes de financiación de la asistencia oficial para el desarrollo de la República Dominicana (promedio en millones de dólares EE.UU.), 2018-2021



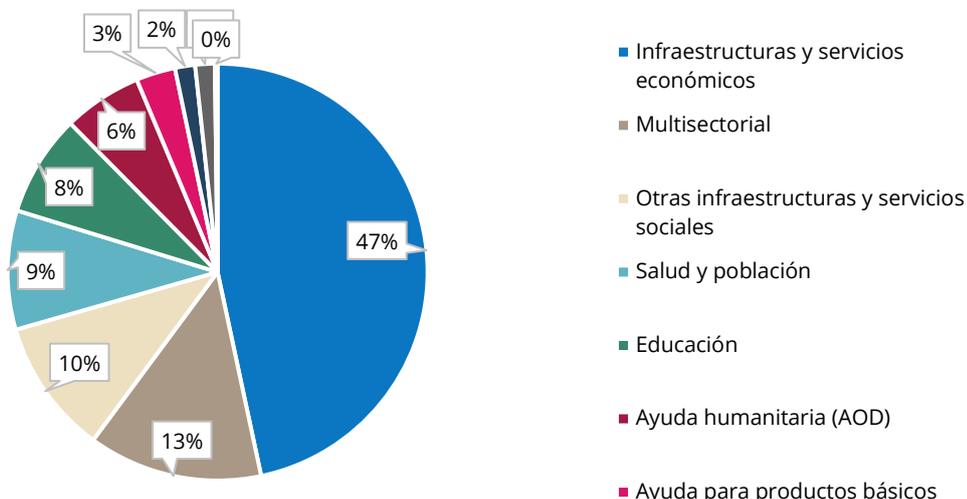
Fuente: Sitio web de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), datos obtenidos el 26 de enero de 2023.

39 Comité de Oxford para el Socorro en Casos de Hambre (OXFAM), 2017. *Institucionalización de la protección en la reducción de riesgo de desastres. Estudio de caso de la República Dominicana.*

40 PMA, 2021. *Annual Country Report 2021 Dominican Republic.*

33. Los fondos de la asistencia oficial para el desarrollo correspondientes al período comprendido entre 2018 y 2020 se destinaron principalmente a los servicios y la infraestructura económicos (47 %), y el 6 % a asistencia humanitaria (figura 4).

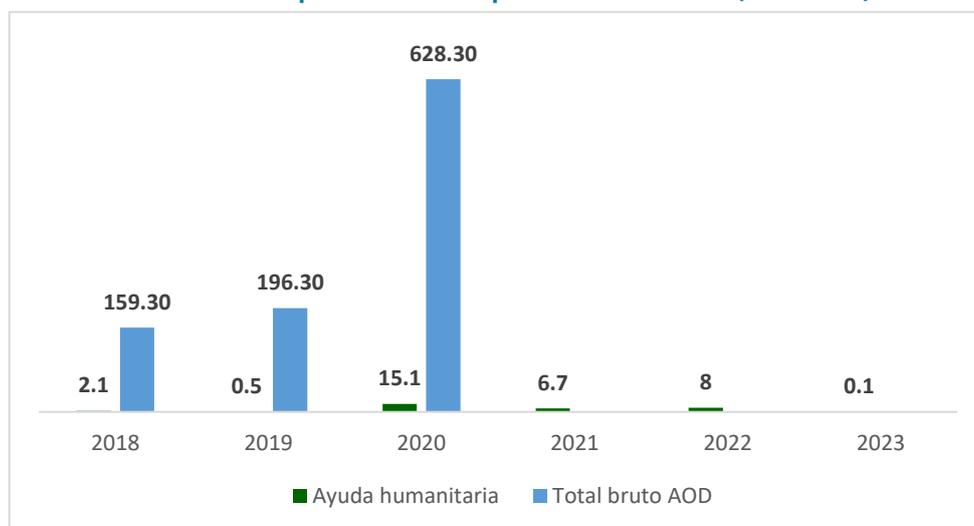
Figura 4: La asistencia oficial para el desarrollo de la República Dominicana por sector, promedio del período 2018-2021



Fuente: Sitio web de la OCDE, datos obtenidos el 26 de enero de 2023.

34. La República Dominicana recibió más AOD que asistencia humanitaria. Los fondos con el primer concepto alcanzaron un total de 628,3 millones de dólares EE.UU. en 2020, mientras que en concepto de asistencia humanitaria las aportaciones fueron muy reducidas, de prácticamente 30,5 millones de dólares entre 2019 y 2023. Desde 2019, el país recibió 17,8 millones de dólares de asistencia humanitaria a través del Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP)⁴¹. De 2018 a 2023, los principales donantes de asistencia humanitaria del país han sido, entre otros, el Japón, los Estados Unidos de América, el Reino Unido, el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y los Emiratos Árabes Unidos (figuras 5 y 6).

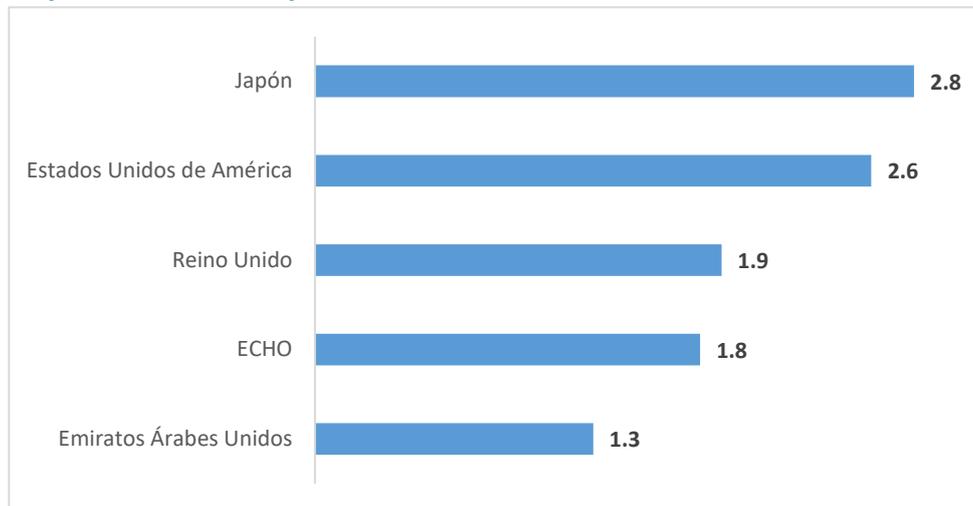
Figura 5: Asistencia internacional prestada a la República Dominicana (2018-2023)



41 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), 2023. Sitio web del Servicio de Seguimiento Financiero, consultado el 2 de febrero de 2023.

Fuente: Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD-OCDE), Servicio de Seguimiento Financiero de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA-FTS, por sus siglas en inglés), datos obtenidos el 26 de enero de 2023. Nota (*): No hay datos disponibles sobre la AOD correspondientes al año 2022.

Figura 6: Las cinco principales fuentes de financiación de la asistencia humanitaria a la República Dominicana, promedio anual del período 2018-2022, en millones de dólares EE.UU.

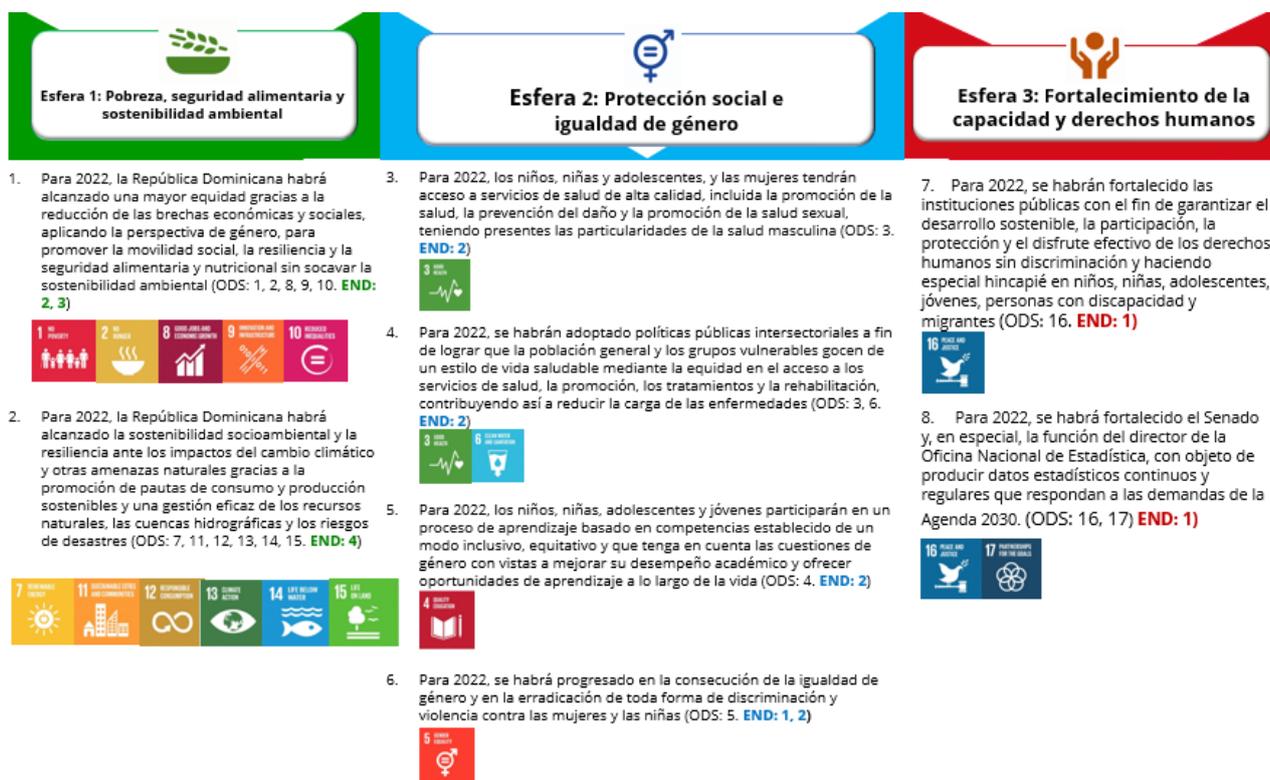


Fuente: OCHA-FTS, datos obtenidos el 26 de enero de 2023.

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)

35. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) abarca el período 2018-2022 y se sirve de la experiencia, la capacidad y los recursos de las Naciones Unidas para respaldar el logro de las prioridades descritas en la Agenda 2030 del Gobierno. Elaborado conjuntamente con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, se centra en tres áreas estratégicas basadas en los hallazgos obtenidos de un análisis común sobre el país. El MANUD tiene ocho efectos que están en consonancia tanto con los ODS como con los objetivos que figuran en la estrategia nacional de desarrollo (véase la figura 7).

Figura 7. Consonancia del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2018-2022 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Estrategia Nacional de Desarrollo



Fuente: MANUD de la República Dominicana para 2018-2022.

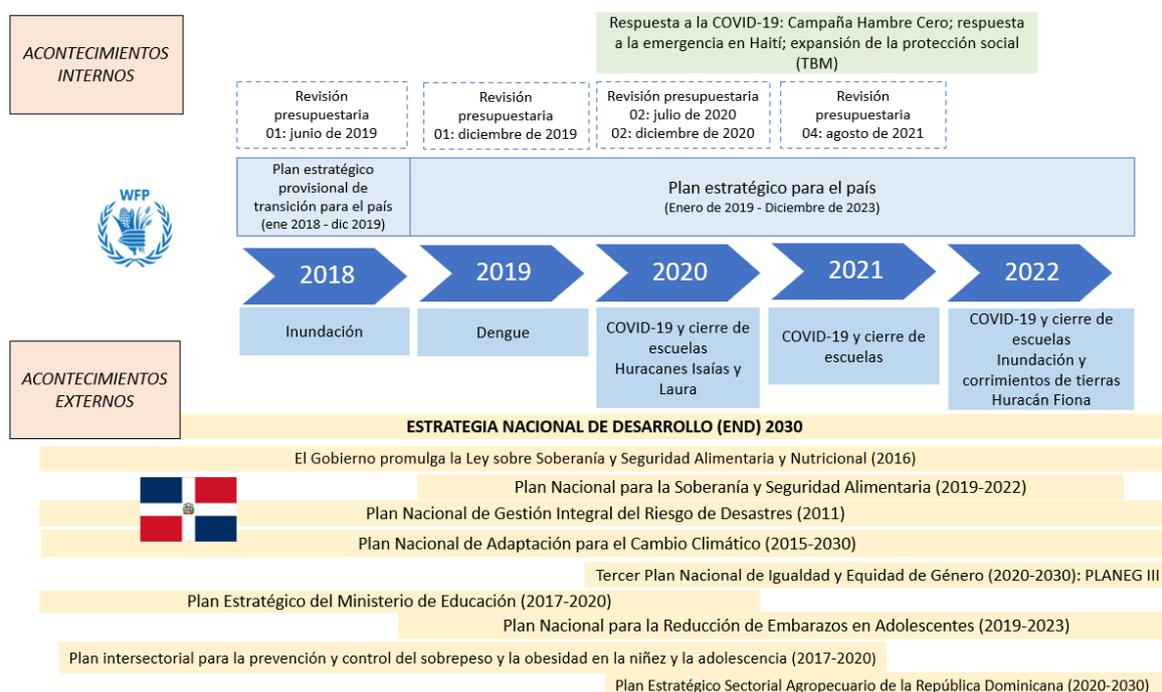
36. En abril de 2020, el equipo de las Naciones Unidas en el país preparó el plan de respuesta socioeconómica de las Naciones Unidas a la COVID-19⁴² para la República Dominicana, con el propósito de complementar la asistencia de las Naciones Unidas en el país como respuesta a la pandemia. Los cinco ejes que contempla son: i) los sistemas de atención de la salud durante las crisis; ii) protección social y servicios básicos; iii) recuperación económica; iv) respuesta macroeconómica y colaboración multilateral; y v) cohesión social y resiliencia comunitaria.

1.3. OBJETO DE LA EVALUACIÓN (TEMA QUE SE ESTÁ EVALUANDO)

37. El PEP (2019-2023) fue precedido por el PEP provisional de transición (2018). Esta sección resume los efectos estratégicos, los productos y las actividades que se incluyen en los dos planes estratégicos. La figura 8 presenta el PEP provisional de transición y el PEP como parte del contexto nacional de la República Dominicana.

42 Sistema de las Naciones Unidas en la República Dominicana, 2020. "República Dominicana: Plan estratégico de respuesta a COVID-19"

Figura 8: Resumen del apoyo del PMA a la República Dominicana a lo largo de los años



Fuente: Elaborado por el equipo de evaluación.

Visión general del PEP provisional de transición y del PEP

38. En 2018, el PMA elaboró el PEP provisional de transición tras sus actividades (que tuvieron lugar entre 2009 y 2017) para respaldar el componente de nutrición del programa de protección social insignia del Gobierno, denominado Supérate⁴³. Asimismo, el PEP provisional de transición se diseñó para contribuir al logro de la ley del Gobierno sobre el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, promulgada en 2016 y considerada el instrumento jurídico básico para alcanzar el objetivo de Hambre Cero.

39. El presupuesto inicial del PEP provisional de transición fue de 914.632 dólares EE.UU., cifra que aumentó a 2.731.857 dólares como consecuencia de una prórroga de seis meses desde el 30 de junio de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2018⁴⁴. Los recursos del PEP provisional de transición estaban asignados prácticamente en su totalidad a fines específicos a nivel de actividad (99,5 %), siendo el Gobierno el principal donante (59 %).

40. El PEP (2019-2023) fue elaborado mientras se estaba ejecutando el PEP provisional de transición, y recibió la aprobación de la Junta Ejecutiva en febrero de 2019. Fue diseñado para continuar el proceso de transición del PMA de la ejecución directa al fortalecimiento de las capacidades nacionales y la creación de modelos de programas ampliables.

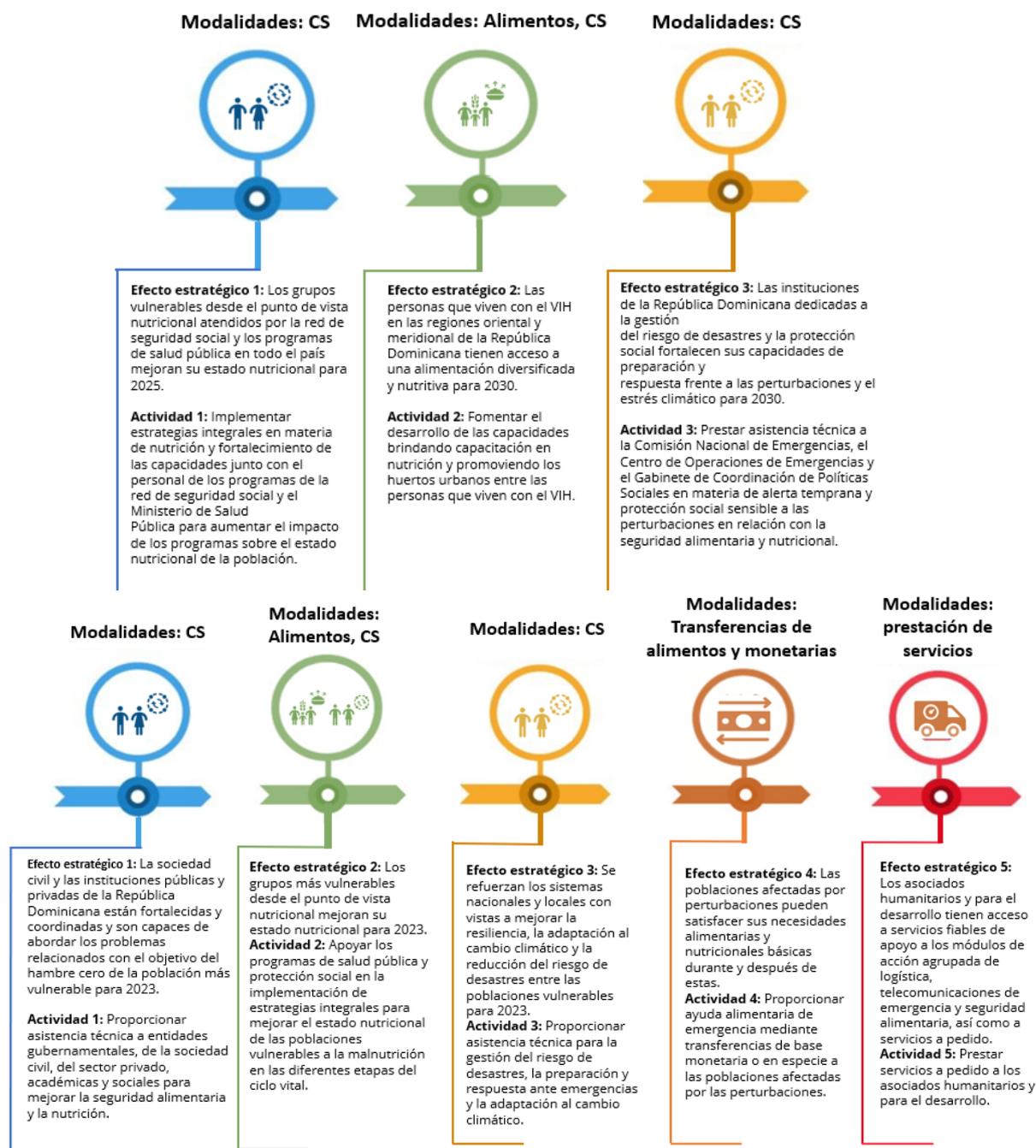
41. El PEP tiene cinco efectos estratégicos con actividades asociadas, como ilustra la figura 9 más abajo. Asimismo, en la figura 9 se resumen los efectos estratégicos, las actividades y las modalidades del

Figura 9. Resumen de los efectos estratégicos y actividades del PEP provisional de transición (2018) y el PEP (2019-2023) de la República Dominicana

43 Antes denominado Progresando con Solidaridad o ProSoli.

44 Portal de análisis relativo a la hoja de ruta integrada del PMA. "EV country portfolio budget (CPB) Resource Overview", datos obtenidos el 14 de diciembre de 2022.

PEP provisional de transición, junto con el PEP, lo cual demuestra que existe cierta continuidad, especialmente respecto a las actividades de los efectos estratégicos 2 y 3.



Fuente: PMA República Dominicana, línea de mira del PEP provisional de transición (2018) y el PEP (2019-2023), segunda revisión presupuestaria del PEP.

42. El PEP no tiene una teoría del cambio, si bien existe una línea de mira que fue examinada y actualizada cinco veces para incorporar las revisiones presupuestarias. Solamente con la segunda revisión presupuestaria de 2020 ya se incorporó un cambio significativo en la estructura del PEP, puesto que se añadieron dos efectos estratégicos (4 y 5), principalmente como respuesta a la pandemia de COVID-19. Durante la fase inicial, en dos talleres conjuntos celebrados con la oficina del PMA en el país, el equipo de evaluación reconstruyó una teoría del cambio general para el PEP, tomando como base las líneas de mira y

las teorías del cambio específicas para tres efectos estratégicos⁴⁵ que elaboró la oficina en el país (véase el anexo 3).

43. El presupuesto original del PEP y el plan basado en las necesidades (PBN) correspondiente al período de enero de 2019 a diciembre de 2023 fue de 10.174.911 dólares EE.UU. En el momento de preparación de este informe de evaluación (enero de 2023), el presupuesto se había revisado cuatro veces⁴⁶ y alcanzado un total de 45.149.802 dólares EE.UU. Las cuatro revisiones presupuestarias contribuyeron a la ejecución del PEP de la siguiente manera:

- La primera revisión presupuestaria (diciembre de 2019) aumentó el presupuesto hasta los 11.606.178 dólares EE.UU. con el fin de incluir las contribuciones adicionales destinadas al efecto estratégico 3, que no se habían previsto durante la presentación del PEP.
- La segunda revisión presupuestaria (julio de 2020) aumentó el presupuesto en 16.430.187 dólares, con lo que se alcanzó un total de 28.036.365 dólares; además, se añadieron los efectos estratégicos 4 y 5 para hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19. Los cambios estaban relacionados con la protección del acceso a los alimentos y la coordinación logística durante la respuesta ante emergencias.
- La tercera revisión presupuestaria (diciembre de 2020) sumó 906.494 dólares EE.UU. al presupuesto, con lo que se alcanzó un total de 28.942.858 dólares para incluir contribuciones adicionales destinadas al efecto estratégico 3 y los costos revisados correspondientes a los productos básicos y la cadena de suministro del efecto estratégico 4.
- La cuarta revisión presupuestaria (de agosto de 2021) aumentó el presupuesto con 16.206.944 dólares EE.UU. para los efectos estratégicos 1, 2 y 3, además de sufragar los costos revisados de la cadena de suministro correspondientes al efecto estratégico 2.

45 Para consultar las teorías del cambio de los efectos estratégicos 1, 2 y 3, véase el documento de la oficina del PMA en el país de 2019 titulado "Teorías de Cambio Objetivos Estratégicos 1, 2 y 3".

46 En mayo de 2023, el presupuesto se revisó para que estuviera en consonancia con el nuevo plan estratégico 2022-2025, pero no aumentó ni disminuyó el PBN.

44. Estos cambios se reflejaron en el plan basado en las necesidades, que aumentó en un 429 % respecto a su versión original. Tal como muestra el Table 1, queda claro que se ha asignado el 46 % del plan basado en las necesidades (siendo el efecto estratégico 1 y el efecto estratégico 3 los que reciben los porcentajes más elevados) y que se ha gastado el 59 % de los recursos asignados (siendo el efecto estratégico 2 el que arroja una tasa más elevada).

Cuadro 1. Resumen financiero acumulativo del PEP para el período 2019-2023, en dólares EE.UU.

Efecto estratégico	PBN (original)	PBN actual	Recursos asignados	Gasto	Porcentaje de recursos asignados del PBN (tras la 4.ª revisión presupuestaria)	Porcentaje de gasto de los recursos asignados
Efecto estratégico 1	1.085.243	1.437.356	838.201	474.899	58 %	57 %
Efecto estratégico 2	5.845.416	10.887.094	3.655.580	3.073.357	34 %	84 %
Efecto estratégico 3	1.600.034	12.525.759	7.560.375	4.593.296	60 %	61 %
Efecto estratégico 4		15.160.564	6.631.287	3.350.474	44 %	51 %
Efecto estratégico 5		500.001	0	0	0 %	
No específico de efectos estratégicos	1.644.218	4.639.028	2.282.066	801.015	49 %	35 %
TOTAL	10.174.911	45.149.802	20.967.509	12.293.040	46 %	59 %

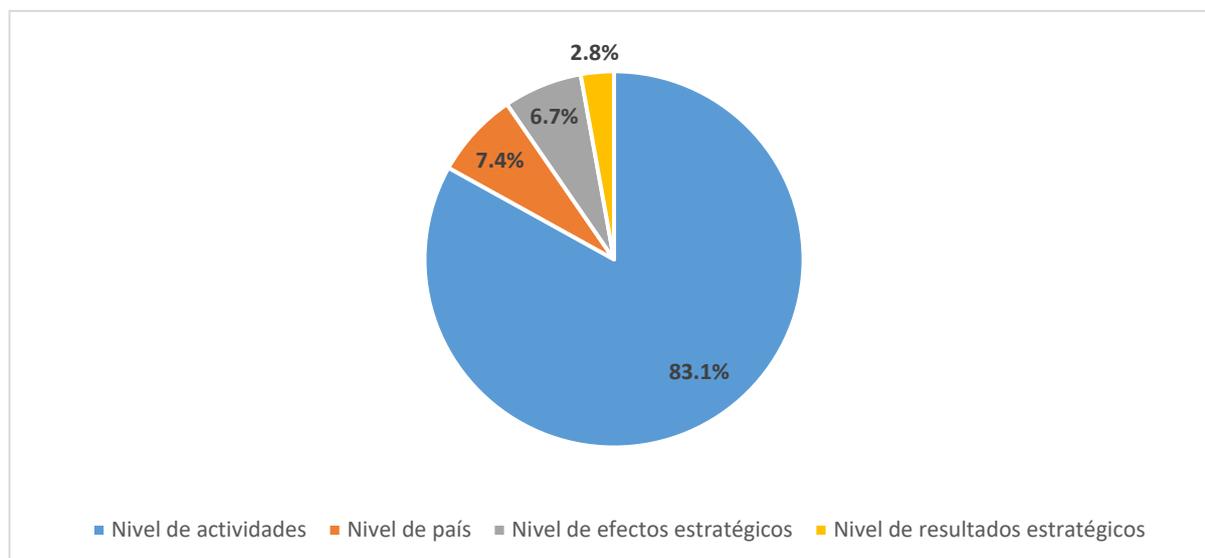
Fuente: Portal de análisis relativo a la hoja de ruta integrada del PMA, "EV_CB Resource Overview CSP"; datos obtenidos el 14 de diciembre de 2022. El cuadro incluye los costos de apoyo directo y los costos de apoyo indirecto.

45. Hasta la fecha, las contribuciones multilaterales directas⁴⁷ para el PEP (2019-2023) se han asignado predominantemente a nivel de actividad (83,1 %), mientras que el 16,9 % se ha asignado a nivel de país,

47 Las contribuciones multilaterales directas son fondos que un donante exige al PMA que asigne a actividades, países o efectos estratégicos específicos.

efecto estratégico y resultado estratégico. Los donantes principales son el Gobierno, la Comisión Europea y los Estados Unidos de América.

Figura 10. Contribuciones multilaterales directas por nivel de asignación para fines específicos (o asignación previa)



Fuente: "Distribution contribution and forecast stats Dominican Republic CSP 2019 -2023"; datos obtenidos el 11 de diciembre de 2022.

Resumen financiero de las modalidades de ejecución

46. El PMA introdujo la distribución de efectivo y cupones en 2020. El uso de esta modalidad ha aumentado de forma constante durante los años de ejecución del PEP, arrojando resultados satisfactorios. De hecho, en 2022 el PMA distribuyó más cupones de lo previsto. No sucedió lo mismo con la distribución de alimentos, que llegó a su máximo en 2020 y 2021 y alcanzó aproximadamente un tercio del nivel previsto —principalmente se llevó a cabo para hacer frente a la crisis de COVID-19 y a los huracanes—; por otro lado, en 2019 y 2022 el uso de esta modalidad fue mínimo. El apoyo a la nutrición que presta el PMA a grupos objetivos prioritarios de conformidad con el efecto estratégico 2 es una iniciativa continuada y constante a lo largo de todos los años. Sin embargo, la distribución de alimentos que señala el efecto estratégico 4 se pone en marcha en períodos de emergencia. En estos momentos los volúmenes previstos de distribución de alimentos son superiores, aunque se encuentran las mismas dificultades que al distribuir las cantidades de alimentos previstas originalmente. Por lo general, en una emergencia resulta más sencillo y eficiente recurrir a una respuesta basada en el efectivo y los cupones.

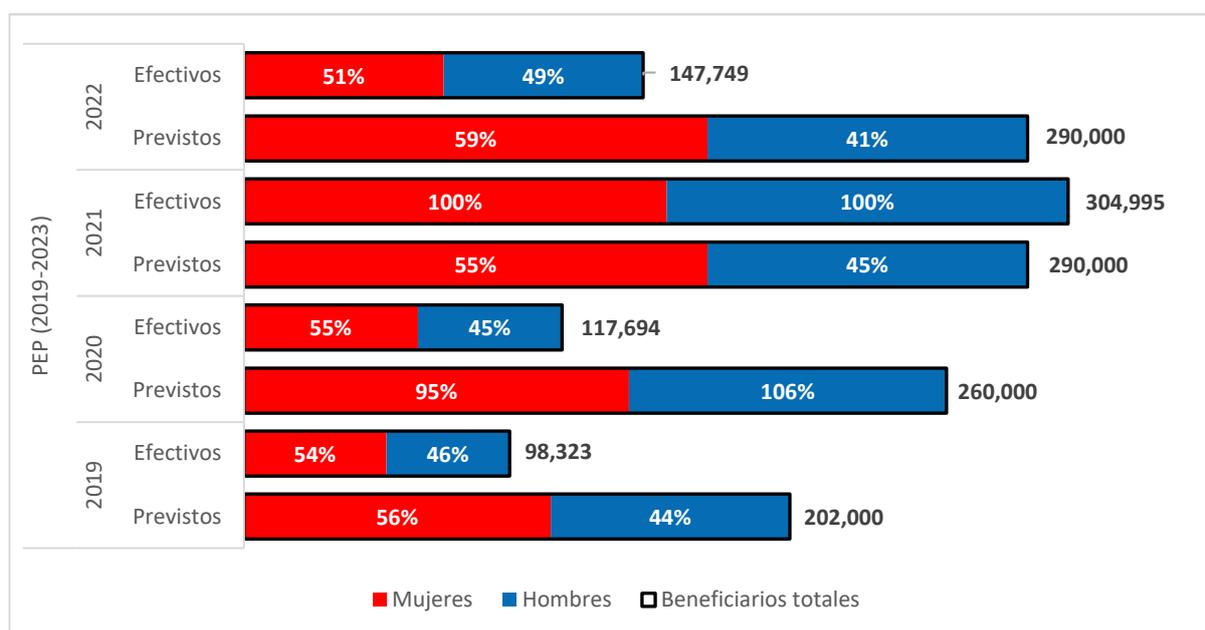
Los beneficiarios

47. La figura 11 muestra el número total de beneficiarios en la República Dominicana. El número de beneficiarios reales logró su nivel más alto en 2021, al exceder el número previsto de beneficiarios (con una proporción del 105,2 %). Los datos de 2022 reflejan que el PEP va retrasado, ya que al final del período de planificación se ha prestado apoyo al 40,5 % de los beneficiarios previstos

48. La composición de beneficiarios hombres y mujeres durante el período de ejecución del PEP ha estado bastante equilibrada. Los valores previstos normalmente son superiores para las mujeres, pero las diferencias se reducen al comparar los beneficiarios reales. Concretamente en 2021, el número efectivo de hombres beneficiarios alcanzó el 125,5 % frente a la cifra prevista, mientras que la proporción en el caso de las mujeres beneficiarias fue únicamente del 91,2 % en el mismo año. En 2019, 2020 y 2022, el número de hombres al que efectivamente se llegó rondó el 50 %, en comparación con el número previsto; sin embargo, el número de mujeres al que efectivamente se llegó fue sistemática y significativamente inferior al 50 % en comparación con el número previsto (véase la figura 11 a continuación). Estas cifras son una

clara indicación de que durante la ejecución de las medidas señaladas por el PEP el número de mujeres y niñas atendidas es inferior al número de hombres y niños atendidos.

Figura 11: Resumen de los beneficiarios previstos y reales, por género (2019-2022)



Género	2019	2020	2021	2022
	Beneficiarios previstos frente a reales			
Mujeres	46,4 %	45,1 %	91,2 %	35,1 %
Hombres	51,6 %	45,4 %	125,5 %	48,4 %
Total de beneficiarios	48,7 %	45,3 %	105,2 %	40,5 %

Fuente: Informe del Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET, por sus siglas en inglés) CM-R001b.

1.4. METODOLOGÍA, LIMITACIONES Y CONSIDERACIONES ÉTICAS DE LA EVALUACIÓN

Enfoque metodológico

49. La evaluación se llevó a cabo de conformidad con los criterios de evaluación de pertinencia, coherencia, cobertura, eficacia, sostenibilidad y eficiencia, y en función de cuatro preguntas clave de evaluación y 18 subpreguntas (véase la matriz de evaluación en el anexo 4).

- Pregunta de evaluación 1: ¿En qué medida se basa el PEP en datos empíricos y está orientado estratégicamente a atender las necesidades de los más vulnerables?
- Pregunta de evaluación 2: ¿Cuál es el alcance y la calidad de la contribución específica del PMA a los efectos estratégicos del plan estratégico para la República Dominicana?
- Pregunta de evaluación 3: ¿En qué medida ha utilizado el PMA sus recursos de manera eficiente para contribuir a los productos y resultados estratégicos del plan estratégico para el país?
- Pregunta de evaluación 4: ¿Qué factores explican el desempeño del PMA y la medida en que se ha realizado el cambio estratégico previsto por el plan estratégico para el país?

50. La evaluación adoptó un enfoque teórico basado en métodos mixtos para recopilar datos tanto cuantitativos como cualitativos a fin de evaluar las realizaciones del PMA y la contribución aportada mediante la ejecución del PEP.

51. La evaluación integró la perspectiva de género y los derechos humanos, además de otras cuestiones más generales de la inclusión (como, por ejemplo, la discapacidad y los migrantes procedentes de Haití) en su metodología, tal como detalla el anexo 5. Para ello, se garantizó que las muestras fueran representativas desde el punto de vista geográfico de las medidas que lleva a cabo el PMA en la República Dominicana, y que en la recopilación de datos participaran grupos clave. Dado que la matriz de evaluación se diseñó para incluir las perspectivas de evaluación y valoración de las mujeres y otros grupos vulnerables, se ha prestado atención a sus opiniones (las mujeres representaron el 61 % de las entrevistas a informantes clave); además, en los debates en grupos de discusión se escucharon las aportaciones del 34 % de los beneficiarios. Asimismo, se aplicó una perspectiva de género a la recopilación de datos y, cuando estaban disponibles, se analizaron datos desglosados por sexo. Por último, el informe de evaluación incluye análisis, hallazgos y conclusiones que tienen en cuenta las cuestiones de género y la inclusión. Para consultar información adicional, véanse los anexos 5 y 6.

52. Se recopilaron datos en Santo Domingo, Monte Cristi, Dajabón y Mao, tomando como base el examen documental y los debates de la fase inicial. Se recopilaron datos de 115 informantes clave y entrevistas sobre el terreno (anexo 9) y de 6 debates en grupos de discusión (anexo 9) (véase también el anexo 8 para consultar el programa de la misión sobre el terreno). Entre los documentos examinados, se incluyeron desde informes del PMA internos y públicos hasta políticas y marcos nacionales y estudios e informes de evaluación relacionados (véase la bibliografía incluida en el anexo 14).

Proceso de análisis y validación

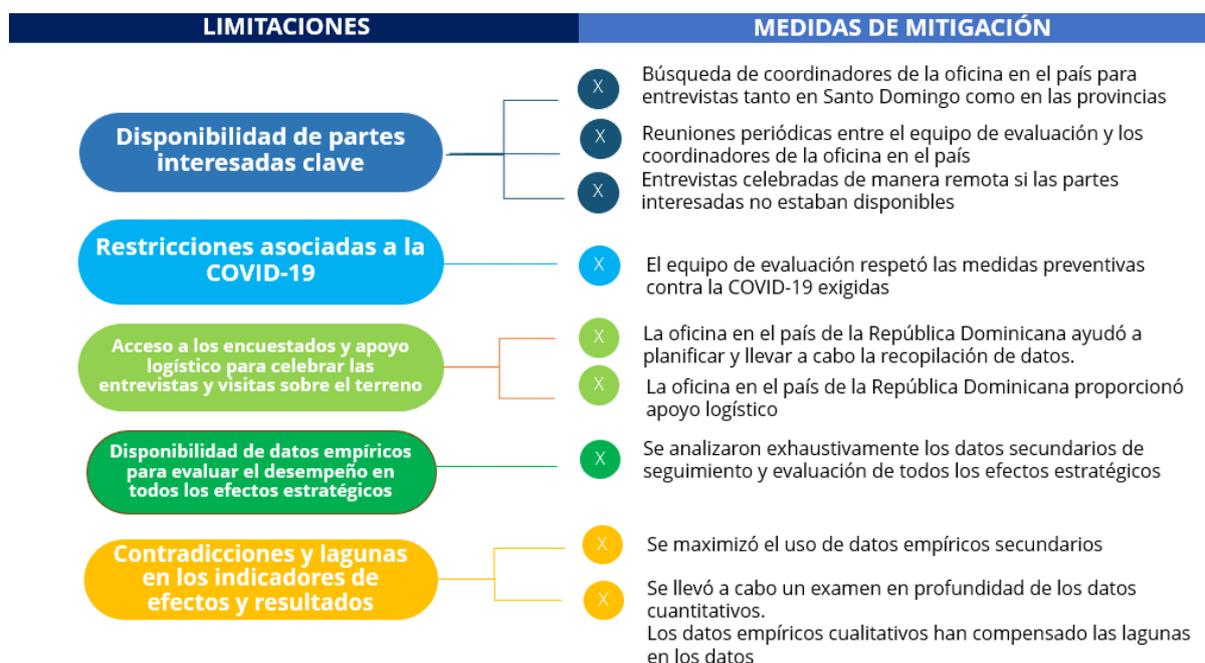
53. Se triangularon los hallazgos obtenidos de diferentes fuentes de datos. El análisis de datos secundarios, en relación con los indicadores, fue limitado debido a las deficiencias y las incoherencias encontradas en los datos. No obstante, se han utilizado datos empíricos cuantitativos para respaldar los hallazgos obtenidos de fuentes de datos cualitativos.

54. Los datos cualitativos y cuantitativos se reunieron en una exhaustiva base de datos con las pruebas, organizada en función de la matriz de evaluación.

Riesgos y limitaciones

55. La figura 12 ofrece un resumen de las limitaciones encontradas, y el anexo 5 profundiza en ellas.

Figura 12. Resumen de las limitaciones y las medidas de mitigación



Fuente: Datos reunidos por el equipo de evaluación.

Consideraciones éticas y aseguramiento de la calidad

56. La evaluación cumplió con las normas y los estándares y las buenas prácticas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés), el Sistema de Aprendizaje activo para la Rendición de Cuentas y el Logro de Resultados (ALNAP, por sus siglas en inglés) y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD-OCDE). Un asesor externo e independiente para el aseguramiento de la calidad verificó la calidad de los entregables en función de las directrices del Sistema Centralizado de Garantía de Calidad de las Evaluaciones (CEQAS, por sus siglas en inglés).

2. Hallazgos derivados de la evaluación

2.1. PREGUNTA DE EVALUACIÓN 1: ¿EN QUÉ MEDIDA SE BASA EL PEP EN DATOS EMPÍRICOS Y ESTÁ ORIENTADO ESTRATÉGICAMENTE A ATENDER LAS NECESIDADES DE LOS MÁS VULNERABLES?

2.1.1. ¿En qué medida se ha sustentado el PEP, durante la etapa de diseño y con el fin de asegurar su pertinencia, en pruebas fehacientes sobre los retos del hambre, la seguridad alimentaria y las cuestiones relativas a la nutrición existentes en la República Dominicana?

Hallazgo 1. En la etapa de diseño, el PEP y las intervenciones relacionadas, incluidas las respuestas ante emergencias, se basaron en análisis exhaustivos y detallados sobre el contexto y los riesgos. Para ello, se utilizaron diversas fuentes empíricas relacionadas con los retos del hambre, la seguridad alimentaria y las cuestiones relativas a la nutrición. Sin embargo, esos análisis no se actualizaron de forma periódica para contribuir a posteriores exámenes del PEP.

57. El PMA llevó a cabo un análisis sistemático y exhaustivo del contexto a fin de fundamentar la preparación y la formulación del plan estratégico provisional para el país y el actual PEP, tal como refleja el análisis de los documentos⁵⁷ utilizados como base del PEP. También se utilizaron diversas herramientas de evaluación y fuentes de datos del PMA (anexo 14).

58. El análisis integrado del contexto y el análisis del mercado de la seguridad alimentaria, ambos de carácter más exhaustivo, no se han actualizado desde 2017 para mejorar y actualizar el PEP a nivel estratégico. No obstante, sí se actualizaron periódicamente —mensual, trimestral y anualmente— varias de las fuentes de datos más específicas utilizadas para el análisis del contexto. Estos datos se obtuvieron de herramientas internas del PMA, la Oficina Nacional de Estadística (ONE) de la República Dominicana en lo que respecta a los datos económicos, de producción y de consumo y de hogares, el índice de pobreza integrado del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) nacional, el Ministerio de Agricultura en lo que respecta a la producción agrícola y la Oficina Nacional de Meteorología en lo que respecta a las lluvias.

59. A nivel institucional, el PMA ha elaborado instrumentos para la evaluación del contexto y los riesgos en situaciones de perturbaciones y emergencias, que también se han utilizado en la preparación de las respuestas del PMA ante emergencias en la República Dominicana, un lugar donde las emergencias relacionadas con los ciclones y las lluvias abundantes son frecuentes, como fue el caso del huracán Fiona en 2022.

60. Los análisis y los instrumentos relacionados con los riesgos se han actualizado y mejorado en el transcurso de la ejecución del PEP, además de utilizarse para contribuir al diseño de proyectos, si bien no siempre con la participación de agentes locales, que tienen necesidades y conocimientos específicos. Esta es la situación observada en las entrevistas sobre el terreno (véase el anexo 9).

61. De forma gradual, la gestión de riesgos ha logrado ser más estratégica y holística⁵⁸ gracias a, por ejemplo, el vínculo establecido entre el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMR) y el sistema de protección social. Por otro lado, cada vez es más habitual que la evaluación de riesgos se lleve a cabo en consorcios de las Naciones Unidas y evaluaciones

57 PMA, sin fecha. "Construyendo el Plan Estratégico del PMA 2018-2023 en RD". Véase el anexo 14 para consultar la bibliografía completa.

58 Tal como se refleja en los informes anuales sobre el país del período 2018-2022 y en entrevistas con asociados del Gobierno y asociados internacionales.

interinstitucionales, y en las Naciones Unidas (equipo de las Naciones Unidas para emergencias, ÚNETE) en situaciones de emergencia.

62. En la fase de diseño y planificación de intervenciones específicas de proyectos, el PMA contrata a expertos externos para detectar y priorizar las necesidades de los beneficiarios. A fin de garantizar la independencia, el proceso no se realiza con asociados locales, aunque sí se les consulta. Sin embargo, esta práctica limita las posibilidades de incluir la experiencia y los conocimientos concretos que puedan ofrecer el contexto y las redes locales, con los que garantizar que las intervenciones estén especificadas de la mejor manera posible para responder a las necesidades desglosadas por sexo de los grupos objetivo indicados⁵⁹.

Hallazgo 2. Los asociados y las partes interesadas se incluyeron en el proceso de diseño y planificación del PEP, en especial en el plano nacional y del Gobierno. Sin embargo, la participación de las partes interesadas fue escasa en posteriores revisiones presupuestarias y, del mismo modo, en el diseño y la planificación de intervenciones específicas en el plano local (subnacional).

63. El PMA emprendió un proceso de consulta inclusivo y exhaustivo con asociados nacionales en 2017 que sirvió de base para el PEP provisional de transición y el PEP⁶⁰. Se llevaron a cabo dos talleres con partes interesadas y consultas individuales; en el proceso participaron 78 representantes del Gobierno nacional, la sociedad civil (incluidas organizaciones de mujeres), el sector privado, el mundo académico, iglesias, embajadas y asociados internacionales para el desarrollo⁶¹. Se consultó a todos los asociados clave del PMA pertenecientes al Gobierno.

64. El proceso de consulta llevado a cabo para contribuir al PEP estuvo en consonancia con el proceso del Gobierno destinado a preparar una hoja de ruta con la que alcanzar el ODS 2, es decir, el objetivo de Hambre Cero en la República Dominicana. Se comunicó que el proceso de consulta estaba bien preparado y estructurado⁶². Los requisitos institucionales del PMA (objetivos estratégicos y estrategias de intervención) también sirvieron para definir la estructura del PEP⁶³. Ello significa que el PMA adoptó un enfoque tanto ascendente como descendente para diseñar el PEP.

65. El trabajo del PMA coincidió con las prioridades de políticas y estratégicas nacionales y la hoja de ruta del Gobierno para alcanzar el ODS 2 relativo al objetivo Hambre Cero⁶⁴. Para ello, el PMA aprovechó sus relaciones de larga data con asociados nacionales clave —como, por ejemplo, la Vicepresidencia y los ministerios de la Presidencia, de Economía, Planificación y Desarrollo, y de Salud Pública (incluidas sus entidades subordinadas)—, con los que ya había colaborado en la elaboración de PEP anteriores.

66. En la segunda revisión presupuestaria (julio de 2020) no se celebraron consultas con partes interesadas. El PEP se sometió a un examen sustancial. Se añadieron dos efectos estratégicos (el 4 y el 5) como respuesta a la pandemia de COVID-19 y para incorporar medidas de asistencia directa en el programa con los fondos adicionales que se pusieron a disposición de las respuestas ante la COVID-19.

67. La justificación de la segunda revisión presupuestaria indicó que “la respuesta del PMA a las crisis forma parte de la respuesta de las Naciones Unidas como apoyo a la Comisión COVID-19 del Gobierno, encargada de coordinar la respuesta nacional”⁶⁵. Esta afirmación sugiere que en general ha habido una buena compenetración con otros organismos de las Naciones Unidas y el Gobierno a la hora de aplicar los cambios detectados durante el proceso de planificación del PEP.

68. La evaluación no encontró pruebas de consultas a los beneficiarios en los años 2018 y 2019 que contribuyeran al proceso de diseño del PEP. De todos modos, de los documentos examinados⁶⁶ se desprende que el PMA parece haber prestado más atención a esta cuestión del año 2020 en adelante, a

59 PMA, sin fecha. “Construyendo el Plan Estratégico del PMA 2018-2023 en RD”. Esta limitación se observó durante las visitas para realizar entrevistas sobre el terreno.

60 PMA, sin fecha. “Construyendo el Plan Estratégico del PMA 2018-2023 en RD”.

61 Con el desglose siguiente: 42 del Gobierno nacional, 8 de la sociedad civil, 4 del sector privado, 6 expertos y profesionales del mundo académico, 5 iglesias y 13 embajadas y asociados internacionales para el desarrollo.

62 Las partes interesadas entrevistadas confirmaron este punto.

63 Según la información transmitida por informantes clave en esta evaluación.

64 Las partes interesadas y los asociados de la República Dominicana confirmaron este punto en las entrevistas.

65 Oficina del PMA en la República Dominicana, 2020. “Crisis response revision of Dominican Republic country strategic plan (2019–2023) and corresponding budget increase” (firmado el 2 de julio de 2020), pág. 2.

66 Informes anuales sobre el país de 2018 y 2019.

través de mecanismos de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, en especial en los programas de protección social y gestión de riesgos. Las medidas centradas en el fortalecimiento de la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas se incluyen en planes anuales de realizaciones del PMA y en los informes anuales del PMA sobre el país (2020 y 2021). Estas medidas se limitan principalmente a informar a los grupos objetivo sobre el PMA y el propósito de sus actividades, más que consultarles sobre sus preferencias o hacerles partícipes directos en el diseño y la planificación de intervenciones específicas⁶⁷. Así pudo observarse en las visitas sobre el terreno como parte del estudio de caso llevado a cabo en la zona noroccidental de la República Dominicana, además de quedar confirmado en comentarios expresados con frecuencia en las entrevistas a informantes clave a asociados en la ejecución.

69. Sin embargo, desde 2020 la situación ha mejorado y los beneficiarios en general han estado mejor informados sobre la asistencia que iban a recibir y los procesos de selección, gracias a la organización de reuniones que se celebraban con la comunidad periódicamente y en las que participaban el PMA, asociados locales y homólogos del Gobierno. En estas reuniones, los grupos de beneficiarios también estaban mejor informados mediante materiales de comunicación adaptados al contexto de la COVID-19 y, en 2021, la oficina del PMA en el país ha intensificado las consultas pertinentes con grupos objetivo durante la identificación y preparación de proyectos a fin de lograr que la asistencia que presta satisfaga mejor las necesidades desglosadas por sexo de estos grupos. La consulta tenía por objeto mejorar el diseño de los proyectos y los mecanismos de transferencias, en especial las transferencias de base monetaria (TBM). Las medidas posteriores en relación con estas transferencias se consideraron más apropiadas, ya que tenían en consideración las necesidades y preocupaciones prioritarias del beneficiario, según la opinión transmitida en entrevistas de esta evaluación por los asociados y los beneficiarios que participaron en intervenciones de transferencias de base monetaria⁶⁸.

Hallazgo 3. El PEP y sus intervenciones específicas centran su atención concretamente en la inclusión de los grupos más vulnerables y marginados, aunque muchas intervenciones carecen de un enfoque específico en relación con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la protección contra la explotación y los abusos sexuales o la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, que permita obtener los efectos específicos, diferenciales y deseables en estos grupos objetivo.

70. Los proyectos y los planes del PEP integran sistemáticamente la inclusión y la participación de los grupos más vulnerables, además de implicarlos en la ejecución de las actividades, el seguimiento y la presentación de informes. Entre estos grupos se incluyen las mujeres, las personas con VIH, las personas de edad, las personas con discapacidad, los niños pequeños, los migrantes haitianos y las personas indocumentadas⁶⁹.

71. Pese a que la discapacidad forma parte del enfoque de inclusión del PMA, y a que el PMA llega a las personas con discapacidad que forman parte de grupos de beneficiarios más amplios, durante las visitas sobre el terreno del estudio de caso no se pudieron detectar ni observar medidas concretas para responder a las necesidades específicas de las personas con discapacidad o facilitar su participación activa en actividades.

72. Las medidas del PMA en la República Dominicana se centran específicamente en la inclusión de las personas haitianas y las indocumentadas. La oficina en el país aplica el enfoque institucional del PMA de la protección, el cual incluye a los "grupos discriminados y marginados"⁷⁰. Se trata de un aspecto relevante, ya que las intervenciones del Gobierno generalmente no se dirigen a estos grupos⁷¹. Los haitianos constituyen una proporción importante de la población total, y se cuentan entre los grupos más vulnerables del país. Si bien pueden recurrir a asistencia médica y educación básica, donde no se exigen documentos de identidad, no pueden recibir otro tipo de apoyo educativo o acceso a los servicios de protección social, ya que estos únicamente están disponibles para los ciudadanos de la República Dominicana. En el contexto de las Naciones Unidas, la atención y la inclusión de los migrantes haitianos es una prioridad destacada; el PMA

67 Ibid.

68 Informes anuales sobre el país de 2020 y 2021.

69 Según se desprende de documentos de análisis (planes e informes) y comunicaciones obtenidas durante entrevistas a informantes clave que eran partes interesadas.

70 Estrategia del PMA de protección y rendición de cuentas a las personas afectadas para 2019-2021.

71 Según comunicaron informantes clave del PMA, las Naciones Unidas y el Gobierno de la República Dominicana.

colabora con otros organismos de las Naciones Unidas, como el ACNUR, para defender sus derechos. No es una empresa fácil, teniendo en cuenta los recelos que históricamente despiertan los migrantes y refugiados haitianos. En la sociedad del país, no existe un amplio apoyo por parte del público a la inclusión de los migrantes haitianos. El PMA, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) atienden las necesidades de estos grupos, en cumplimiento de sus mandatos y consultando a instituciones públicas de la República Dominicana, pero sin colaborar con ellas directamente⁷².

73. Asimismo, existen otros grupos vulnerables en el país, en especial los adolescentes (que sufren problemas como la delincuencia, el embarazo imprevisto y el trabajo infantil), que en general no cuentan con la cobertura suficiente por parte de los programas del Gobierno con medidas que puedan empoderarlos a través de la educación, el adelanto económico o la protección social. Sin embargo, es justo destacar varias excepciones, como, por ejemplo, un programa especial dirigido por la iniciativa Supérate y destinado a los jóvenes. El PEP sigue esta misma línea, y también presta poca atención a los jóvenes, sus necesidades y las intervenciones correspondientes⁷³.

2.1.2 ¿En qué medida se ajusta el PEP a las políticas y planes nacionales y a los ODS?

Hallazgo 4. Los objetivos del PEP se ajustan adecuadamente a las políticas, estrategias y planes nacionales del Gobierno de la República Dominicana, así como a los de asociados específicos que trabajan en las esferas clave de cooperación entre el PMA y el Gobierno. En particular, esto incluye a aquellos que trabajan en el sistema nacional de salud y en los ámbitos de las políticas de protección social, la seguridad alimentaria y la nutrición, y la preparación y respuesta para casos de emergencia. Con respecto a la asistencia de emergencia para afrontar la crisis humanitaria en Haití y la planificación transfronteriza de los dos países, el PEP del PMA se ajusta a las prioridades comunes para la labor de las Naciones Unidas y el Gobierno a nivel de toda la isla en la esfera de la preparación frente al cambio climático, la mitigación de sus efectos y respuestas de resiliencia ante ellos.

74. El PMA colaboró estrechamente con el Gobierno en la preparación de su hoja de ruta⁷⁴ (2018) hacia el logro del ODS 2, relativo al objetivo de Hambre Cero de aquí a 2030. El PMA coordinó sus actividades con las de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) a fin de prestar asistencia técnica durante este proceso. Estas consultas fueron útiles y contribuyeron a los procesos de planificación del PEP provisional de transición y del PEP del PMA.

75. La estrecha colaboración entre el PMA y el Gobierno contribuyó a garantizar que el PEP estuviese en consonancia con las políticas y estrategias gubernamentales relacionadas con el ODS 2. Además, a nivel institucional se cubrían esferas de intervención clave de los efectos estratégicos del PEP, tal como ilustra el cuadro 2.

72 Según se confirmó en entrevistas a informantes clave con el Gobierno de la República Dominicana y asociados de las Naciones Unidas.

73 Así se observó en las visitas sobre el terreno y se desprendió de las entrevistas con asociados cooperantes y el gobierno local.

74 Gobierno de la República Dominicana, Vicepresidencia, 2018. "Hambre cero al año 2030 en la República Dominicana. Revisión estratégica y hoja de ruta para el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 – Hambre Cero".

Cuadro 2. Armonía entre los efectos estratégicos y las esferas prioritarias del PEP con las políticas y los sistemas nacionales, los asociados a nivel de políticas y de coordinación, y los asociados en la ejecución

Efectos estratégicos del PEP	Esferas prioritarias	Políticas nacionales	Coincidencia	Sistema nacional	Asociados a nivel de políticas y de coordinación	Asociados en la ejecución
Efectos estratégicos 1 y 2	Actividades de la campaña Hambre Cero, asesoramiento en nutrición, enriquecimiento de alimentos	Ley de 2016 sobre el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional; Plan Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional 2019-2022	Erradicación del hambre y las condiciones de la malnutrición mediante un enfoque transformador y el fortalecimiento de las capacidades en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional	Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	Ministerio de la Vicepresidencia, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN)	Secretaría Técnica para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SETESSAN), Red Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Red SSAN)
Efecto estratégico 2	Distribución de micronutrientes	Plan Intersectorial para la Prevención y Control del Sobrepeso y la Obesidad en la Niñez y la Adolescencia: República Dominicana 2017-2020; Plan Estratégico Nacional de Nutrición 2013-2016	Tratamiento de la obesidad infantil, intensificación de los programas de enriquecimiento de alimentos con micronutrientes	Servicio Nacional de Salud	Ministerio de Salud Pública	Unidades de Atención Primaria, Servicios de Atención Integral
Efecto estratégico 2, efecto estratégico 4	Alimentación escolar Asistencia alimentaria a niños pequeños	Plan Decenal de Educación 2008-2018; Plan Estratégico del MINERD 2017-2020; Plan Intersectorial para la Prevención y Control del Sobrepeso y la Obesidad en la Niñez y la Adolescencia: República Dominicana 2017-2020	Fortalecimiento de los programas escolares para aumentar la promoción del consumo de alimentos saludables y detener el aumento de la obesidad infantil	Educación nacional y centros para la primera infancia	Ministerio de Educación	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI) e Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE)

Efectos estratégicos 2 y 4	Respuestas a la COVID-19 Asistencia alimentaria TBM a grupos vulnerables	Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030; Plan Estratégico Sectorial para la Inclusión Social y Económica (PEISE) 2018-2024	Pobreza, igualdad de derechos y acceso garantizado a la protección social y los programas de redes de seguridad	Red de protección social	Ministerio de la Presidencia, Gabinete de Coordinación de Política Social	Supérate (ProSoli), Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), SIUBEN, Comedores Económicos, Consejo Nacional para el VIH y el SIDA (CONAVIHSIDA)
Efectos estratégicos 3 y 4	Preparación y respuesta para casos de emergencia	Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres; Plan Nacional de Adaptación para el Cambio Climático 2015-2030	Elaboración de mecanismos de gestión de riesgos, fortalecimiento de la capacidad institucional en la preparación, la prevención y la respuesta para casos de emergencia	Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres	Ministerio de la Presidencia, Comisión Nacional de Emergencias (CNE)	Centro de Operaciones de Emergencia (COE), Defensa Civil, Cruz Roja
Igualdad de género (tema transversal)	Igualdad de género, equidad, empoderamiento de las mujeres e inclusión en sentido más amplio	Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2020-2030 (PLANEG III) y Plan Nacional para la Reducción de Embarazos en Adolescentes (2019-2023).	Empoderamiento económico de las mujeres, igualdad en la organización social de los cuidados, acceso igualitario a los servicios y los bienes, erradicación de la violencia de género.	Comisión Mixta para la Transversalización con Enfoque de Género,	Ministerio de la Presidencia, Ministerio de la Mujer (MMUJER)	Sociedad civil

Fuente: Elaborado por el equipo de evaluación, a partir del inventario de asociados nacionales involucrados en el PEP (2019-2022).

76. La labor del PMA se ajustó firmemente a las instituciones responsables de ejecutar programas y proyectos específicos⁷⁵. A este propósito, se crearon asociaciones bilaterales. Asimismo, el PMA participó en el diálogo de políticas y la asistencia técnica en comisiones y ministerios específicos responsables de la elaboración y la coordinación de políticas. Sin embargo, no se establecieron acuerdos o memorandos de entendimiento a largo plazo en relación con esta cooperación.

77. El Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres del Gobierno refleja varios problemas de coordinación entre los diferentes asociados que lo integran. Si bien los asociados respectivos —como, por ejemplo, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), el Centro de Operaciones de Emergencias (COE), la Defensa Civil y la Cruz Roja Dominicana (CRD)— a nivel individual funcionan bien y son eficaces, los informantes clave del sistema y las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de las Naciones Unidas confirman que la coordinación entre estas organizaciones resulta difícil. Así lo reconoce también el informe anual del PMA correspondiente a 2021, que afirma que la reforma del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres y los sistemas de protección social plantearon problemas en relación con la participación del Gobierno en 2021. Asimismo, el informe señala que la reforma supuso un freno para las iniciativas en pos de la coordinación interinstitucional en la gestión de emergencias⁷⁶. Como consecuencia, el PMA ha reorientado su enfoque para cooperar más con asociados específicos sobre el terreno en relación con la preparación, la mitigación y la respuesta ante emergencias en los planos local y regional, en lugar de en el nacional.

78. En lo referente a los organismos de las Naciones Unidas presentes en la República Dominicana, el PMA, la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)⁷⁷ han coordinado activamente sus esfuerzos para prestar asistencia técnica al Gobierno en la preparación de su hoja de ruta para los sistemas alimentarios (2021)⁷⁸. En el caso del PMA, de conformidad con los efectos estratégicos 1 y 2 del PEP, esta hoja de ruta proporciona un marco a fin de estar en consonancia con las políticas y las estrategias gubernamentales que tienen como objetivo lograr la seguridad alimentaria en el plano nacional y, de conformidad con el efecto estratégico 3, con la generación de resiliencia y la adaptación al cambio climático. También se ha observado una buena coordinación de la labor de las Naciones Unidas en torno al plan de respuesta a la COVID-19⁷⁹ y en las medidas ante emergencias en su grupo ÚNETE, desde la pandemia de COVID-19 hasta más recientemente en relación con las respuestas ante el huracán Fiona de otoño de 2022.

79. La Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas ha instado repetidamente a lograr la coordinación de las medidas en el seno de los organismos de las Naciones Unidas respecto a ambos países a fin de abordar la crisis humanitaria e institucional en Haití, que también repercute en la República Dominicana con la entrada de un gran número de migrantes y refugiados. A pesar de la coordinación de las medidas aplicadas en ambos países, la respuesta a esta crisis es difícil.

80. Las Naciones Unidas y el Gobierno, durante consultas realizadas sobre el próximo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS) en 2022, acordó dos esferas para la planificación y la acción conjuntas en toda la isla. Dichas esferas son el comercio y el cambio climático, que se han convertido en prioridades comunes para el Gobierno y las Naciones Unidas en la isla. Durante las consultas, el Gobierno no estuvo de acuerdo con la propuesta de las Naciones Unidas de aplicar un enfoque exhaustivo de planificación conjunta para los dos países en forma de un capítulo compartido en los documentos del próximo MCNUDS para Haití y la República Dominicana.

Hallazgo 5. Los objetivos del PEP del PMA se ajustan adecuadamente a los ODS, en especial al ODS 2, que se propone lograr el objetivo de Hambre Cero. Por otra parte, los objetivos y las estrategias en relación con el ODS 17 sobre las alianzas se han definido adecuadamente con asociados gubernamentales, pero en menor medida con la sociedad civil y el sector privado.

75 Según entrevistas a informantes clave con las principales partes interesadas de las instituciones públicas.

76 Informe anual sobre el país 2021, pág. 18.

77 Organizaciones con sede en Roma.

78 Gobierno de la República Dominicana, Ministerio de Agricultura, 2021. “Hoja de ruta nacional hacia un sistema alimentario sostenible, resiliente y equitativo”.

79 Las Naciones Unidas en la República Dominicana, 2020. “República Dominicana: Plan estratégico de respuesta a COVID-19”

81. La buena armonización del PMA con el ODS 2 forma parte del mandato básico de la organización, así como de los efectos estratégicos 1 y 2 del PEP. En el ámbito de las políticas nacionales, esta coincidencia es todavía más señalada por los vínculos que existen con la hoja de ruta del Gobierno para alcanzar el objetivo de Hambre Cero (2018) y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria (2021).

82. Además, el PMA ha armonizado su enfoque y apoyo en materia de nutrición y seguridad alimentaria con la situación específica de la República Dominicana, teniendo en cuenta que es un país de ingreso medio-alto. Así, se ha centrado en las dificultades relacionadas con las diferentes dimensiones de la malnutrición, incluidas las consecuencias de los malos hábitos alimentarios, como la anemia, la diabetes y la hipertensión.

83. El PEP también está en consonancia con el ODS 17, que trata de las alianzas para el desarrollo. Dos de sus efectos estratégicos (el 1 y el 5) se centran en las asociaciones. De conformidad con el efecto estratégico 1, relacionado con el objetivo de Hambre Cero (ODS 2), se establecieron diversas asociaciones: con el Gobierno, principalmente en forma de asistencia técnica y soluciones de ejecución conjunta; con las organizaciones de la sociedad civil, principalmente como asociados en la ejecución de proyectos (por ejemplo, Plan Internacional, World Vision y el Centro de Estudios y Solidaridad con América Latina [CESAL]); y con asociados del sector privado, en calidad de proveedores de asistencia técnica y material y soporte técnico (por ejemplo, Dutch State Mines [DSM] y MasterCard Caribbean). Asimismo, en el marco del efecto estratégico 3, el PMA se asoció con el Banco Mundial para prestar apoyo al Gobierno en la elaboración de una estrategia de protección social reactiva frente a emergencias (SRSP, por sus siglas en inglés).

84. Otros ODS que son pertinentes para el PMA en la República Dominicana son el ODS 3 relacionado con la salud, el ODS 5 relacionado con las cuestiones de género, el ODS 10 sobre las desigualdades y el ODS 13 sobre la acción climática. Sin embargo, no hay demasiada referencia a ellos ni en el PEP ni en otros informes.

2.1.3 ¿Cuál es el grado de coherencia y armonización del PEP con la labor de las Naciones Unidas en la República Dominicana y hasta qué punto incluye asociaciones estratégicas apropiadas basadas en la ventaja comparativa del PMA en el país?

Hallazgo 6. Los objetivos y los programas del PEP se ajustan adecuadamente al MANUD y al MCNUDS, en especial por lo que respecta a seguridad alimentaria, prestación de servicios sociales y fortalecimiento institucional, dado que son aspectos de las tres áreas estratégicas clave del MANUD 2018-2022. Hay una superposición considerable de los ámbitos de las actividades y las competencias entre los diferentes asociados de las Naciones Unidas, y en particular entre los organismos con sede en Roma, sobre todo en lo referente a las medidas vinculadas a la seguridad alimentaria. El ciclo de programas del PMA no está armonizado con el ciclo de planificación de las Naciones Unidas, ya que sigue la planificación de las Naciones Unidas al año.

85. El PEP se ajusta adecuadamente a los objetivos y las estrategias programáticas del MANUD y el MCNUDS. En el MANUD correspondiente a la República Dominicana⁸⁰ para 2018-2022, las tres áreas estratégicas clave de cooperación fueron las siguientes: a) pobreza, seguridad alimentaria y sostenibilidad medioambiental; b) prestación de servicios sociales e igualdad de género; y c) fortalecimiento institucional y derechos humanos. El PEP del PMA se centra íntegramente en las dos primeras áreas mediante sus intervenciones para la seguridad alimentaria y la nutrición, así como mediante la prestación de servicios sociales a grupos de población prioritarios. Dos efectos estratégicos del PEP abordan el fortalecimiento de las asociaciones como un aspecto importante del fortalecimiento institucional.

86. Como parte de las Naciones Unidas, actualmente el PMA coordina el grupo ÚNETE, que ha ido aumentando su actividad como resultado de la pandemia de COVID-19. En este grupo, diversos asociados de las Naciones Unidas colaboran más estrechamente para coordinar las respuestas a la COVID-19 y ante otro tipo de emergencias, como el huracán Fiona. Esta iniciativa es una muestra de los crecientes esfuerzos

80 Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y Sistema de las Naciones Unidas, 2018.

que llevan a cabo los organismos de las Naciones Unidas al trabajar en evaluaciones rápidas interinstitucionales y medidas conjuntas para responder a las emergencias.

87. Según los datos obtenidos, una de las esferas más difíciles es la coordinación y la cooperación entre los organismos con sede en Roma (el PMA, la FAO y el FIDA), lo que a su vez dificulta lograr la complementariedad y evitar superposiciones. Con frecuencia, la FAO y el PMA han actuado en entornos muy similares, en colaboración con los mismos asociados para asuntos relacionados con la seguridad alimentaria. Ambas organizaciones han prestado asistencia técnica al Gobierno para preparar hojas de ruta a fin de alcanzar el objetivo de Hambre Cero y garantizar la seguridad alimentaria. En este sentido, cabe destacar el proyecto PRORURAL ejecutado conjuntamente con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, por la FAO y el PMA, y financiado por el FIDA. A pesar de estos esfuerzos, la coordinación entre el PMA y la FAO tiene margen de mejora. Los organismos de las Naciones Unidas, incluido el PMA y la FAO, y los asociados en el país reiteran la necesidad de establecer una división más clara de las funciones y las responsabilidades entre los dos organismos de las Naciones Unidas, así como un mayor nivel de ejecución conjunta.

88. La cronología de los planes estratégicos del PMA para el país no coincide con el ciclo de planificación quinquenal del MANUD y el MCNUDES, que el PMA lleva a cabo un año después. Los asociados de las Naciones Unidas señalan que sería de utilidad armonizar los plazos de la planificación del PMA con los del MANUD y el MCNUDES⁸¹.

Hallazgo 7. El PMA demostró una clara ventaja comparativa como asociado estratégico en la República Dominicana, sobre todo en lo referente a su capacidad de prestar apoyo logístico inmediato durante las respuestas ante emergencias y sus intervenciones relacionadas con la nutrición, donde su liderazgo es ejemplar. La ventaja comparativa del PMA es menos evidente en relación con la seguridad alimentaria y el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo.

89. Las competencias clave del PMA y su ventaja comparativa reciben amplio reconocimiento por parte de los organismos de las Naciones Unidas, el Gobierno y la sociedad civil⁸². Estas competencias incluyen el apoyo logístico eficiente e inmediato durante la preparación y la respuesta ante emergencias, la experiencia tecnológica y los conocimientos especializados en gestión de datos, evaluación de riesgos y encuestas, uso de tecnología moderna, y en métodos y herramientas relativos a la cadena de suministro en situaciones de emergencia. En materia de nutrición, la experiencia acumulada del PMA en cuanto a enriquecimiento y producción de alimentos, al igual que el suministro y la distribución de micronutrientes, se reconoce ampliamente. La mayor parte de asociados nacionales consideran que la FAO es el organismo de las Naciones Unidas más relevante y competente en la esfera de la seguridad alimentaria, en particular en cuanto a la producción de alimentos.

90. El PMA también recibe amplio reconocimiento por su experiencia y conocimientos especializados en protección social adaptativa, aunque esta experiencia todavía no se aplica en suficiente medida ni con la intensidad necesaria durante las fases de preparación, mitigación y respuesta ante emergencias. Esta situación se debe en concreto al hecho de que la protección social adaptativa, necesaria para generar resiliencia ante las perturbaciones, no se ha desarrollado adecuadamente como un enfoque que forme parte del sistema nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres. Las políticas y los instrumentos para la protección social, elaborados por el Gobierno, todavía no están bien vinculados con

81 Según la información transmitida por diferentes asociados de las Naciones Unidas en entrevistas a informantes clave.

82 Según datos obtenidos durante diversas entrevistas.

las respuestas ante emergencias, ni integrados en ellas. Este es un ámbito en el que los asociados nacionales indican que se sigue necesitando la asistencia técnica ininterrumpida del PMA.

2.1.4 ¿En qué medida mantiene la coherencia interna el diseño del PEP y hasta qué punto se basa en una teoría del cambio clara que articula la función y las contribuciones del PMA de manera realista y con base en sus ventajas comparativas según el plan estratégico del PMA?

Hallazgo 8. La oficina del PMA en el país ha establecido una lógica de intervención bien definida y teorías del cambio claras para los primeros tres efectos estratégicos del PEP. Sin embargo, no existe una teoría del cambio explícita para el PEP en su conjunto, lo que ha contribuido a un estilo de gestión y ejecución de este de manera compartimentada en función de efectos estratégicos específicos e independientes, lo que limita las posibilidades de sinergias entre los efectos.

91. El proceso de reconstrucción de la teoría del cambio que se llevó a cabo en esta evaluación (véase el anexo 3) descubrió que el diseño del PEP tiene varias deficiencias, como, por ejemplo, pocas sinergias entre los efectos estratégicos y la escasa coherencia en su conjunto, como se indica a continuación:

- Los efectos estratégicos del PEP se definen como pilares independientes en el conjunto del PEP, lo que dificulta los vínculos y las sinergias con otros efectos estratégicos. Los efectos estratégicos fueron la base de la distribución de las funciones y responsabilidades en la oficina en el país, por la cual diferentes personas dirigían diferentes efectos estratégicos. Si bien al principio del PEP también había un director del programa en general para todo el PEP, esta función se interrumpió con el traslado del director del programa a otro puesto. Actualmente, todavía se está llevando a cabo la selección de un sustituto para este puesto. Esta situación reforzó el enfoque compartimentado y repercutió negativamente en la coherencia interna.
- Los efectos estratégicos están vinculados a los efectos estratégicos institucionales y, al mismo tiempo, incluyen referencias a metas específicas de los ODS (fortalecimiento de las capacidades [17.9], poner fin a la malnutrición [2.2], acceso a los alimentos para todas las personas [2.1], mejorar las alianzas internacionales [17.16]), así como a esferas prioritarias del PMA (causas profundas, resiliencia, respuesta a las crisis). Por ello, combinan muchos elementos diferentes en la etapa de diseño. La incorporación del contexto y las prioridades nacionales en los requisitos institucionales del PMA permite establecer vínculos más sólidos con los requisitos institucionales de planificación, seguimiento y evaluación, si bien también impide la misma armonización con aspectos específicos del contexto y las prioridades nacionales.
- Los efectos estratégicos 4 y 5 se añadieron al PEP posteriormente. El efecto estratégico 4 se centró especialmente en poner en práctica los efectos estratégicos 2 y 3 en forma de mecanismos de transferencia para priorizar a los grupos objetivo, mientras que el efecto estratégico 5 se centró en la prestación de servicios a los asociados en función de la demanda. Por su contenido, estos dos efectos estratégicos respaldan el logro de los demás efectos estratégicos.
- La vinculación de la protección social a las respuestas ante emergencias es una importante área de especialización del PMA, si bien se lleva a cabo en el marco de múltiples efectos estratégicos. Los vínculos entre las actividades pertenecientes al efecto estratégico 1 y al efecto estratégico 2, por un lado, y las pertenecientes al efecto estratégico 3, por el otro, están poco desarrollados, lo que limita la posibilidad de potenciar un enfoque sólido sobre la protección capaz de hacer frente a las perturbaciones.

92. Un elemento importante de la estrategia de intervención es el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones asociadas nacionales. Este aspecto todavía no se ha plasmado en una lógica de

intervención y una teoría del cambio y, como resultado, falta una visión clara de los efectos deseados, el impacto y las estrategias de transición de las intervenciones destinadas al desarrollo de las capacidades.

2.1.5 ¿En qué medida el posicionamiento estratégico del PMA ha mantenido su pertinencia durante la ejecución del PEP a tenor de los cambios del contexto y de las capacidades y necesidades nacionales y regionales (en concreto, en la respuesta a la pandemia de COVID-19)?

Hallazgo 9. El PMA ha mantenido su pertinencia durante el período de ejecución del PEP. Para ello se ocupó oportunamente de reorientar las asociaciones existentes o de desarrollar otras nuevas en el contexto de cambio político e institucional en la República Dominicana, incluida la pandemia de COVID-19.

93. El PMA se ha adaptado bien al contexto cambiante y los nuevos acontecimientos de la República Dominicana, un país de rápido crecimiento económico ahora clasificado como de ingreso medio-alto con instituciones bien consolidadas.

94. Estas características se tuvieron en cuenta en la etapa de diseño del PEP, y también han influido en los cambios posteriores. Entre las medidas clave elaboradas durante el período de ejecución del PEP, mediante la coordinación y cooperación con varios de los principales asociados nacionales, se incluyen las siguientes:

- **Campaña Hambre Cero:** Las actividades incluidas en esta campaña, llevada a cabo en virtud del efecto estratégico 1, incluyeron la priorización de la calidad de la nutrición, y la doble y la triple carga de la malnutrición, como la obesidad, la hipertensión y la anemia. Según indica el Informe de la Nutrición Mundial, la obesidad ha aumentado hasta alcanzar cifras alarmantes⁸³. Con cada vez más frecuencia, las actividades de asesoramiento sobre nutrición y las campañas de sensibilización del PMA y sus asociados tienen en cuenta estos nuevos desafíos de la salud.
- **Capacidad de respuesta ante emergencias:** El PMA se ha ocupado del empeoramiento de la crisis en Haití en los dos países de la isla; concretamente, en la República Dominicana ha generado capacidad de respuesta ante emergencias en el lado dominicano de la frontera (corredor logístico) con apoyo de asociados internacionales para el desarrollo (ECHO y la Oficina de Asistencia Humanitaria de USAID [BHA, por sus siglas en inglés]), el Gobierno y organizaciones de la sociedad civil, en especial la Cruz Roja Dominicana.
- **Apoyo al SN-PMR:** La experiencia que tiene el PMA sobre el terreno y sus amplios conocimientos de las cuestiones humanitarias durante la respuesta ante emergencias gozan de amplio reconocimiento, gracias a lo cual el PMA se ha convertido en un asociado estratégico relevante y fiable del Gobierno a la hora de respaldar la creación del SN-PMR y prestar asistencia técnica al sistema, especialmente en la planificación, la disposición previa y la puesta en marcha de una respuesta rápida.
- **El PMA lidera el grupo de tareas relativo a la SRSP:** Los asociados internacionales para el desarrollo y los donantes del PMA relacionados con el PEP dieron prioridad a las actividades del efecto estratégico 3. Dichos donantes reconocen el papel estratégico que desempeña el PMA en la preparación ante emergencias y en la protección social reactiva frente a emergencias (SRSP). En el transcurso de la ejecución del PEP, el efecto estratégico 3, con las posteriores revisiones presupuestarias, fue adquiriendo cada vez más importancia. Actualmente, el PMA lidera el grupo de tareas de SRSP como plataforma para crear posibles sinergias entre los agentes dedicados a la gestión de riesgos, la respuesta ante emergencias y la protección social. Entre los últimos cambios, se incluyen los subsidios sociales de reciente creación destinados a poblaciones afectadas por emergencias, que están vinculados al programa nacional de protección social (Supérate). El proceso se realiza mediante el envío de

⁸³ De acuerdo con el Informe de la Nutrición Mundial (globalnutritionreport.org): “el país no ha avanzado hacia la meta fijada para la obesidad. Se estima que un 38,1 % de las mujeres adultas (de 18 años o más) y el 25,0 % de los hombres adultos padecen obesidad. La prevalencia de la obesidad en la República Dominicana es superior al promedio regional de 30,7 % en el caso de las mujeres y de 22,8 % en el caso de los hombres. Al mismo tiempo, se estima que la diabetes afecta al 13,6 % de las mujeres adultas y al 10,0 % de los hombres adultos”.

transferencias de base monetaria a los hogares más vulnerables afectados por perturbaciones como, por ejemplo, la pandemia de COVID-19 y, más recientemente, el huracán Fiona. Estos mecanismos de subsidio creados recientemente se atribuyen a la labor llevada a cabo por el grupo de tareas relativo a la SRSP, el cual dirige el PMA.

- **Nuevas oportunidades de financiación:** Como reacción ante la disminución de financiación procedente de donantes tradicionales, el PMA analiza con mayor frecuencia nuevas oportunidades de financiación para continuar con sus actividades en el país (véase la pregunta de evaluación 4 para obtener más información).

95. La COVID-19 influyó de manera importante en la programación que el PMA lleva a cabo en el país. A fin de garantizar una respuesta, el PMA aplicó cambios sustanciales en el PEP, complementados por la segunda revisión presupuestaria, efectuada en julio de 2020. Hubo una iniciativa concertada a nivel de todas las Naciones Unidas para responder a la COVID-19, y el PMA colaboró con otros organismos de las Naciones Unidas⁸⁴. Por ejemplo, contribuyó al análisis de la COVID-19 ofreciendo estimaciones de la situación de la inseguridad alimentaria (el 7,4 % de la población sufría inseguridad alimentaria severa)⁸⁵.

96. Los donantes tradicionales del PMA han proporcionado importantes fondos adicionales para responder a la pandemia de COVID-19 y satisfacer las necesidades de las poblaciones más afectadas. Estos fondos permitieron aumentar las medidas emprendidas en 2021 y 2022, especialmente en virtud del efecto estratégico 4. El PMA y sus asociados nacionales han adaptado la manera de funcionar para responder a la COVID-19; por ejemplo, como respuesta a las medidas de confinamiento del Gobierno. En algunos casos, los programas siguieron distribuyendo alimentos —como las raciones para llevar a casa para estudiantes y sus familias por parte del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE)—, si bien el suministro de alimentos del Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI) en los centros que prestan este servicio se tuvo que interrumpir temporalmente. En 2021 se diseñaron y planificaron otros proyectos adicionales de respuesta a la COVID-19, varios de los cuales sufrieron importantes retrasos, como, por ejemplo, las intervenciones de transferencias de base monetaria en la región de Dajabón y Monte Cristi, cuya ejecución tuvo que esperar hasta el verano de 2022.

97. Más recientemente, debido al aumento de los precios de los alimentos y la energía en todo el mundo, en la República Dominicana se observan nuevos desafíos relacionados con la seguridad alimentaria. La respuesta del Gobierno ha consistido en un programa especial de subsidios para las personas más vulnerables. Este programa parte de los mismos instrumentos y mecanismos que se sirven de las transferencias de base monetaria y que fueron elaborados en años anteriores por el grupo de tareas de SRSP y expertos del PMA.

Hallazgo 10. Los asociados nacionales aprecian las actividades de intercambio Sur-Sur y triangular; no obstante, la cooperación y compenetración regional en el Caribe, las respuestas ante emergencias de la región y la respuesta ante la crisis humanitaria de Haití han sido deficientes.

98. Durante el período del PEP, las actividades de cooperación e intercambio regionales se llevaron a cabo principalmente con países y asociados de habla hispana de América Latina. Este aspecto fue muy apreciado por los asociados nacionales, que lo consideraron de alta relevancia. Se incluyen los ejemplos siguientes: intercambios con el Perú para establecer las mejores prácticas en la respuesta ante emergencias, programas sociales y sobre la cadena de suministro en 2019 y 2020; y la organización de seminarios web conjuntos sobre la COVID-19 con el Perú, México y Colombia (respaldados por el Fondo de Oportunidades Sur-Sur del PMA contra la COVID-19) a fin de encontrar una solución para la inseguridad alimentaria y la malnutrición mediante una mejor protección social.

99. Puesto que la República Dominicana se relaciona en mayor medida con los países de habla hispana de la región⁸⁶, las actividades de intercambio y cooperación internacionales no se han centrado en problemas similares a los que hacen frente la República Dominicana y otras islas del Caribe (que son de habla francesa e inglesa) para afrontar los riesgos derivados de desastres (ciclones) y las repercusiones del cambio climático. Esto es algo que también se demuestra con el hecho de que la República Dominicana sea

84 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUMS), noviembre de 2020. República Dominicana: Plan estratégico de respuesta a COVID-19.

85 *Ibid.*, pág. 7

86 Según las entrevistas a informantes clave.

miembro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pero únicamente participe como observador en la Comunidad del Caribe (CARICOM).

100. Uno de los supuestos identificados en la teoría del cambio —a saber, que los asociados nacionales consideran el intercambio internacional funcionalmente útil— se cumple solamente en parte. Los informes anuales sobre el país registraban algunas de las intervenciones incluidas en el efecto estratégico 3, si bien las medidas de seguimiento y el uso explícito y la utilidad de estas no se comunicaron de forma manifiesta. En 2019, se organizó un taller en el que participaron Cuba, la República Dominicana y Haití con el fin de definir un plan de respuesta subregional basado en la elaboración de protocolos de aplicación entre estos países. Pese a que los informantes clave mencionan con frecuencia el intercambio Sur-Sur con países de América Latina, no hacen referencia al intercambio en la región del Caribe o dentro de la propia isla.

2.2. PREGUNTA DE EVALUACIÓN 2: ¿CUÁL ES EL ALCANCE Y LA CALIDAD DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA DEL PMA A LOS EFECTOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA LA REPÚBLICA DOMINICANA?

2.2.1 ¿En qué medida han contribuido las actividades y los productos del PMA a los resultados esperados del PEP y el MANUD? ¿Se produjeron efectos imprevistos, ya fueran positivos o negativos?

101. Esta sección analiza, por un lado, el logro de productos y efectos frente a la planificación en virtud de los efectos estratégicos del PEP y, por otro, la contribución del PMA; así mismo, ofrece un análisis de las contribuciones.

102. El análisis presentado en esta sección no está estructurado en función de efectos estratégicos porque el PEP para la República Dominicana es relativamente pequeño y el hecho de realizar un análisis de cada efecto estratégico conduciría a una fragmentación en lugar de a un análisis general y coherente de las intervenciones del PMA. Además, un análisis de cada efecto por separado no hace justicia al hecho de que el fortalecimiento de las capacidades es una importante estrategia de intervención en el PEP que permite a los asociados vinculados a los efectos estratégicos 1 y 3 llevar a cabo iniciativas en el marco de los efectos 2 y 4 del PEP. Por ello, el análisis incluido en esta sección se divide en cuatro subsecciones:

- Dos subsecciones se centran en la consecución de productos y en la consecución de efectos según los indicadores específicos de los productos y los indicadores de cada efecto estratégico.
- Una tercera subsección se centra en los efectos a un nivel superior, según se detalla en la teoría del cambio del PMA relativa a los efectos estratégicos específicos y la reconstrucción de la teoría del cambio para todo el PEP (véase el anexo 3). En el caso de estos efectos, se lleva a cabo un análisis de la contribución del PMA para determinar los aportes que ha realizado para su consecución. Teniendo en cuenta que la estrategia de intervención clave del PMA en la República Dominicana se centra en el desarrollo de las capacidades de los asociados nacionales, es difícil registrar muchos efectos a más largo plazo y a un nivel superior utilizando los indicadores de los efectos del PMA especificados para el PEP. De lo anterior se desprende que se considera necesario llevar a cabo dicho análisis adicional de los efectos a un nivel superior y el subsiguiente análisis de la contribución para hacer justicia respecto a este enfoque estratégico del PMA en la República Dominicana, así como para registrar cambios a nivel de efecto que de otro modo no se registrarían, centrandó la atención en la presentación de informes sobre efectos del PMA en el PEP de la República Dominicana.
- Por último, la cuarta y última sección se centra en la calidad del proceso de generación de efectos.

Análisis del logro de productos

Hallazgo 11. El PEP de la República Dominicana se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de las capacidades de los asociados para prestar protección social, así como servicios de salud y nutrición y otros relacionados con emergencias, en especial como parte de los efectos estratégicos

1, 2 y 3. El PMA ha podido alcanzar un número considerable de los productos previstos en el marco de los dos primeros efectos estratégicos, si bien el resultado ha sido más modesto respecto a los efectos estratégicos 3 y 4. En el momento de esta evaluación, no se había entregado ningún producto como parte del efecto estratégico 5.

103. El PEP se ha basado en el enfoque del PEP provisional de transición para ofrecer servicios de fortalecimiento de las capacidades a sus asociados nacionales y prestar asimismo asistencia directa, en colaboración con asociados del Gobierno, a grupos objetivo con el fin de erradicar las causas profundas de la malnutrición y mejorar la resiliencia. Los primeros tres efectos estratégicos del PEP ya aparecían en la fase del PEP provisional de transición.

104. En el PEP provisional de transición⁸⁷, 2 de los 3 efectos estratégicos de 2018 (el 2 y el 3) estaban relacionados con el fortalecimiento de las capacidades de los principales asociados gubernamentales del país en materia de políticas y ejecución respecto a la elaboración e implementación de políticas, programas y servicios de protección social, salud y respuesta ante emergencias.

105. Como respuesta a la pandemia de COVID-19, el PMA añadió dos efectos estratégicos adicionales (el 4 y el 5) al PEP en 2020. Las actividades y los productos del efecto estratégico 4 giraron principalmente en torno a la provisión de respuestas a las crisis para poblaciones afectadas por perturbaciones, incluidas las respuestas a la COVID-19. El efecto estratégico 5 se centraba en la prestación de servicios directos y no se había materializado en actividades y productos concretos antes de que esta evaluación se llevara a cabo en el segundo trimestre de 2022.

106. En virtud del efecto estratégico 2, el PMA prestó apoyo directo con asistencia técnica a grupos objetivo específicos, como, por ejemplo, programas de salud pública y protección social. En virtud del efecto estratégico 4, el PMA también prestó apoyo directo mediante la asistencia alimentaria en emergencias, como las transferencias de base monetaria o en especie a poblaciones afectadas por emergencias, por ejemplo, en el período posterior a la COVID-19 y el huracán Fiona.

107. Los datos de seguimiento relativos a los beneficiarios y los indicadores de productos de esta sección se analizan únicamente en función del período de ejecución del PEP. El anexo 10 incluye detalles más concretos sobre los datos de seguimiento tanto para el PEP como para el PEP provisional de

87 PMA, PEP provisional de transición de la República Dominicana, 2018. Marco lógico.

transición. El cuadro 3 ofrece un resumen de los beneficiarios a los que se llegó en el transcurso de la ejecución del PEP.

Cuadro 3. Beneficiarios previstos frente a efectivamente atendidos en el transcurso de la ejecución del PEP (2019-2022)

Año	Efecto estratégico	Actividad	Modalidad de transferencia	Previsión	Cifra real	%
2019	Efecto estratégico 2	Actividad 2 - Fortalecimiento de la capacidad institucional	Alimentos	202.000	98.323	49 %
			TBM			
2020	Efecto estratégico 2	Actividad 2 - Fortalecimiento de la capacidad institucional	Alimentos	202.000	106.963	53 %
			TBM			
	Efecto estratégico 4	Actividad 4 - Transferencia de recursos no condicionada	Alimentos	20.000	7.972	40 %
			TBM	40.000	2.760	7 %
2021	Efecto estratégico 2	Actividad 2 - Fortalecimiento de la capacidad institucional	Alimentos	230.000	151.736	66 %
			TBM			
	Efecto estratégico 4	Actividad 4 - Transferencia de recursos no condicionada	Alimentos	20.000	9.000	45 %
			TBM	40.000	143.679	359 %
2022 (hasta septiembre)	Efectos estratégicos 2 y 4	Actividad 2 - Fortalecimiento de la capacidad institucional Actividad 4 - Transferencia de recursos no condicionada	Alimentos	248.000	10.800	4 %
			TBM	40.000	136.949	342 %

Fuente: "CM-R002b Annual Beneficiaries by Strategic Outcome, Activity and Modality" (PEP) v1.1 de 14 de diciembre de 2022, junto con la extracción de la plataforma de recopilación de datos operacionales mediante dispositivos móviles (MoDa) correspondiente al período de enero a noviembre de 2022. Los datos correspondientes a 2022 únicamente están disponibles hasta noviembre.

108. En el transcurso de la ejecución del PEP, el PMA ha proporcionado (cuadro 3) asistencia alimentaria y en efectivo directamente a los beneficiarios mediante la modalidad de transferencias de recursos no condicionadas, como parte del efecto estratégico 4, y mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional a los asociados, como parte del efecto estratégico 2. Durante el período del PEP provisional de

transición se utilizó una tercera modalidad, a saber, el programa de comidas escolares; de todos modos, en el PEP esta modalidad se cambió a fortalecimiento de la capacidad institucional (de INAIPI).

109. En la prestación de asistencia alimentaria al INAIPI, el PMA no hizo un seguimiento del número de beneficiarios al que llegó este asociado, ya que esto es algo que hace el INAIPI en sus operaciones generales, sin transmitir información específica sobre los beneficiarios a los asociados concretos que contribuyen. El alcance de INAIPI, a través de sus centros para la primera infancia, atiende a prácticamente 200.000 niños de todo el país⁸⁸, y los informantes clave entrevistados en esta evaluación han confirmado las competencias y la alta capacidad de este asociado cuando se trata de distribuir asistencia alimentaria en sus centros.

110. La información del cuadro 3 muestra tres tendencias importantes:

- El número de beneficiarios previstos y efectivamente alcanzados con asistencia alimentaria y en efectivo del PMA ha ido aumentando de manera continua durante los últimos años. En comparación con años anteriores, en 2021 se llegó al triple de beneficiarios. Este incremento (en 2020 y 2021) se debe a la ampliación de la cobertura durante la COVID-19⁸⁹ y es una tendencia que posiblemente se mantendrá en 2022 como consecuencia de otras respuestas ante emergencias tras el huracán Fiona, así como en las respuestas del PMA a la COVID-19. El objetivo es respaldar con efectivo a los sectores más pobres de la población en el noroeste del país, lo que incluye a los migrantes haitianos, para compensar el aumento de la inflación y los precios de los alimentos.
- Las transferencias de base monetaria se incorporaron como una nueva modalidad de transferencia en la República Dominicana durante el año 2020 y, desde entonces, han crecido rápidamente. Es probable que sigan creciendo en 2022, si bien los datos disponibles para ese año solamente incluyen hasta noviembre⁹⁰. Prácticamente todas las transferencias efectuadas en 2022 fueron de base monetaria, mientras que únicamente el 2 % fueron transferencias de alimentos. Esta tendencia demuestra que el PMA en la República Dominicana considera las transferencias de base monetaria una importante modalidad de transferencia para llegar a las poblaciones vulnerables, lo que coincide con la opción de los asociados del Gobierno. Estos utilizan las transferencias de base monetaria a gran escala como apoyo a los segmentos más pobres de la población, especialmente en el programa Supérate.
- Durante el período 2019-2020, el número de transferencias de alimentos y efectivo fue inferior al previsto: alcanzó una tasa de ejecución del 50 %. Esta tendencia se invirtió en 2021, año en el que se llegó a una cifra ligeramente superior de beneficiarios en comparación con la prevista, lo cual es un signo de que la respuesta ante la COVID-19 se aceleró durante ese año. Posiblemente las tasas de ejecución se acerquen al 100 % en 2022 (si bien todavía no se dispone de todos los datos).

88 En diciembre de 2022, INAIPI había atendido a 195.583 niños de todo el país (véanse los datos de 2022 de <https://inaipi.gob.do/index.php/documentos/estadisticas>).

89 Según informantes clave del PMA y asociados clave.

90 También confirmado por las personas encuestadas en visitas sobre el terreno del estudio de caso.

111. El cuadro 4 muestra de forma resumida el valor de las transferencias, los alimentos, los cupones y el efectivo (combinados en valores de transferencias de base monetaria) en el transcurso de la ejecución del PEP.

Cuadro 4. Valor total de la distribución de alimentos y las transferencias de base monetaria (previsión y cifra real por año en dólares EE.UU., 2019-2022)

		Previsión	Cifra real	%
2019	Alimentos (t)	662	51	8 %
	TBM (dólares EE.UU.)			
2020	Alimentos (t)	1.314	448	34 %
	TBM (dólares EE.UU.)	2.016.000	138.398	7 %
2021	Alimentos (t)	2.486	772	31 %
	TBM (dólares EE.UU.)	3.024.000	660.512	22 %
2022	Alimentos (t)	1.575	35	2 %
	TBM (dólares EE.UU.) (hasta noviembre de 2022)	3.024.000	2.821.675	93 %

Fuente: Informes anuales sobre el país y extracción de MoDa correspondiente al período de enero a noviembre de 2022. Los datos correspondientes a 2022 únicamente están disponibles hasta noviembre.

112. El cuadro 4 muestra tendencias y avances clave con respecto al valor de las transferencias a beneficiarios:

- las transferencias de base monetaria se incorporaron en 2020; su rápido crecimiento como modalidad de transferencia es un claro indicador de su popularidad⁹¹.
- En 2021, el número de beneficiarios alcanzado fue superior al previsto, mientras que el valor total de las transferencias de base monetaria y las transferencias de alimentos ese mismo año se situaron únicamente en el 21,8 % y el 31 % de los valores previstos (véase la PE3). En 2022, hubo un rápido crecimiento de las transferencias de base monetaria y la tasa de ejecución llegó al 93 %.

113. Los cuadros 5 y 6 muestran los productos comunicados en función de las dos modalidades de ejecución de asistencia directa (los efectos estratégicos 2 y 4 en el Table 5) y fortalecimiento de las capacidades (los efectos estratégicos 1 y 3 en el cuadro 5) del PEP⁹².

91 También confirmado en las entrevistas a informantes clave.

92 Además del seguimiento de las transferencias de alimentos y efectivo comunicadas a través de MoDa, la oficina del PMA en el país informa a través de sus informes anuales diferentes indicadores de productos, algunos de los cuales se superponen parcialmente con la información registrada en MoDa. El análisis sobre la ejecución de productos que incluye esta sección se divide en función de las dos modalidades clave de ejecución del PEP: la asistencia directa a los beneficiarios y el fortalecimiento de las capacidades. Ambas modalidades requieren un análisis específico, ya que son muy diferentes.

Cuadro 5. Información relativa a los indicadores de productos sobre la asistencia directa del PMA a los beneficiarios, PEP 2019-2021⁹³

Indicadores de productos	Informe anual sobre el país 2019				Informe anual sobre el país 2020				Informe anual sobre el país 2021			
	Meta		Cifra real		Meta		Cifra real		Meta		Cifra real	
	Total	Porcentaje de mujeres	Total	Porcentaje de mujeres	Total	Porcentaje de mujeres	Total	Porcentaje de mujeres	Total	Porcentaje de mujeres	Total	Porcentaje de mujeres
Efecto estratégico 2: Beneficiarios de las transferencias de alimentos ⁹⁴	202.000	56 %	98.323	54 %	202.000	56 %	106.963	55 %	230.000	62 %	151.736	52 %
Efecto estratégico 2: Beneficiarios de transferencias de alimentos									98.000	74 %	74.612	54 %
Efecto estratégico 2: Beneficiarios de comunicación directa para el cambio social y de comportamiento	50.300		41.050									
Efecto estratégico 2: Beneficiarios de comunicación directa para el cambio social y de comportamiento a través de los medios sociales	150		10						3.650.000		3.050.000	
Efecto estratégico 3: Beneficiarios de medidas basadas en pronósticos									10.500		941	
Efecto estratégico 4: Beneficiarios de TBM					40.000	50 %	2.760	50 %	40.000	50 %	143.679	52 %
Efecto estratégico 4: Beneficiarios de transferencias de alimentos					20.000	50 %	7.972	50 %	20.000	50 %	9.000	50 %
Efecto estratégico 4: Beneficiarios de transferencias de alimentos									7.500	50 %	2.379	53 %

Fuente: Datos de los informes anuales sobre el país de 2019, 2020 y 2021. Leyenda: los datos resaltados en naranja muestran un objetivo no alcanzado; los datos en verde, un objetivo que ha superado las expectativas; y los datos en azul, un objetivo cumplido según las expectativas

93 Los datos a nivel de producto correspondientes a 2022 no se incluyen en el análisis que muestran los cuadros 5 y 6, ya que estos datos todavía no estaban disponibles en el momento de llevar a cabo la presente evaluación.

94 A fin de facilitar la lectura, los títulos de los indicadores de productos son una abreviación de los títulos oficiales más extensos que se utilizan en los informes oficiales del PMA. Se puede consultar el Anexo 10 para obtener información adicional y consultar los cuadros detallados.

114. El cuadro 5 muestra tendencias y avances clave en relación con las realizaciones del PMA a nivel de producto:

- Las realizaciones del PMA en todos los productos no han satisfecho las metas previstas, específicamente en la transferencia de alimentos y efectivo y las iniciativas de desarrollo de las capacidades. Hubo más beneficiarios que recibieron transferencias de base monetaria como parte del efecto estratégico 4 en 2021, una cifra que triplica la prevista. Las fluctuaciones observadas en las realizaciones se atribuyeron a las dificultades operativas derivadas de la pandemia de COVID-19.
- Las metas previstas en cuanto a llegar a las mujeres se cumplieron o se superaron en el efecto estratégico 4, pero no en el efecto estratégico 2. El apoyo a la nutrición definido en el efecto estratégico 2 se prestó en el caso de mujeres embarazadas y lactantes, especialmente en el año 2021. Sin embargo, únicamente se atendió a poco más del 50 % de las mujeres objetivo. En cambio, hubo más hombres que recibieron apoyo en función del efecto estratégico 2, en comparación con los previstos originalmente.
- En el sistema de seguimiento y evaluación no se prestó ninguna atención a determinados grupos vulnerable objetivo, entre ellos, las personas con discapacidad, los migrantes haitianos y las personas indocumentadas. El sistema de seguimiento del PMA no permite verificar en qué medida se ha incluido a los migrantes haitianos en las intervenciones, ya que el sistema institucional del PMA no tiene un desglose por grupo vulnerable específico.
- A lo largo del período de ejecución del PEP, el modo en que se ha llevado a cabo la comunicación para el cambio social y de comportamiento ha cambiado drásticamente. En 2019 esta actividad se llevaba a cabo mediante la interacción directa con los grupos objetivo; sin embargo, en 2021 la manera de llegar a ellos cambió completamente, y se optó por la comunicación a través de los medios sociales. Con este cambio, el número de beneficiarios aumentó a más de 3 millones de personas, una cifra que multiplica por 10 la meta establecida en el PEP. Sin embargo, la intensidad de la interacción con los beneficiarios a través de las redes sociales y los principales medios de comunicación es muy inferior a la que se conseguiría mediante el asesoramiento presencial sobre alimentación con grupos objetivo.
- Las medidas preventivas basadas en pronósticos que figuran en el efecto estratégico 3 arrojan una tasa de ejecución especialmente baja; de hecho, a finales de 2021 se había llegado a menos del 10 % de los beneficiarios previstos originalmente.

115. La segunda modalidad clave de ejecución en el PEP es el fortalecimiento de la capacidad institucional y, en este ámbito, las actividades y los productos son muy diferentes a las actividades y los productos relacionados con los beneficiarios, tal como muestra el cuadro 6 a continuación. El cuadro 6 resume los indicadores clave de forma agregada⁹⁵, a fin de facilitar la lectura (para obtener información detallada, véase el anexo 10).

95 Los siguientes indicadores están agregados: a) el número de instituciones nacionales que se benefician de conocimientos especializados incorporados o adscritos como resultado del fortalecimiento de las capacidades que realiza el PMA combina todas las actividades (nuevas) de adaptación al clima y gestión de riesgos y todas las actividades de preparación ante emergencias; b) el número de actividades de asistencia técnica llevadas a cabo combina todas las actividades de preparación ante emergencias y todas las actividades de adaptación al clima y gestión de riesgos; c) el número de sesiones de capacitación o talleres organizados combina todas las actividades de preparación ante emergencias; d) el número de miembros del personal del Gobierno o asociados nacionales que reciben asistencia técnica y capacitación combina todas las actividades de adaptación al clima y gestión de riesgos y todas las actividades de preparación ante emergencias; y e) el número de herramientas o productos elaborados combina todas las actividades de adaptación al clima y gestión de riesgos y todas las actividades de preparación ante emergencias. Los indicadores siguientes no se han incluido en el cuadro, ya que no arrojaban valores sistemáticos: número de tiendas o unidades de almacenamiento móviles puestas a disposición; espacio de almacenamiento total puesto a disposición (en m²); número de procedimientos operativos estándar de medidas preventivas que se han elaborado o revisado con el apoyo del PMA; porcentaje de herramientas elaboradas o revisadas para fortalecer las capacidades nacionales destinadas a medidas preventivas basadas en pronósticos.

Cuadro 6. Indicadores de productos relativos al fortalecimiento de las capacidades de los asociados, PEP 2019-2021

Indicadores de productos	Informe anual sobre el país 2019			Informe anual sobre el país 2020			Informe anual sobre el país 2021			
	Cifra real			Cifra real			Cifra real			
	Efecto	Objetivo	Efecto	Efecto	Objetivo	Efecto	Efecto	Objetivo	Efecto	Objetivo
Número de instituciones nacionales que se benefician de conocimientos especializados incorporados o adscritos del PMA	15	2	41	4	202	67	12	26	94	
Número de miembros del personal que reciben asistencia técnica o capacitación	1.108	414	682	183	7.286	289	489	1.230	84	
Número de actividades de asistencia técnica brindadas		50	3				16		4	
Número de sesiones de capacitación o talleres organizados	17	0	39	5	34	10		67	0	
Número de herramientas o productos elaborados	3	4	17	5	5	21	17	3	8	
Número de organizaciones que utilizan instalaciones de almacenamiento										1

Fuente: Datos de los informes anuales del PMA sobre el país de 2019, 2020 y 2021. Leyenda: los datos resaltados en naranja muestran un objetivo no alcanzado; los datos en verde, un objetivo que ha superado las expectativas; y los datos en azul, un objetivo cumplido según las expectativas.

116. Estos son algunos de los hallazgos clave que se extraen del cuadro 6:

- El PMA ha desarrollado la capacidad de un gran número de asociados, especialmente en virtud del efecto estratégico 2 y durante el año 2020. En particular, entre los asociados se incluyen instituciones de salud a nivel nacional, regional y local que prestaron asistencia nutricional a beneficiarios de todo el país.
- La selección de asociados en el marco del efecto estratégico 3 en intervenciones relacionadas con la respuesta ante emergencias ha ido aumentando progresivamente durante la ejecución del PEP. Durante el primer año, esta selección se llevó a cabo de manera centralizada en los ministerios de Salud y Presidencia (respuesta ante emergencias) y en la Vicepresidencia (protección social), así como en instituciones públicas que forman parte de dichos ministerios. En las intervenciones de salud y nutrición (efectos estratégicos 1 y 2) y de fortalecimiento de las capacidades relacionadas con emergencias (efecto estratégico 3) existe una clara tendencia en pos de intensificar el vínculo con asociados regionales y locales a lo largo del tiempo⁹⁶.
- La capacidad de los miembros del personal de estos asociados ha mejorado considerablemente, si bien con variaciones importantes. El alcance fue superior entre los asociados de la salud; de hecho, se llegó a más de 200 empleados en una única organización.
- En virtud del efecto estratégico 4, el PMA principalmente ha brindado asistencia directa o prestación de servicios en forma de transferencias de alimentos y efectivo en situaciones de emergencia. Solamente hay una institución gubernamental (INAPI) con la cual ha colaborado el PMA y para la cual se prestó apoyo en concepto de capacidad de almacenamiento de alimentos como parte del efecto estratégico 4. Fue el propio INAPI quien se encargó de trasladar alimentos a centros infantiles a través de su estructura. El alcance logrado mediante la asistencia directa a los beneficiarios por parte del INAPI no se incluye en los datos de seguimiento del PMA.

Análisis de la consecución de efectos

Hallazgo 12: La contribución del PMA a los efectos más generales del MANUD y el MCNUDS es destacable y goza del reconocimiento del Gobierno y de los asociados de las Naciones Unidas. Se

⁹⁶ Así se confirmó durante las entrevistas a informantes clave.

centra en las metas relacionadas con el ODS 2 y en el fortalecimiento de las capacidades de respuesta ante emergencias en el país. El PMA, mediante sus actividades de fortalecimiento de las capacidades, ha contribuido de manera destacable a los efectos logrados por estos asociados entre sus grupos objetivo, si bien han surgido ciertas dificultades de coordinación interinstitucional entre sus asociados en relación con el efecto estratégico 3.

117. El cuadro 7 presenta las realizaciones del PMA respecto a los indicadores clave de los efectos del PEP.

Cuadro 7. Realizaciones del PMA respecto a los indicadores clave de los efectos del PEP (2019-2021)

Indicador de los efectos	2019	2023	Informe anual sobre el país 2019		Informe anual sobre el país 2020		Informe anual sobre el país 2021		Finales de 2021
	Valor de referencia	Meta final	Meta	Cifra real	Meta	Cifra real	Meta	Cifra real	Meta final
Efecto estratégico 1/Actividad 1: Número de políticas de seguridad alimentaria y nutrición, programas y componentes del sistema mejorados a través del PMA	0	≥2		0	=1	1	≥1	1	Aún no alcanzado
Efecto estratégico 1/Actividad 1: Dólares EE.UU. movilizados para sistemas nacionales de seguridad alimentaria y nutrición a través del PMA	3.255.595	≥45.149.802		3.255.595		2.651.874	≥8.000.000	8.589.129	Aún no alcanzado
Efecto estratégico 1/Actividad 1: Porcentaje de sectores y entidades gubernamentales seleccionados que aplican las recomendaciones de los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero	10	≥73		0	≥65	58	≥65	58	Aún no alcanzado
Efecto estratégico 2/Actividad 2: Porcentaje de la población elegible que participa en el programa (todos)	35	>70			>70	53 (Mujeres 55; hombres 52)	>50	42 (Mujeres 42,8; hombres 40,9)	Aún no alcanzado
Efecto estratégico 2/Actividad 2: Número de personas elegibles que participan en el programa (prevención carencia de micronutrientes)	360		≤50.000 (50 % Mujeres)						Aún no alcanzado
Efecto estratégico 2/Actividad 2: Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es aceptable	86	≥90				86	≥86	97,25 (Mujeres 96,77; hombres 100)	Porcentaje alcanzado
Efecto estratégico 2/Actividad 2: Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es apenas suficiente	9,8	<6				11	≤10	0	Porcentaje alcanzado
Efecto estratégico 2/Actividad 2: Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es insuficiente	4.1	<4				3	≤4	2,75 (Mujeres 3,23; hombres 0)	Porcentaje alcanzado
Efecto estratégico 2/Actividad 2: Porcentaje de población objetivo que participa en distribuciones adecuadas	100		≤100						Aún no alcanzado
Efecto estratégico 2/Actividad 2: porcentaje de niños de entre 6 y 23 meses que reciben una dieta mínima aceptable	10	>70	<100 (50 % niñas)				>20	23,2	Aún no alcanzado

Efecto estratégico 3/Actividad 3: Índice de capacidades de preparación para situaciones de emergencia	2,33	>3,2	2,33		>3	2,33	>3	1,83	Aún no alcanzado
Efecto estratégico 4/Actividad 4: Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es aceptable	86	≥90					≥86	86,1 (Mujeres 85; hombres 90)	Aún no alcanzado
Efecto estratégico 4/Actividad 4: Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es apenas suficiente	9,8	≤6					≤10	10,9 (Mujeres 13; hombres 5)	Aún no alcanzado
Efecto estratégico 4/Actividad 4: Porcentaje de hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es insuficiente	4,1	≤4					<4	3 (Mujeres 3; hombres 5)	Porcentaje alcanzado

Fuente: Elaboración del equipo de evaluación a partir de los informes anuales sobre el país de 2019, 2020 y 2021 de la oficina del PMA en el país. Leyenda: los datos resaltados en naranja muestran un objetivo no alcanzado; los datos en verde, un objetivo que ha superado las expectativas; y los datos en azul, un objetivo cumplido según las expectativas.

118. A continuación se resumen los logros clave a nivel de efecto, según se muestra en el cuadro 7:

- En 2020, el PMA no alcanzó las expectativas respecto a un número considerable de indicadores de los efectos previstos, si bien las realizaciones mejoraron sustancialmente en 2021, año en el que se superaron muchos indicadores. No obstante, en este año no se alcanzaron todas las metas, como, por ejemplo: el uso de recomendaciones técnicas por parte de las organizaciones asociadas (del efecto estratégico 1), y el porcentaje de población elegible que participa en actividades de programas (del efecto estratégico 2). En el mismo año, el índice de capacidades de preparación para situaciones de emergencia disminuyó en relación con su nivel de referencia original. Tampoco se alcanzaron los indicadores correspondientes a las intervenciones de transferencias de alimentos y efectivo, recientemente incorporadas en el efecto estratégico 4.
- La mayor parte de metas no están en vías de ser alcanzadas en su totalidad, si bien hay algunas excepciones: las intervenciones de transferencias de alimentos del efecto estratégico 2; y la puntuación relativa al consumo de alimentos de las transferencias de alimentos y efectivo a las poblaciones afectadas por emergencias, del efecto estratégico 4.
- En el marco del efecto estratégico 5, la planificación no especificaba metas ni indicadores de efectos, y no se ha comunicado ningún efecto.
- A finales de 2021, cuando aún quedaban dos años de ejecución del PEP, como se muestra en la columna final del cuadro 7, los logros en cuanto a los efectos estratégicos 2 y 4 todavía no se habían alcanzado, si bien es posible que en lo que queda del período de ejecución la tasa de consecución mejore sustancialmente. En lo relativo al efecto estratégico 1 y el efecto estratégico 3 ninguno de los indicadores de los efectos está en vías de alcanzarse y, de hecho, es posible que su plena consecución se vea amenazada en la fase final del PEP.

Análisis de los efectos del PEP a un nivel superior y análisis de las contribuciones del PMA a dichos efectos

119. A fin de identificar efectos específicos para analizar la contribución en mayor profundidad, los evaluadores recomiendan la consulta del plan del PEP, los informes anuales sobre el país y la teoría del cambio del anexo 3, así como las teorías del cambio concretas elaboradas por la oficina en el país y destinadas a los efectos estratégicos 1, 2 y 3⁹⁷.

120. El cuadro 8 sintetiza los logros alcanzados frente a los efectos previstos a más largo plazo y la contribución del PMA según se ha reconocido por parte de asociados nacionales en entrevistas a informantes clave, además de comprobarse durante entrevistas sobre el terreno y con datos disponibles relativos a los efectos en los informes anuales sobre el país y otros documentos pertinentes.

97 Las teorías del cambio de los efectos estratégicos 1, 2 y 3 se elaboraron en 2019 y eran independientes para cada uno de los efectos estratégicos, lo que dio como resultado documentos estructurados de manera diferente sin referencias entre ellos. Cada teoría del cambio incluía un número de efectos más específicos que los evaluadores procesaron posteriormente para conseguir la teoría del cambio que se presenta en el anexo 3. Los cambios a nivel de efecto se tomaron como base para elaborar el cuadro 8 que se presenta a continuación.

Cuadro 8. Análisis de la contribución del PMA a la consecución de los efectos previstos, hasta noviembre de 2022

Efectos clave a más largo plazo en el PEP ⁹⁸	Logros	Contribución del PMA a los efectos de acuerdo con los asociados nacionales	Valoración de los evaluadores sobre la contribución del PMA a los efectos clave
<p>Efectos estratégicos 1 y 2: En general, el Gobierno está en condiciones de lograr los objetivos y las metas de Hambre Cero relativos al ODS 2 (mediante la asistencia técnica para fortalecer las políticas, los sistemas y los programas de apoyo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Los informes del Gobierno sobre los ODS demuestran el progreso alcanzado hacia el logro del ODS 2 y la mayor parte de las metas específicas de este objetivo, si bien han surgido nuevos retos nutricionales que exigen nuevas respuestas. El PMA y sus principales asociados incluyen estos nuevos retos en las campañas de Hambre Cero del efecto estratégico 1, y en los servicios de nutrición del efecto estratégico 2. Aportaciones del Gobierno en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios celebrada en 2021, y compromisos claros del Gobierno con el logro del ODS 2. 	<ul style="list-style-type: none"> El apoyo del PMA a largo plazo en nutrición en forma de asistencia técnica y prestación de servicios goza del reconocimiento del Gobierno, en concreto del Ministerio de Salud Pública y la SETESSAN. Estos asociados reconocen la alta calidad de la asistencia técnica proporcionada y la movilización de expertos internacionales mediante el intercambio Sur-Sur y la cooperación triangular. Todos los asociados consideran importante el trabajo de comunicación y organización de campañas del PMA sobre el objetivo Hambre Cero. Los asociados clave del Gobierno confirman que el apoyo del PMA ha fortalecido el alcance del Gobierno en el seno de las Naciones Unidas. 	<ul style="list-style-type: none"> La contribución del PMA al fortalecimiento de las capacidades de sus asociados nacionales queda ampliamente confirmada en las entrevistas a informantes clave, así como en documentos de políticas y programas de los asociados del Gobierno. Los informes que presenta el Gobierno sobre el ODS 2 son sistemáticos y de buena calidad, y demuestran un aumento de las dificultades relacionadas con la triple carga de la malnutrición.
<p>Efecto estratégico 1: Las alianzas para organizar campañas y sensibilizar en el país con el fin de solucionar los</p>	<ul style="list-style-type: none"> Los mensajes que se comunican en torno a la salud, la seguridad alimentaria, la nutrición y la protección social están bien definidos y coordinados por el Ministerio de Salud Pública y la SETESSAN, el Ministerio de la 	<ul style="list-style-type: none"> Las campañas nacionales han incluido mensajes y estrategias de comunicación del PMA sobre el Hambre Cero, la nutrición y la seguridad alimentaria. El PMA y los asociados han establecido nuevas colaboraciones con el sector privado y estas han propiciado apoyo 	<ul style="list-style-type: none"> El enfoque y la planificación del PMA incluyen nuevas estrategias de posicionamiento y comunicación sobre el objetivo del Hambre Cero y cómo solucionar la triple carga de la malnutrición.

98 Todos los efectos clave de este análisis de la contribución a efectos están organizados en torno a los tres primeros efectos estratégicos del PEP. Algunas intervenciones del efecto estratégico 4 han contribuido a los efectos estratégicos 2 y 3, principalmente mediante la prestación de asistencia directa a grupos vulnerables, paralelamente a la colaboración con asociados nacionales en los efectos estratégicos 2 y 3. Por ello, el efecto estratégico 4 se puede considerar en gran medida una estrategia operacional para respaldar los tres primeros efectos. En el marco del efecto estratégico 5, que también constituye una estrategia de mayor respaldo, todavía no ha tenido lugar ninguna actividad y, en consecuencia, no se pueden determinar las contribuciones del PMA en este sentido.

<p>problemas relacionados con el Hambre Cero tienen una clara visibilidad (especialmente en iniciativas de campaña para el Hambre Cero)</p>	<p>Vicepresidencia y el Gabinete de Política Social.</p> <ul style="list-style-type: none"> Los asociados nacionales, incluido el PMA, organizan campañas y recaudan fondos (lo que incluye del sector civil y privado) para respaldar las políticas y los programas del ODS 2. 	<p>financiero y técnico adicional en forma de medidas concretas (como, por ejemplo, MasterCard Caribbean y DSM).</p>	<ul style="list-style-type: none"> La oficina del PMA en el país está analizando nuevas estrategias de recaudación de fondos que permitan la continuación de su labor relacionada con el ODS 2 en la República Dominicana, en un momento en el que los donantes tradicionales reducen su contribución.
<p>Efectos estratégicos 1 y 2: Los cambios de comportamiento de la población de la República Dominicana respecto a la nutrición son destacables, si bien hay mayores problemas relacionados con el bienestar por la obesidad, la hipertensión y la diabetes (a través de campañas [efecto estratégico 1] y a través de la impartición de formación y asesoramiento sobre nutrición [efecto estratégico 2])</p>	<ul style="list-style-type: none"> La triple carga de la malnutrición se incluye en enfoques de campañas y asesoramiento del PMA y sus asociados, si bien aumentan las nuevas enfermedades (relacionadas con el bienestar) de la obesidad, la diabetes y la hipertensión, lo que indica problemas de calidad de la nutrición. El Ministerio de Salud Pública está avanzando con la campaña “Ruta de la Salud: Cambia tu Estilo de Vida” para respaldar estos cambios de comportamiento en la República Dominicana. La mayor parte de actividades y programas incluyen mensajes y capacitación para el cambio de comportamiento, y el personal del Ministerio de Salud Pública y las dependencias de salud de todo el país reciben formación en este ámbito. 	<ul style="list-style-type: none"> Las organizaciones de los asociados nacionales y su personal han adquirido conocimientos y experiencia gracias a la asistencia técnica directa del PMA y el apoyo del PMA para definir un plan de estudios de asesoramiento en nutrición con el que capacitar al personal nacional. Los asociados afirman que en los últimos años el apoyo del PMA en cuanto a capacitación y asesoramiento ha optado por campañas en las redes sociales y la presencia en medios digitales. Esto ha modificado las campañas más recientes, incluidas las del Gobierno, que ahora tienen lugar en medios en línea y las redes sociales. Las campañas digitales orientadas hacia el cambio de comportamiento sin duda tienen un mayor alcance, aunque posiblemente consigan menos resultados. Los asociados confirman que los casos de obesidad, hipertensión y diabetes actualmente superan los casos de malnutrición en el país. 	<ul style="list-style-type: none"> El PMA ha prestado un apoyo valioso y significativo a los asociados nacionales en distintas campañas y mensajes para el cambio de comportamiento, como puede observarse en el material de campaña. En este ámbito, las necesidades concretas para este tipo de asistencia por parte del PMA están disminuyendo, al tiempo que aumentan las competencias entre los asociados nacionales. Todavía no se dispone de una medición sistemática de la influencia que tienen las campañas digitales en el cambio de comportamiento, pese a que si el uso de estos medios va en aumento contar con esta medición será cada vez más importante.
<p>Efectos estratégicos 2 y 4: Mejora del estado nutricional de grupos</p>	<ul style="list-style-type: none"> El Gobierno ha formulado políticas y programas exhaustivos para mejorar la calidad de la nutrición. 	<ul style="list-style-type: none"> El Ministerio de Salud Pública, la SETESSAN y los asociados relacionados a nivel nacional, regional y local reconocen y 	<ul style="list-style-type: none"> El Ministerio de Salud Pública, la SETESSAN y varias organizaciones dedicadas a la alimentación

<p>objetivo clave gracias a políticas de seguridad alimentaria más eficientes (por ejemplo, etiquetado de alimentos y arroz enriquecido) y a una mejor selección de beneficiarios y valor nutricional de los programas de alimentación del Gobierno (INAIPI, INABIE, Cantinas Populares) (mediante asistencia técnica y servicios a asociados, en algunas ocasiones también mediante apoyo directo del PMA en el marco del efecto estratégico 4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El componente sobre nutrición del programa Supérate incluye la protección social que tiene en cuenta la nutrición. • Si bien se creó un marco regulatorio para el arroz enriquecido, todavía no existe una política en este sentido, lo que limita llevar a cabo dicho enriquecimiento, que permitiría garantizar la igualdad de condiciones para todos los productores de arroz del país. • Los programas de alimentación del Gobierno —como, por ejemplo, INABIE, INAIPI y Comedores Económicos— están consolidados y llegan a los grupos objetivo en todo el país. • Las repercusiones positivas del apoyo del PMA se reflejan en la mejora de las puntuaciones de nutrición de los hogares, especialmente como parte de las actividades del efecto estratégico 2, si bien en menor medida entre las poblaciones afectadas por perturbaciones (efecto estratégico 4). 	<p>aprecian la asistencia técnica del PMA en la elaboración de nuevas políticas y programas, mediante la generación de pruebas y proyectos piloto de nuevos enfoques y tecnologías.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El programa Supérate reconoce y aprecia claramente la asistencia técnica prestada como parte de la protección social del PMA que tiene en cuenta la nutrición. • Los asociados de los programas de alimentación escolar indican que la asistencia técnica del PMA ha fortalecido sus capacidades y también ha mejorado la calidad de la nutrición. Las encuestas del Sistema Nacional de Salud confirman los buenos resultados de estos programas entre sus grupos objetivo específicos. • Respecto al arroz enriquecido, el sector privado no está suficientemente implicado como asociado en esta estrategia y los informantes clave indican que todavía no existe suficiente confianza mutua para cooperar eficazmente. • El suministro de ayuda en forma de alimentos del PMA incluye los alimentos enriquecidos, con lo que se mejora el estado nutricional de los grupos objetivo. • Algunos asociados señalan la falta de complementariedad y coordinación entre el PMA y la FAO a la hora de prestar apoyo a los mismos asociados. 	<p>escolar (INABIE, INAIPI) están bien establecidos y cuentan con el amplio reconocimiento de los asociados y los grupos de beneficiarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los programas de alimentación escolar se adaptaron a la COVID-19 y últimamente han recuperado los niveles previos a la pandemia en cuanto a su alcance entre los grupos objetivo en el ámbito nacional. • El programa Supérate se ha convertido en un referente nacional en el campo de la protección social, con una amplia cobertura en todo el país; esto incluye la atención que presta a los desafíos nutricionales. • El Gobierno es ahora el principal financiador de estos programas, y la función del PMA está evolucionando hacia la prestación más específica de asistencia técnica y de servicios. • Es posible que exista un conflicto en los enfoques del PMA y la FAO con respecto a la compra de alimentos en el programa de alimentación escolar. Si bien la compra local está promovida por la FAO (INABIE), la compra centralizada está promovida por el PMA (INAIPI).
<p>Efecto estratégico 3: La resiliencia de las</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante 	<ul style="list-style-type: none"> • El apoyo prestado por el PMA con asistencia técnica de alta tecnología se 	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a problemas de coordinación en el SN-PMR, el

<p>comunidades vulnerables ante las emergencias ha mejorado mediante la aplicación de sistemas de alerta temprana a nivel regional y local (gracias al desarrollo de las capacidades y la asistencia técnica específica)</p>	<p>Desastres refleja problemas de coordinación, si bien las organizaciones específicas que lo componen son sólidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El mecanismo de financiación del PMA basado en pronósticos se utiliza en determinadas regiones y se ha mejorado y ampliado, generando así una mayor coordinación de las alertas tempranas y las medidas preventivas entre el SN-PMR y el sistema de protección social. • La formación de formadores sobre sistemas de alerta temprana con voluntarios de la comunidad ha mejorado la resiliencia de la comunidad a nivel local. 	<p>considera una contribución importante para suplir las carencias de asociados nacionales y locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los comités locales de prevención, mitigación y respuesta se sienten empoderados con la capacitación del PMA y la asistencia técnica sobre gestión de riesgos. • En el ámbito nacional, los asociados del Gobierno —como la Oficina Nacional de Meteorología (ONAMET) y Defensa Civil— han mejorado su capacidad de evaluación de los riesgos climáticos y la resiliencia ante inundaciones y sequías (mediante la capacitación sobre la alerta temprana y las alertas de inundaciones y sequías basadas en pronósticos). • Los asociados y las partes interesadas locales confirman que ha aumentado el alcance del PMA respecto al apoyo regional y local en el SN-PMR. 	<p>apoyo del PMA se ha centrado en asociados específicos y en intervenciones regionales y locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los sistemas y las políticas de respuesta ante emergencias siguen necesitando un fortalecimiento importante en los próximos años, especialmente en lo referente a la creación de capacidad para categorizar los desastres y las respuestas ante los desastres a nivel nacional. • Pese a que en general la mitigación y la respuesta ante emergencias forman parte de los programas, la prevención y preparación para casos de desastre y la resiliencia ante el cambio climático están menos definidas.
<p>Efectos estratégicos 3 y 4: Los grupos vulnerables son más capaces de recuperarse de las emergencias (gracias a respuestas ante emergencias que incluyen la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y la protección), aunque con problemas al definir el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El PMA ha desarrollado actividades con organizaciones específicas y acciones a nivel local con agentes regionales y locales, que han facilitado el acceso a grupos objetivo vulnerables a nivel local. • Gradualmente, en situaciones de emergencia cobran importancia los enfoques de SRSP, como se puede observar en las respuestas a la COVID-19 y el huracán Fiona. • Las respuestas de TBM ganan cada vez más importancia en las respuestas ante emergencias, también ante la COVID-19, lo que 	<ul style="list-style-type: none"> • Los asociados específicos a nivel nacional, regional y local se han beneficiado de la asistencia técnica y el apoyo en forma de alimentos y efectivo proporcionado por el PMA, así como de la asistencia técnica del PMA para el análisis de emergencias y riesgos, y la tecnología de TBM. Además, sus capacidades para responder a las emergencias locales se han fortalecido. • Se valora el enfoque y el apoyo en materia de SRSP del PMA, aunque todavía no se incluye y se aplica sistemáticamente en las respuestas nacionales ante emergencias • El uso de TBM en respuestas ante emergencias ahora está aceptado por los 	<ul style="list-style-type: none"> • La incorporación de las TBM como herramienta para fortalecer la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, el empoderamiento y la protección de los grupos vulnerables en las respuestas del PMA ante emergencias es bastante reciente y todavía no se han generado demasiados conocimientos contextualizados al respecto. • La protección social reactiva frente a emergencias (SRSP) es un enfoque cada vez más conocido y apreciado, si bien todavía no se

<p>desarrollo (mediante la asistencia técnica, el desarrollo de las capacidades y el apoyo directo del PMA en el marco del efecto estratégico 4)</p>	<p>fortalece la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas en las respuestas ante emergencias.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normalmente, las respuestas ante emergencias suelen ser a corto plazo y en general tras ellas no se llevan a cabo intervenciones para el desarrollo. 	<p>asociados y se valora como medio para fortalecer la protección y el empoderamiento de los grupos objetivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los asociados nacionales confirman que las asociaciones con el objetivo de definir el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo no se han afianzado suficientemente en las medidas de respuesta del PMA ante emergencias. 	<p>ha divulgado de manera generalizada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El PMA y sus asociados nacionales todavía no han elaborado un enfoque firme para fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo en las respuestas ante emergencias.
<p>Efecto estratégico 3: Capacidad de respuesta ante emergencias presente en la República Dominicana que llega a Haití y otros lugares (a través de la asistencia técnica y en el futuro quizás también mediante la prestación de servicios en función de la demanda, en el marco del efecto estratégico 5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En 2022, se llevaron a cabo inversiones importantes para la creación del almacén humanitario junto con la Cruz Roja de Santo Domingo, y para definir las capacidades operativas del corredor logístico en el PMA de la República Dominicana, así como la coordinación entre el PMA de la República Dominicana y Haití. 	<ul style="list-style-type: none"> • El PMA ha sido un agente crucial al tomar medidas hacia el desarrollo de esta capacidad de respuesta ante emergencias, una capacidad que reconocen sus asociados, a saber: la Cruz Roja de la República Dominicana, como asociada del almacén humanitario de Santo Domingo; los asociados del Gobierno; y los asociados para la asistencia humanitaria, es decir, ECHO y BHA. 	<ul style="list-style-type: none"> • La capacidad del corredor logístico está establecida, aunque depende del apoyo continuado de los donantes para la capacidad de reserva en períodos en los que no hay emergencias. • Si bien la capacidad de respuesta ante emergencias está claramente establecida en la República Dominicana y Haití, el potencial de esta capacidad en la región más amplia del Caribe todavía no se reconoce claramente

Fuente: Informes anuales sobre el país (2019 a 2021), cuadros de indicadores del PMA proporcionados a la evaluación en diciembre de 2022, entrevistas a informantes clave y valoración de los evaluadores.

Análisis de la calidad de los procesos del PMA para generar efectos en el marco del PEP

Hallazgo 13: Los asociados nacionales del PMA, especialmente el Gobierno del país, aprecian y valoran muy positivamente la calidad de los procesos adoptados para generar efectos. La experiencia internacional y el acceso a expertos proporcionado por el PMA a los asociados de la República Dominicana han respaldado el diseño y la ejecución de programas nacionales. Los conocimientos especializados del PMA respecto a una respuesta rápida ante emergencias y la gestión de la cadena de suministro son competencias clave apreciadas por los asociados nacionales. Las organizaciones de la sociedad civil que colaboran con el PMA tienen opiniones más diversas sobre la intensidad y calidad de la cooperación con el PMA.

121. En general, se observa un alto nivel de satisfacción con la asistencia técnica, el fortalecimiento de las capacidades y los servicios logísticos proporcionados por el PMA⁹⁹. El PMA se considera un asociado fiable y experimentado que cuenta con conocimientos especializados a escala mundial y regional, de gran utilidad en el diseño y la elaboración de políticas y programas apropiados. Asimismo, el acceso a conocimientos especializados de carácter internacional incluye el intercambio con homólogos de países latinoamericanos. Este intercambio se valora muy positivamente y ha contribuido de forma directa en la elaboración de políticas y programas entre los asociados que trabajan bajo los auspicios del Gabinete de Política Social, como el programa Supérate.

122. Los asociados del Gobierno han demostrado una buena capacidad de absorción de la asistencia técnica proporcionada por el PMA, gracias a los conocimientos especializados, la capacidad y los recursos internos. Este aspecto es decisivo para garantizar el logro de cambios a más largo plazo relacionados con un mejor estado nutricional de las poblaciones vulnerables, la preparación ante emergencias y la capacidad de respuesta de los asociados nacionales. La teoría del cambio lo incluye como un supuesto importante que claramente se cumple entre los asociados nacionales.

123. Asimismo, el fortalecimiento de las capacidades se lleva a cabo en niveles descentralizados con instituciones gubernamentales locales y regionales y dependencias de salud del sistema sanitario. Sin embargo, este fortalecimiento es menos marcado que el que se observa a nivel nacional, y las herramientas para el fortalecimiento de las capacidades y la generación de conciencia suelen presentarse en forma de materiales de comunicación físicos o digitales, y el uso de redes sociales¹⁰⁰.

124. La percepción y la valoración que tienen las organizaciones de la sociedad civil respecto a la asistencia técnica y otros servicios prestados por el PMA son dispares. Algunas de ellas transmitieron una gran satisfacción, mientras que otras han recibido muy poco apoyo y su papel se limita a la ejecución de actividades subcontratadas¹⁰¹. Aunque esta situación también brinda oportunidades de aprendizaje en el empleo, no se considera una asociación.

125. Más difícil es el logro de resultados en aquellos efectos que se centran en el cambio a nivel de sistemas e institucional. En este ámbito, se necesitan otras formas de interacción y coordinación con múltiples partes interesadas y asociados. Dentro del sistema nacional de salud (nutrición), el ámbito de la seguridad alimentaria (nutrición, enriquecimiento de alimentos) y el de las políticas sociales (protección social), los diferentes asociados indican que la coordinación es funcional y que la colaboración entre instituciones gubernamentales es correcta tanto a nivel nacional como descentralizado. El PMA respalda esta cooperación mediante el trabajo conjunto con diferentes asociados en proyectos específicos, si bien los asociados indican que si hubiese un marco más integral y a más largo plazo para la cooperación a nivel de sistemas se podrían fortalecer estos mecanismos de coordinación. Para ello, serían precisos, por ejemplo, memorandos de entendimiento y acuerdos marco con una visión a más largo plazo sobre los efectos deseados a nivel de sistemas con instituciones gubernamentales clave para la coordinación —como

99 Entrevistas a informantes clave y asociados del Gobierno de la República Dominicana.

100 Según lo observado en entrevistas sobre el terreno y entrevistas a informantes clave.

101 Comunicación en entrevistas a informantes clave, con asociados de la sociedad civil.

el Gabinete de Política Social, el Ministerio de Salud Pública, el CONASSAN y la SETESSAN, la CNE, y el ministerio de Presidencia y la Vicepresidencia— con la responsabilidad última de la coordinación a nivel institucional. Algunos organismos de las Naciones Unidas operan con este tipo de memorandos de entendimiento o marcos exhaustivos, aunque no es el caso del PMA¹⁰².

126. En el seno de las Naciones Unidas, se considera importante la coordinación de los diferentes organismos de las Naciones Unidas en el país. Existen mecanismos de coordinación en torno a la planificación de las Naciones Unidas en el MANUD y el MCNUDES, y en la respuesta conjunta a la COVID-19¹⁰³. En marzo de 2022, el Gobierno recibió 725.000 dólares EE.UU. del Fondo Conjunto para los ODS de las Naciones Unidas asignados durante dos años a fin de fortalecer el sistema nacional de cuidados y protección a través del proyecto piloto denominado Comunidades de Cuidado¹⁰⁴. La coordinación también es eficaz en el grupo de trabajo ÚNETE, el cual, bajo el liderazgo del PMA, coordina las respuestas ante emergencias entre los organismos de las Naciones Unidas.

127. Si bien se observa una acción coordinada y de intercambio entre los organismos de las Naciones Unidas y es cierto que algunos de sus asociados trabajan en consorcios, no se trata de una práctica generalizada. En el pasado, el PMA ha ejecutado programas en asociación con la FAO, algo que en la actualidad ya no ocurre. No obstante, ambas organizaciones trabajan con los mismos asociados, como, por ejemplo, la SETESSAN y el INABIE. La armonización y la coordinación del apoyo bilateral de las Naciones Unidas se llevan a cabo a través de asociados nacionales, que organizan la ayuda del Reino Unido y otros asociados en un proceso de planificación integral. Sin embargo, en algunas ocasiones sería deseable que los diferentes asociados cooperaran más estrechamente sobre el terreno para lograr la complementariedad y evitar superposiciones. Este punto reviste especial importancia cuando los ámbitos de cooperación y apoyo prestado coinciden en gran medida. Un ejemplo en este sentido lo ilustra el INABIE, un asociado que recibe apoyo tanto del PMA como de la FAO. La FAO coordina el programa de alimentación escolar, mientras que el PMA brinda asistencia técnica sobre aspectos relacionados con la nutrición. Una mayor coordinación entre el PMA y la FAO sería de ayuda para fortalecer las sinergias.

128. Los asociados del Gobierno valoran muy positivamente la capacidad que tiene el PMA de gestionar la cadena de suministro en lo que se refiere a la distribución de nutrientes y alimentos. La eficiencia del PMA en este ámbito garantiza la calidad, los precios justos y la rapidez de la entrega. Lo anterior justifica los grandes programas de asistencia de alimentos del Gobierno —como INAPI, INABIE y la iniciativa de Comedores Económicos—, y que el Ministerio de Salud Pública recurra al PMA para obtener los alimentos y los micronutrientes que necesita distribuir. Los indicadores de seguimiento de la cadena de suministro del

102 Según se recoge de varios asociados.

103 MANUD (2018-2022), MCNUDES (2023-2027, en curso), plan estratégico de respuesta conjunta de las Naciones Unidas ante la COVID-19.

104 GNUDES. “La República Dominicana recibe fondos para avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Cuidado que ayude a reducir la pobreza y cumplir los ODS”, 18 de marzo de 2022. Disponible en: <https://unsdg.un.org/es/latest/announcements/la-republica-dominicana-recibe-fondos-para-avanzar-en-la-construccion-de-un>.

PMA confirman este buen balance, por el que se observan pocas pérdidas y una entrega ágil en comparación con otros países del PMA¹⁰⁵.

2.2.2 ¿En qué medida contribuyó el PMA al logro de metas transversales (principios humanitarios, protección, rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, género, equidad e inclusión, medio ambiente, cambio climático y preparación para casos de desastre)?

Hallazgo 14. Las intervenciones del PMA incluyen la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como la inclusión, aunque estos aspectos suelen estar limitados a la participación en actividades y la selección de beneficiarios. Los indicadores relativos a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la protección, la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y el medio ambiente no se miden sistemáticamente. Los cambios transformadores a nivel de efecto sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas no se han materializado suficientemente y, si bien las actividades de asistencia directa y respuesta ante emergencias han llegado a grupos vulnerables, la preparación para casos de desastre sigue presentando deficiencias.

105 Véase la descripción general de la oficina en el país sobre los indicadores K3 de las realizaciones de la cadena de suministro para el primer trimestre de 2019.

129. El cuadro 9 muestra las realizaciones del PMA en relación con el género, la protección, la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y el medio ambiente, durante la ejecución del PEP.

Cuadro 9. Realizaciones del PMA respecto a cuestiones transversales durante el período de ejecución del PEP (2020-2021)¹⁰⁶

Indicadores transversales	2019		2020		2021	
	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento
PROGRESO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO						
Actividad 2						
Tipo de transferencia que reciben quienes participan en las actividades del PMA	-	100	=100	100	=100	100
Tipo de transferencia que reciben quienes participan en las actividades del PMA (MUJERES)	-	53	=55	58	=55	56
Tipo de transferencia que reciben quienes participan en las actividades del PMA (HOMBRES)	-	47	=45	42	=45	44
Actividad 4						
Tipo de transferencia que reciben quienes participan en las actividades del PMA	-	-	=100	100	=100	100
Tipo de transferencia que reciben quienes participan en las actividades del PMA (MUJERES)	-	-	=50	72	=55	63
Tipo de transferencia que reciben quienes participan en las actividades del PMA (HOMBRES)	-	-	=50	28	=45	37
PROTECCIÓN						
Actividad 2						
Porcentaje de personas seleccionadas que acceden sin obstáculos a los programas del PMA	-	-	>95	82,5	≥95	100
Porcentaje de personas seleccionadas que acceden sin obstáculos a los programas del PMA (MUJERES)	-	-	>95	80	≥95	100
Porcentaje de personas seleccionadas que acceden sin obstáculos a los programas del PMA (HOMBRES)	-	-	>95	85	≥95	100
Porcentaje de personas seleccionadas que reciben asistencia sin tener problemas de protección	-	-	=100	95	=100	100

¹⁰⁶ El cuadro únicamente contiene indicadores que se utilizaron en la presentación de informes de la oficina del PMA en el país, que hasta el momento de la presente evaluación incluía datos solamente para 2020 y 2021, ya que no se midió ningún indicador durante el PEP provisional de transición y el primer año de ejecución del PEP; asimismo, en el momento de realizar la presente evaluación no había datos disponibles correspondientes a 2022. Además, solamente unos cuantos indicadores utilizados para medir las realizaciones sobre indicadores transversales hacen referencia realmente a cambios a nivel de efectos, y ninguno de los indicadores hace referencia a cómo las intervenciones tienen efectos diferenciales en los distintos grupos objetivo.

Porcentaje de personas seleccionadas que reciben asistencia sin tener problemas de protección (MUJERES)	-	-	=100	95	=100	100
Porcentaje de personas seleccionadas que reciben asistencia sin tener problemas de protección (HOMBRES)	-	-	=100	95	=100	100
Porcentaje de personas seleccionadas que declaran que los programas del PMA se llevan a cabo respetando la dignidad de los beneficiarios	-	-	>90	87,50	>90	100
Porcentaje de personas seleccionadas que declaran que los programas del PMA se llevan a cabo respetando la dignidad de los beneficiarios (MUJERES)	-	-	>90	85	>90	100
Porcentaje de personas seleccionadas que declaran que los programas del PMA se llevan a cabo respetando la dignidad de los beneficiarios (HOMBRES)	-	-	>90	90	>90	100
Actividad 4						
Porcentaje de personas seleccionadas que acceden sin obstáculos a los programas del PMA	-	-	>95	92,5	>95	97
Porcentaje de personas seleccionadas que acceden sin obstáculos a los programas del PMA (MUJERES)	-	-	>95	90	>95	98
Porcentaje de personas seleccionadas que acceden sin obstáculos a los programas del PMA (HOMBRES)	-	-	>95	95	>95	93
Porcentaje de personas seleccionadas que reciben asistencia sin tener problemas de protección	-	-	=100	100	=100	99
Porcentaje de personas seleccionadas que reciben asistencia sin tener problemas de protección (MUJERES)	-	-	=100	100	=100	100
Porcentaje de personas seleccionadas que reciben asistencia sin tener problemas de protección (HOMBRES)	-	-	=100	100	=100	99
Porcentaje de personas seleccionadas que declaran que los programas del PMA se llevan a cabo respetando la dignidad de los beneficiarios	-	-	>90	97,50	>90	98
Porcentaje de personas seleccionadas que declaran que los programas del PMA se llevan a cabo respetando la dignidad de los beneficiarios (MUJERES)	-	-	>90	100	>90	98
Porcentaje de personas seleccionadas que declaran que los programas del PMA se llevan a cabo respetando la dignidad de los beneficiarios (HOMBRES)	-	-	>90	95	>90	98
RENDICIÓN DE CUENTAS A LAS POBLACIONES AFECTADAS						
Actividad 2						
Porcentaje de personas que reciben asistencia y están informadas sobre el programa	-	-	>70	63	>70	94
Porcentaje de personas que reciben asistencia y están informadas sobre el programa (MUJERES)	-	-	>70	65	>70	97
Porcentaje de personas que reciben asistencia y están informadas sobre el programa (HOMBRES)	-	-	>70	60	>70	81
Porcentaje de actividades en las que la retroalimentación de los beneficiarios se documenta, se analiza y se tiene en cuenta para las mejoras de los programas	-	-	=100	30	>50	50

Actividad 4						
Porcentaje de actividades en las que la retroalimentación de los beneficiarios se documenta, se analiza y se tiene en cuenta para las mejoras de los programas	-	-	=100	30	-	-
Porcentaje de personas que reciben asistencia y están informadas sobre el programa	-	-	>90	95	>80	56
Porcentaje de personas que reciben asistencia y están informadas sobre el programa (MUJERES)	-	-	>90	100	>80	56
Porcentaje de personas que reciben asistencia y están informadas sobre el programa (HOMBRES)	-	-	>90	90	>80	55
RENDICIÓN DE CUENTAS A LAS POBLACIONES AFECTADAS						
Actividad 2						
Porcentaje de los acuerdos de asociación sobre el terreno, memorandos de entendimiento y contratos de construcción para realizar las actividades del PEP que se han analizado con el fin de determinar los riesgos medioambientales y sociales	-	-	-	-	≥80	0

Fuente: Informes anuales del PMA sobre el país de 2019, 2020 y 2021. En el informe anual sobre el país de 2019 no se incluyen datos sobre indicadores transversales, y no hay datos disponibles para 2022. Leyenda: El color verde indica que se ha alcanzado o superado el valor meta; el amarillo, que se ha alcanzado entre el 50 % y el 99 %; y el naranja, que se ha alcanzado menos del 50 % del valor meta.

130. Las metas a nivel de productos relacionadas con la igualdad de género, en el marco de las actividades de los efectos estratégicos 2 y 4, se han alcanzado plenamente respecto a lo previsto, si bien la actividad 4 refleja una distorsión de las transferencias recibidas por los participantes a favor de las mujeres, una tendencia que parece haber ido disminuido entre 2020 y 2021. En el informe anual sobre el país (2021)¹⁰⁷, el Marcador de Género y Edad¹⁰⁸ correspondiente a los efectos estratégicos 1 y 2 obtuvo un código 3; en el caso de los efectos estratégicos 3 y 4, un código 1¹⁰⁹. En los dos primeros efectos estratégicos, la perspectiva y las cuestiones específicas de género¹¹⁰ se integraron en campañas y actividades de comunicación y capacitación, y se llevaron a cabo mayores esfuerzos para aumentar el porcentaje de hombres que participan en las actividades de capacitación. Las puntuaciones del Marcador de Género y Edad más bajas correspondientes a los efectos estratégicos 3 y 4, según refleja el informe anual sobre el país de 2021, se debieron al hecho de que las cuestiones de género solamente se integraron de manera parcial, si bien se tuvieron en cuenta en la planificación durante la fase de ejecución. Así lo confirma también el análisis de género, llevado a cabo como parte de esta evaluación (véase el anexo 6), que muestra cómo la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres no se integran del todo en la planificación y la preparación de programas, ni en la ejecución de las actividades. Principalmente, el tema del género se considera un requisito relacionado con la participación y se tiene en cuenta en las actividades de capacitación, pero en las intervenciones sobre el terreno no es habitual la incorporación de las cuestiones de género ni la selección de mujeres en actividades específicas con grupos objetivo mixtos. Por otro lado, en el marco del efecto estratégico 2 se observa que las intervenciones de nutrición sí seleccionan mujeres y niños de grupos de edades concretos. Asimismo, el análisis de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres del anexo 6 refleja que la presentación de informes sobre las actividades no analiza los efectos y la repercusión diferenciales que tienen las intervenciones y los enfoques en las mujeres y los hombres, ni tampoco los cambios en el poder decisorio dentro de la familia. Lo anterior también queda demostrado mediante las pruebas recogidas en entrevistas sobre el terreno realizadas en visitas a lugares concretos del noroeste de la República Dominicana.

131. El PMA ha obtenido mejores resultados en materia de protección (véanse los indicadores del cuadro 9), especialmente en 2021, año en el que alcanzó todas las metas, y especialmente en lo relativo a garantizar la dignidad de los beneficiarios de los programas, lo que también quedó confirmado durante las reuniones con grupos objetivo. Sin embargo, los indicadores de la protección principalmente hacen referencia a aspectos de cobertura y participación relacionados con insumos. El último indicador de la protección del cuadro 9 se refiere a la manera en la que estos grupos objetivo han experimentado su participación en las actividades. El PMA y sus asociados cada vez se esfuerzan más por garantizar que los grupos objetivo reciban un trato digno en sus intervenciones. Respecto al diseño de actividades y la selección de beneficiarios, en las entrevistas sobre el terreno se observa un enfoque bien definido para llegar a las personas más vulnerables, aunque existe una diferencia de 5 puntos porcentuales en términos de acceso sin obstáculos a los programas del PMA entre las mujeres y los hombres. A pesar de los esfuerzos realizados, las metas relacionadas con la protección¹¹¹ a nivel de efecto todavía no se han alcanzado plenamente. Los indicadores de la protección no se comunican sistemáticamente, si bien es un

107 Informe anual sobre el país 2021.

108 En las etapas de diseño y seguimiento, a los programas del PMA se les asigna un código en una escala del 0 al 4, según la cual: 0 indica que "No integra género ni edad"; 1 indica que "Integra parcialmente género y edad"; 2 indica que "Integra completamente la edad"; 3 indica que "Integra completamente el género"; y 4 indica que "Integra plenamente género y edad". El requisito mínimo, en la etapa de diseño, es que los PEP (incluidos los provisionales de transición) integren completamente el género (código del marcador 3), apoyando así el cumplimiento de los compromisos institucionales articulados en el Plan Estratégico (2017-2021) y en la Política de Género (2015-2020). En la etapa de seguimiento no hay ningún requisito mínimo, ya que el código debe reflejar la integración real del género en la ejecución del programa. Oficina de Género del PMA, Marcador de Género y Edad, Seguimiento.

109 Informe anual sobre el país 2021.

110 Informe anual sobre el país 2021.

111 Según entrevistas a informantes clave de la oficina del PMA en el país y asociados en la ejecución.

requisito obligatorio del PMA. No obstante, ECHO¹¹² sí recibe información sobre la protección, un requisito que también en su caso es obligatorio.

132. Los indicadores sobre la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas del cuadro 9 principalmente reflejan un logro parcial, por el que las mujeres están más informadas sobre los programas que los hombres. A pesar de que las poblaciones afectadas tienen información sobre las intervenciones, sus opiniones se tienen poco en cuenta en el diseño y la ejecución posteriores de estas intervenciones¹¹³.

133. El PMA responde a estas carencias mediante una colaboración más estrecha con redes comunitarias (voluntarios) para empoderar a los agentes locales respecto a los mecanismos de alerta temprana y las medidas de prevención ante emergencias. Un claro ejemplo de este enfoque para el empoderamiento de la comunidad es el proyecto piloto sobre un sistema de alerta temprana en Puerto Plata¹¹⁴. En sus intervenciones más recientes sobre las transferencias de base monetaria, el PMA también presta más atención a la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y a aspectos de la protección, mediante la capacitación y el empoderamiento de los beneficiarios y sus representantes, y la aplicación de medidas de protección en las distribuciones.

134. Se observan mejoras desde 2020, respecto a las actividades destinadas a las personas con VIH¹¹⁵. Se establecieron protocolos de confidencialidad junto con el sistema de salud y otros asociados, basados en la Guía del PMA de Protección y Privacidad de Datos, con vistas a proteger sus derechos y promover la integración social evitando la estigmatización. La colaboración con ONG y la creación de huertos comunitarios han contribuido a dicha integración.

135. Los datos de seguimiento sobre aspectos medioambientales únicamente estaban disponibles para el año 2021, pese a que se tienen en cuenta durante la ejecución, como se ha podido observar en las actividades de huertos de hortalizas para las personas con VIH y el sistema de alerta temprana en Puerto Plata.

136. No existen pruebas que indiquen que el PMA haya generado conocimientos y datos para mejorar la integración de aspectos transversales en la planificación, el diseño y la ejecución de nuevas intervenciones¹¹⁶. En consecuencia, la atención prestada a las dimensiones transversales para garantizar que se incluya a los grupos objetivo y se alcance el equilibrio de género (cuando sea pertinente) ha sido limitada.

137. El PMA tiene un enfoque explícito de la inclusión para garantizar que se incluye a los migrantes haitianos en sus intervenciones, y también ha elaborado intervenciones específicas para este grupo objetivo, como se pudo comprobar durante las visitas de estudio de caso en el noroeste del país. Esta iniciativa es importante, ya que se trata de un grupo muy vulnerable que sufre altos niveles de discriminación y exclusión en todos los sectores de la sociedad de la República Dominicana. Pese a que la inclusión de los migrantes haitianos se considera importante, estos tienen un acceso limitado a servicios básicos de salud y educación, y no tienen ningún acceso a los servicios de protección social (véase la pregunta de evaluación 1.1)¹¹⁷.

Hallazgo 15. El PMA ha demostrado estar firmemente decidido a aplicar los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad durante todo el período de ejecución del PEP. También prestó atención a la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, aunque no de forma sistemática debido a la escasa capacidad en materia de recursos humanos, en

112 "DG ECHO Protection mainstreaming key outcome indicator and monitoring tool – Technical guidance". Para medir el indicador de ECHO sobre la protección, se ofrece información específica con ocho preguntas obligatorias que se deben plantear a los beneficiarios mediante una encuesta en forma de cuestionario.

113 Entrevistas a informantes clave con personal de la oficina del PMA en el país, asociados y beneficiarios, así como entrevistas sobre el terreno del anexo 9.

114 Informe anual sobre el país 2020.

115 Según lo observado mediante entrevistas sobre el terreno y de otro tipo.

116 Los evaluadores no encontraron pruebas del uso activo de datos de seguimiento y evaluación o de otras fuentes de información ni en el análisis de documentación disponible ni durante el trabajo sobre el terreno.

117 Según se recogió en entrevistas a informantes clave con el PMA, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil.

especial en lo que se refiere a centrar la acción en grupos con problemas relacionados con la protección, como las personas con VIH, las personas con discapacidad y los jóvenes.

138. Las entrevistas dejan claro que el PMA ha garantizado el respeto a los principios humanitarios, mediante la atención a aquellas personas que sufren, independientemente de dónde se encuentren, y a la imparcialidad, al atender sin discriminación a los grupos más vulnerables y excluidos de la sociedad como, por ejemplo, las poblaciones migrantes indocumentadas, las personas con VIH, las personas con discapacidad y los jóvenes. La atención prestada por el PMA a los migrantes indocumentados se basa en el hecho de que en la República Dominicana estos se encuentran excluidos de los servicios de protección social que ofrece el Gobierno, y únicamente tienen acceso a servicios básicos de salud y educación. Desde una perspectiva de la protección, el PMA ha garantizado el respeto por la identidad de este grupo y facilitado las condiciones que favorecen su acceso a prestaciones y recursos, al igual que hizo cuando incluyó a los migrantes y refugiados haitianos en sus medidas de apoyo. En su labor proactiva respecto al corredor logístico entre la República Dominicana y Haití, el PMA ha demostrado su neutralidad mediante la promoción del fortalecimiento del apoyo humanitario y el trabajo con los migrantes y refugiados haitianos en la República Dominicana, sin posicionarse respecto a los grupos concretos de partes interesadas de ambos lados de la frontera. Asimismo, el PMA ha mantenido su independencia respecto a cualquier objetivo político o no humanitario al no dejar atrás al grupo de migrantes haitianos que no están cubiertos por muchos de los programas de apoyo del Gobierno.

139. El PMA en la República Dominicana no presta suficiente atención a la protección y a la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, como consecuencia de la actual falta de personal dedicado especialmente a proporcionar apoyo sistemático en estos ámbitos (véase la pregunta de evaluación 4.4 para profundizar en el tema de la dotación de personal). Como resultado, las intervenciones del PEP del PMA en la República Dominicana no integran plenamente un enfoque centrado en la protección y la rendición de cuentas.

140. Por ejemplo, en el sistema de calificación del PMA sobre protección y rendición de cuentas correspondiente a 2020 se recomendaba contar con un compromiso institucional decidido, directivas prácticas y orientación basada en un marco normativo sólido para aplicar la protección de manera sostenible en todo el PMA¹¹⁸. Estas recomendaciones no llegaron a cumplirse. La oficina en el país no tiene un coordinador encargado de la protección, y esta falta de capacidad imposibilita que haya más actividad continuada en torno a la protección. Tal como se ha reconocido a nivel interno, las estrategias y las directrices de protección del PMA no se respetan estrictamente y hay escasos conocimientos respecto a las cuestiones relacionadas con la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

141. Los jóvenes son un importante grupo vulnerable objetivo en el país, que se enfrenta a cada vez más riesgos de protección, como el embarazo entre las jóvenes, el trabajo infantil y la delincuencia. Los asociados nacionales y los asociados cooperantes consideran que el PMA tiene potencial para ser un agente relevante en la inclusión de los jóvenes y la satisfacción de sus necesidades de protección a través de programas de transferencias de base monetaria o de protección social. De modo similar, las personas con discapacidad son un grupo vulnerable que las intervenciones específicas no tienen en cuenta sistemáticamente. A pesar de que estos grupos se incluyen durante la selección de beneficiarios, sus necesidades no se atienden debidamente.

Hallazgo 16. En gran medida, el PMA ha contribuido menos a la sostenibilidad medioambiental y la resiliencia ante el cambio climático (no se ha logrado ningún resultado clave) que a la preparación para casos de desastre en la labor relacionada con las emergencias que ha llevado a cabo en el marco del efecto estratégico 3.

142. Pese a la promoción que hace el PMA de la ejecución de la hoja de ruta nacional —que incluye la sostenibilidad medioambiental y la adaptación al cambio climático para el logro del ODS 2—, el PMA en la República Dominicana no desempeña un papel de liderazgo a la hora de poner remedio a los problemas de desarrollo relacionados con la sostenibilidad medioambiental y la resiliencia al cambio climático. Muchos asociados de las Naciones Unidas, incluida la FAO y el FIDA, trabajan en este ámbito, y cada vez es más frecuente que la sostenibilidad y el cambio climático sean temas transversales en la labor de todos los organismos de las Naciones Unidas. Los indicadores transversales sobre el medio ambiente no se han

118 PMA, 2020. "Protection and accountability. Scorecard October 2019–October 2020".

medido en el PEP¹¹⁹. El PMA ha dedicado esfuerzos a garantizar que sus intervenciones no causen daños al medio ambiente, para lo que ha adoptado salvaguardas medioambientales y sociales. De todos modos, hay pocas pruebas sobre la manera en la que esto se pone en práctica. El informe anual sobre el país de 2021 hace referencia únicamente a una iniciativa de reciclaje específica para las raciones de alimentos en especie que se distribuyen en el marco del efecto estratégico 4 y que posteriormente se transforman en bolsas ecológicas.

143. Por otro lado, el PMA ha generado conocimientos especializados concretos respecto a la preparación y la mitigación en casos de desastre, gracias a los cuales aborda la resiliencia de la comunidad ante el cambio climático. Los asociados nacionales reconocen de manera generalizada la labor del PMA en cuanto a pronósticos medioambientales y evaluaciones de los riesgos en el ámbito de la preparación y las respuestas en casos de desastre. En este sentido, el PMA ha prestado asistencia técnica a asociados nacionales, como la Oficina Nacional de Meteorología (ONAMET). El PMA elaboró métodos y herramientas de evaluación para el clima y la cobertura foliar en esta zona, que se han aplicado en varias medidas relacionadas con la preparación ante emergencias. Los asociados nacionales reconocen y valoran estos esfuerzos.

2.2.3 ¿Hasta qué punto es posible que los logros del PEP sean sostenibles, en particular desde una perspectiva financiera, social, institucional y medioambiental?

Hallazgo 17. El Gobierno y otros asociados clave demuestran un fuerte sentido de apropiación con respecto a las intervenciones de fortalecimiento de las capacidades que lleva adelante el PMA, además de un firme compromiso con estas. También afirman tener buena capacidad para continuar y ampliar su trabajo en el futuro sobre seguridad alimentaria, nutrición y protección social. Sin embargo, existen claras dificultades en la labor relacionada con la preparación, la mitigación y la respuesta ante emergencias.

144. Los ministerios del Gobierno (el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de la Presidencia y la Vicepresidencia) y las distintas instituciones (Supérate, antes Progresando con Solidaridad [ProSoli]), el INAPI, el INABIE, el SIUBEN, la Administradora de Subsidios Sociales [ADESS], etc.) son asociados de larga data del PMA y con el tiempo han ido estableciendo asociaciones firmes (véase también la pregunta de evaluación 1.2). Los ministerios y las entidades coordinadoras (el Gabinete de Política Social, el CONASSAN y la CNE) que trabajan en esferas de actividad del PMA (seguridad alimentaria, nutrición, alimentos, protección social, y preparación y respuesta ante emergencias) actualmente son capaces de formular políticas y elaborar programas para llegar a grandes segmentos de la población —como, por ejemplo, los creados por Supérate, el INAPI y el INABIE—, y de financiar a estos asociados. Además, el apoyo continuado del Gobierno y otros asociados internacionales, como la FAO, permite que estos asociados ejecuten sus programas a lo largo del tiempo (véase también la pregunta de evaluación 4 para profundizar en la información sobre los donantes).

145. Los asociados nacionales del Gobierno, gracias a sus sólidas estructuras, su dotación de personal y el acceso a recursos de su propio Gobierno no necesitan apoyo continuado para el fortalecimiento de las capacidades por parte de asociados internacionales como el PMA, si bien se sigue necesitando asistencia técnica específica o un suministro fiable de servicios y bienes. Especialmente en el marco de los efectos estratégicos 1 y 2 del PEP, los asociados nacionales demuestran tener buenas capacidades organizativas e institucionales, como se confirma en las entrevistas a informantes clave y también refleja la coherencia de las políticas y los programas del Gobierno. En el marco del efecto estratégico 3 (preparación, mitigación y respuesta ante emergencias), el PMA colabora con asociados clave como Defensa Civil, el COE y la Cruz Roja Dominicana, aunque se siguen observando deficiencias, sobre todo en los niveles de coordinación y sistemas y también a la hora de vincular la preparación y la respuesta ante emergencias con programas y

119 Según consta en el informe anual sobre el país de 2021.

medidas de protección social. Los informes anuales del PMA sobre el país señalan que en estos ámbitos se necesita el apoyo del PMA de manera continuada¹²⁰.

146. Según indican las partes interesadas nacionales en entrevistas a informantes clave, poco después de su formación el nuevo Gobierno ya estaba en condiciones de acometer varios de los problemas clave que planteó la COVID-19, a pesar de las dificultades derivadas de la pandemia, como la imposibilidad de reunirse físicamente como equipo de gobierno. En 2022, el Gobierno reaccionó rápidamente ante la crisis mundial de los alimentos y la inflación con un nuevo programa de subsidios en efectivo destinado a los segmentos más pobres de la sociedad, gestionado por Supérate.

147. Los asociados del Gobierno que recibieron asistencia técnica del PMA, así como varios asociados externos, confirman los resultados de las intervenciones del PMA destinadas al desarrollo de las capacidades a nivel de organización, que se traducen en mandatos más firmes, estructuras más eficaces y una mayor capacidad de acceso a los ingresos y la financiación. Sin embargo, sigue habiendo problemas de capacidad a nivel institucional, en particular en el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. También falta una vinculación más sistemática de la protección social con las respuestas ante emergencias y la integración e incorporación de las dimensiones transversales en políticas, programas e instituciones. Los asociados entrevistados comunicaron que es preciso que el PMA intensifique sus esfuerzos en los niveles de sistemas y políticas, y respecto al fortalecimiento de la capacidad a nivel institucional.

148. Otros dos retos pendientes que requieren mayor apoyo del PMA en cuanto a fortalecimiento de las capacidades y asistencia directa son¹²¹ los migrantes haitianos, y los refugiados y las personas indocumentadas, que no tienen acceso a la protección social y a muchos otros servicios y programas de apoyo del Gobierno. Es preciso poner fin a la crisis humanitaria que sufre Haití y garantizar la movilización y el suministro de apoyo. En relación con lo anterior, se observa la vulnerabilidad ante desastres como huracanes y terremotos y el cambio climático, que afectan a ambos países de la isla. Estos retos indican la clara necesidad de que el PMA siga prestando apoyo a la República Dominicana y a nivel internacional.

2.2.4 ¿En qué medida facilitó el PEP una mayor vinculación estratégica entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo y, en caso de que fuera necesario, contribuyó a la paz?

Hallazgo 18. El PEP no prevé una estrategia de transición de las intervenciones humanitarias a las de asistencia para el desarrollo. Tanto en la fase de planificación como en la de ejecución de intervenciones humanitarias específicas, el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo se define en escasa medida¹²².

149. Ni el PEP ni los informes anuales sobre el país (2019-2021) contienen referencias al nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo. El efecto estratégico 3 hace referencia al objetivo de garantizar la seguridad alimentaria sostenible y el desarrollo local, aunque no hay acciones específicas. Durante la ejecución del PEP ha habido colaboraciones conjuntas muy valiosas con organismos para el desarrollo, como la FAO y el FIDA. No obstante, estas colaboraciones no se establecieron con la visión de ampliar y fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo. Es habitual que los informantes clave del Gobierno y la sociedad civil apunten que los organismos humanitarios y para el desarrollo deben colaborar más y combinar sus áreas de experiencia para gestionar las perturbaciones y las emergencias, como la pandemia de COVID-19 y los huracanes y las inundaciones.

150. Durante el período de ejecución del PEP, surgieron oportunidades de colaboración con organizaciones de la sociedad civil orientadas al desarrollo, como Plan International, World Vision y el CESAL, que han trabajado con el PMA. Sin embargo, se ha centrado la atención en la ejecución de tareas específicas y no en crear vínculos con las intervenciones orientadas al desarrollo de estas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en los mismos lugares y regiones en los que se llevan a cabo

120 Durante entrevistas a informantes clave con asociados nacionales.

121 Según señalaron diversas partes interesadas.

122 Este hallazgo combina las respuestas a las preguntas de evaluación 2.4.1 y 2.4.2 de la matriz de evaluación.

intervenciones humanitarias. En las visitas sobre el terreno se observaron varias de las consecuencias de no desarrollar el enfoque del nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo. Así, los grupos que recibieron transferencias de base monetaria en relación con la COVID-19 durante un período de tres meses dejaron de recibir apoyo transcurrido este tiempo. Muchas personas indicaron que volvieron a sufrir las mismas dificultades de antes, y que las transferencias solamente habían servido como remedio temporal.

151. A nivel interno, el PMA cuenta con escasos conocimientos especializados sobre desarrollo socioeconómico (véase la pregunta de evaluación 4.4), y no ha habido ninguna iniciativa, ya sea ejecutada por el PMA o en colaboración con otros organismos, para desarrollar el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo. En opinión del PMA y sus asociados, la escasa duración de las intervenciones humanitarias y la financiación a corto plazo de los donantes humanitarios a menudo impiden la creación de vínculos entre iniciativas humanitarias y para el desarrollo mientras dura un proyecto, o la creación de vínculos con otros asociados para proporcionar medidas de seguimiento a los mismos grupos objetivo.

152. La poca cooperación entre asociados y la falta de oportunidades para la financiación que permite desarrollar el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo limitan seriamente el logro de mejoras más estructurales y sostenibles para los grupos objetivo. Lo anterior constituyó un supuesto en la teoría del cambio del PEP y, dado que este supuesto no se ha cumplido, se limitan las posibilidades de alcanzar una mejora duradera, especialmente si se tiene en cuenta la situación económica de los grupos objetivo de las intervenciones relacionadas con emergencias.

153. Existen ejemplos en los que el PMA se sirve de enfoques relacionados con el desarrollo, como el proyecto de huertos de hortalizas en el que participan personas con VIH. Sin embargo, este proyecto ha centrado su atención en la salud y la nutrición, más que en ofrecer oportunidades económicas y de medios de vida. La escala del proyecto de los microhuertos es demasiado reducida para brindar una oportunidad factible a las personas que participan en él. Todavía no se han analizado las posibilidades de aumentar su alcance o vincular este proyecto con un enfoque más orientado al desarrollo económico.

154. La labor del PMA y sus asociados locales para elaborar y configurar sistemas de alerta temprana se ha centrado en la prevención y mitigación ante emergencias, y no en la recuperación y el desarrollo económicos. Los grupos de partes interesadas en los mecanismos de alerta temprana¹²³ expresaron su preocupación respecto a que la aplicación estricta de pronósticos de lluvias e inundaciones que afectan a grandes regiones causa inactividad económica y repercute en grupos importantes de productores, cuando, de hecho, los riesgos reales son mucho más limitados y afectan a regiones concretas.

155. Desde 2017 en adelante, el diálogo de políticas de alto nivel entre el PMA y el Gobierno sobre el fortalecimiento de las capacidades y el uso del sistema nacional de protección social como respuesta a las emergencias humanitarias ha dado como resultado la creación de vínculos más estrechos entre la respuesta ante emergencias y la protección social. El PMA ha respaldado la elaboración de una estrategia exhaustiva de protección social y respuesta ante emergencias en la República Dominicana, una hoja de ruta para promover la protección social en las emergencias, y un acuerdo multiinstitucional entre el PMA, UNICEF, el PNUD y el UNFPA a fin de lograr un sistema de protección social más sensible a las perturbaciones¹²⁴. El PMA organizó una reunión de la alta dirección en 2018 para debatir los hallazgos del estudio de 2017 realizado por la consultoría Oxford Policy Management y el PMA sobre la protección social reactiva frente a emergencias en la región de América Latina y el Caribe. En este evento, las partes interesadas acordaron diseñar una estrategia exhaustiva para la protección social y la gestión del riesgo de desastres. En este estudio, el PMA ha prestado su apoyo al Gabinete de Políticas Sociales y al Centro de Operaciones de Emergencias en la definición de una estrategia común para la respuesta ante emergencias

123 Comunicación de partes interesadas relevantes.

124 PMA, 2019. A partir de los principales hallazgos y recomendaciones del estudio sobre la protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe.

y la revisión de procedimientos operativos estándar de la protección social reactiva frente a emergencias en caso de emergencias. Estas actividades todavía están en curso.

2.3. PREGUNTA DE EVALUACIÓN 3: ¿EN QUÉ MEDIDA HA UTILIZADO EL PMA SUS RECURSOS DE MANERA EFICIENTE PARA CONTRIBUIR A LOS PRODUCTOS Y RESULTADOS ESTRATÉGICOS DEL PEP?

2.3.1 ¿En qué medida se entregaron los productos dentro del plazo previsto?

Hallazgo 19. El PMA ha experimentado retrasos en la ejecución de las actividades previstas y en la generación de productos, en particular en relación con las intervenciones vinculadas a la COVID-19 en el marco del efecto estratégico 4. Las tasas de ejecución del PEP se han acelerado desde 2021, lo que indica que la eficiencia ha mejorado tras el ajuste realizado en el PEP para atender las necesidades derivadas de la pandemia.

Análisis de las tasas de gasto y agotamiento del presupuesto en la ejecución del PEP

156. El cuadro 10, a continuación, presenta las tasas de gasto y agotamiento del presupuesto durante el período de ejecución del PEP (2019 a noviembre de 2022). El cuadro también incluye las tasas de gasto en comparación con el plan basado en las necesidades que se trazó originalmente y el revisado (tras la cuarta revisión presupuestaria), así como los recursos asignados y sus gastos. La última columna de la tabla indica una tasa de gasto relativamente lenta hasta noviembre de 2022, con una cifra de recursos asignados del 59 % hasta diciembre de 2022, después de transcurridos casi 4 de los 5 años de duración del PEP.

Cuadro 10: Resumen financiero acumulativo del PEP para el período 2019-2022, en dólares EE.UU. (hasta noviembre de 2022)

Efecto estratégico	Plan basado en las necesidades (PBN) original	PBN tras la 4. ^a revisión presupuestaria	Recursos asignados	Gasto	Porcentaje de recursos asignados del PBN (tras la 4. ^a revisión presupuestaria)	Porcentaje de gasto de los recursos asignados
Efecto estratégico 1	1.085.243	1.437.356	838.201	474.899	58 %	57 %
Efecto estratégico 2	5.845.416	10.887.094	3.655.580	3.073.357	34 %	84 %
Efecto estratégico 3	1.600.034	12.525.759	7.560.375	4.593.296	60 %	61 %
Efecto estratégico 4		15.160.564	6.631.287	3.350.474	44 %	51 %
Efecto estratégico 5		500.001	0	0	0 %	
No específico de efectos estratégicos		4.639.028	2.282.066	801.015	49 %	35 %
TOTAL	8.530.693	45.149.802	20.967.509	12.293.040	46 %	59 %

Fuente: Portal de análisis relativo a la hoja de ruta integrada del PMA, "EV_CB Resource Overview CSP"; datos obtenidos el 14 de diciembre 2022. Los valores incluyen los costos de apoyo directo y los costos de apoyo indirecto.

157. La tasa de gasto más alta corresponde al efecto estratégico 2 (84 %), lo que está en consonancia con el período de ejecución de 4 años de los 5 que dura el PEP. Al mismo tiempo, cabe destacar que la asignación final de fondos para el efecto estratégico 2 fue muy inferior a la que constaba en los planes basados en las necesidades, tanto el original como el revisado, lo que indica que la intensidad del trabajo correspondiente a este efecto estratégico ha disminuido significativamente. Estos análisis se llevaron a cabo a partir de las revisiones de la planificación por parte de la oficina en el país, como respuesta a la reducción del presupuesto disponible dedicado a este efecto estratégico.

158. La tasa de gasto correspondiente al efecto estratégico 3 es del 61 %, cifra que se considera baja tras el transcurso de casi 4 de los 5 años de la ejecución. Respecto a este efecto estratégico, la cifra asignada en el plan basado en las necesidades revisado y la del presupuesto final fueron considerablemente superiores a la del plan basado en las necesidades original, lo que refleja una mayor disponibilidad de recursos para este efecto estratégico. Este aumento de presupuesto ha dificultado la preparación y la ejecución de actividades de manera oportuna en el marco del efecto estratégico 3.

159. La tasa de gasto del efecto estratégico 1 se sitúa en el 57 %, una cifra que también se considera baja transcurridos casi cuatro años de ejecución. En el efecto estratégico 1, la asignación de presupuesto también ha sido inferior a la prevista originalmente en el plan basado en las necesidades, lo que indica un menor nivel de esfuerzo dedicado a este efecto estratégico. Teniendo en cuenta estos análisis, la tasa de gasto del efecto estratégico 2 en realidad es considerablemente inferior si se compara con los planes basados en las necesidades de los efectos estratégicos 1 y 3.

160. La tasa de gasto del 51 % correspondiente al efecto estratégico 4 puede parecer baja, pero refleja un gasto considerable si se considera que este efecto estratégico se incorporó apenas en 2020. Habida cuenta del período de ejecución más breve, es probable que los gastos del efecto estratégico 4 superen con creces la estimación del 64 % al final de la ejecución del PEP. Este dato se respalda adicionalmente con las entrevistas a informantes clave y las visitas sobre el terreno, en las que los evaluadores pudieron observar un fuerte aumento de las actividades en el marco del efecto estratégico 4 durante el año 2022.

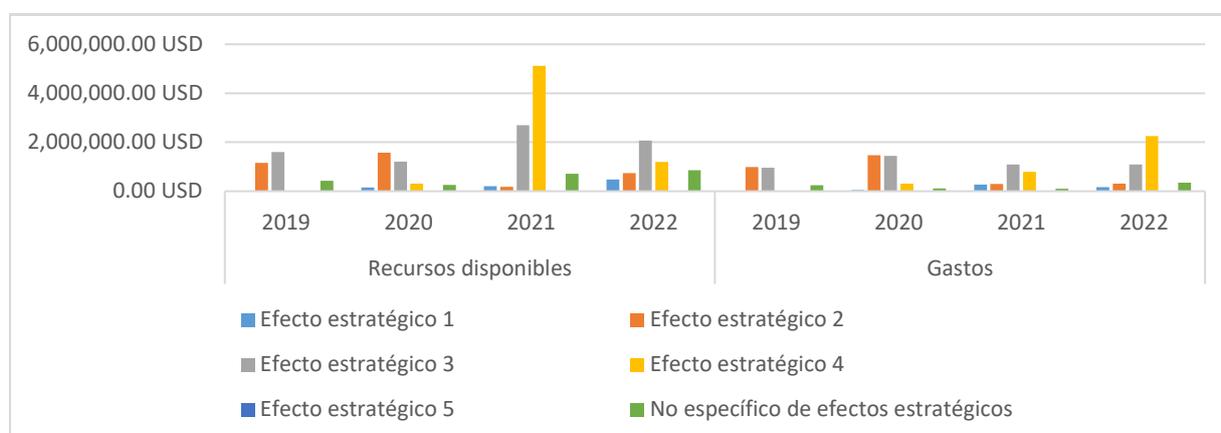
161. No se comunicaron gastos relacionados con el efecto estratégico 5. Además, la oficina en el país está valorando una nueva revisión presupuestaria que quizás conlleve cambios en las tasas de gasto de los efectos estratégicos 4 y 5. Esto se debe a que un contrato de ejecución de proyectos con el INAPI que se asignó al efecto estratégico 4 posiblemente se transfiera a un contrato de prestación de servicios incluido en el efecto estratégico 5 a partir de enero de 2023¹²⁵. Este cambio no provocará que se alteren las tasas de gasto generales en el último año de ejecución del PEP.

162. Los recursos y los gastos disponibles a lo largo del tiempo han evolucionado de manera distinta en función de los diferentes efectos estratégicos, como refleja la figura 13 a continuación. El efecto estratégico 1 únicamente muestra los recursos disponibles y en aumento de 2020 en adelante, lo que refleja que durante el año 2019 no se ejecutó ninguna actividad en el marco de este efecto estratégico. Por su parte, el efecto estratégico 2 refleja una suma considerablemente superior de recursos asignados durante los dos primeros años del PEP, mientras que los gastos correspondientes a la ejecución en general se han ajustado a la asignación de recursos. Las asignaciones y el gasto en el marco del efecto estratégico 3 muestran disparidades a lo largo del tiempo; así, se observa un declive en el año 2021 y de nuevo un aumento en el año 2022. El gasto del efecto estratégico 3 se ha mantenido de manera constante por debajo de las asignaciones, con la excepción del año 2020. Por último, el efecto estratégico 4 muestra un gran aumento de las asignaciones en 2021, después de un año sin ninguna asignación y otro con una asignación reducida. En 2022, la asignación para el efecto estratégico 3 de nuevo disminuyó de manera importante. En el marco

125 Según las entrevistas a informantes clave con responsables de la oficina en el país.

del efecto estratégico 3, también se puede observar que el gasto ha seguido sufriendo un retraso, aunque ha ido creciendo gradualmente hasta finales de 2022.

Figura 13. Recursos disponibles y tasas de gasto del PEP por efectos estratégicos (2019-2022)



Fuente: Portal de análisis relativo a la hoja de ruta integrada del PMA, "EV_CB Resource Overview CSP"; datos obtenidos el 14 de diciembre 2022. Los datos correspondientes a 2022 cubren hasta noviembre de dicho año.

163. Seguidamente se enumeran los hallazgos clave que se pueden extraer del cuadro 10 y la figura 13 en relación con el presupuesto y el gasto:

- Las tasas de evolución del gasto a lo largo del tiempo implican claras dificultades para lograr el total agotamiento de los recursos asignados. Este es el caso concretamente de los efectos estratégicos 3 y 4¹²⁶. También el efecto estratégico 1 presenta problemas.
- Teniendo en cuenta el factor de retraso de reacción ante los aumentos de las asignaciones de presupuesto que han tenido lugar en relación con los efectos estratégicos 3 y 4, y el rápido aumento del gasto como parte del efecto estratégico 4 en 2022, este último tiene un buen potencial para lograr tasas de agotamiento totales o prácticamente totales, si bien es menos probable que esto se pueda lograr en el marco del efecto estratégico 3.
- Los principales motivos comunicados y mencionados en las entrevistas a informantes clave son los retrasos de los desembolsos y la lentitud de los procesos de contratación destinados a la ejecución de proyectos. El aumento de los gastos en 2022 indica que varios de los problemas logísticos y administrativos ya se han solucionado.
- Si se considera el hecho de que las tasas de gasto están aumentando en el último año (excepto en el caso del efecto estratégico 1), puede esperarse que a finales del período de ejecución del actual PEP las tasas de gasto finales por recursos asignados probablemente superen el 80 %.
- Además, el cuadro 10 refleja que existe una importante discrepancia entre el plan basado en las necesidades original y el actual, así como entre los dos planes basados en las necesidades y los recursos asignados. Ello suscita la cuestión de en qué medida son útiles los planes basados en las necesidades como contribución a la planificación de programas anuales a lo largo del tiempo, dado que la cantidad de cambios que se aplican en los presupuestos, y que implican revisiones presupuestarias posteriores, es importante durante la fase de ejecución del PEP.

164. Aunque en general la disponibilidad de fondos ha sido oportuna, el análisis sobre el empleo de los recursos mostrado anteriormente refleja que la utilización del presupuesto normalmente sufre retrasos considerables, debido al tiempo necesario para diseñar y preparar los proyectos, así como para la contratación de personal. Estos retrasos fueron especialmente importantes cuando se tuvo que responder a la disponibilidad adicional y repentina de fondos relacionados con la COVID-19 destinados al PEP. Existe una dificultad inherente, especialmente en situaciones de emergencia: siempre se observa un desajuste

¹²⁶ Con datos disponibles hasta noviembre de 2022, extraídos del documento "EV_CB Resource Overview CSP" (portal de análisis relativo a la hoja de ruta integrada del PMA).

entre el momento de disponibilidad de los fondos y el momento en el que realmente se emplean. Si bien los informantes del PMA y los asociados afirman que el PMA está en perfectas condiciones de responder ante emergencias específicas, los problemas y cambios derivados de la COVID-19 en la financiación fueron de tal magnitud que se necesitó más tiempo para absorber la financiación siguiendo un patrón de ejecución normal.

Análisis del carácter oportuno de las respuestas ante la COVID-19 y ante emergencias

165. El PMA y la oficina de las Naciones Unidas en el país en su conjunto reaccionaron con agilidad para preparar un plan de respuesta ante la COVID-19 (publicado el 12 de noviembre de 2020¹²⁷), el cual estuvo listo en menos de seis meses tras el brote del virus en el país. El PMA tuvo varios problemas para asignar con rapidez un presupuesto adicional a las actividades de respuesta ante la COVID-19. De hecho, algunas no se pusieron en marcha hasta 2022 —como, por ejemplo, las transferencias de base monetaria relacionadas con la COVID-19 que se llevaron a cabo en el noroeste de la República Dominicana, ejecutadas únicamente en el verano de 2022—, según pudo comprobar el equipo de evaluación en las visitas que llevó a cabo en esta región. Estos retrasos también guardan relación con el carácter oportuno de la provisión de fondos para las respuestas ante la COVID-19.

166. El programa nacional de protección social del Gobierno denominado Quédate en Casa se concibió como respuesta ante la pandemia de COVID-19, recibió la asistencia técnica del PMA en las etapas de diseño y ejecución, y se amplió para aumentar el número de beneficiarios atendidos. El programa de subsidios ante la COVID-19, en el marco del programa Supérate, se amplió rápidamente de 800.000 hogares a 1,5 millones de hogares, y de 15 a 85 dólares EE.UU. por hogar en concepto de transferencias de base monetaria cada mes.

167. Los datos¹²⁸ indican que el PMA ha revisado rápidamente su ficha básica de emergencia (FIBE), elaborada anteriormente en el año 2019, a fin de aplicarla en colaboración con el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) y atender a las poblaciones afectadas por emergencias mediante iniciativas basadas en transferencias de base monetaria.

168. En otras emergencias, como el huracán Fiona, el PMA pudo movilizar el apoyo necesario y reaccionar con agilidad en el plazo de un mes¹²⁹. El PMA fue capaz de volver a priorizar sus zonas objetivo y llevar a cabo una evaluación rápida del mercado para poder emitir tarjetas con las que transferir crédito de emergencia destinadas a las poblaciones afectadas, a través del programa Supérate. La respuesta ante el huracán Fiona permitió que el PMA ejecutara el protocolo de emergencia en tiempo real¹³⁰. Asimismo, las inundaciones que afectaron la zona noroeste de la República Dominicana en 2022 reflejaron la rapidez de las respuestas conjuntas entre el PMA y el Gobierno en la región¹³¹.

Análisis de la eficiencia de la gestión de la cadena de suministro

169. A nivel institucional, el PMA supervisa las realizaciones de la cadena de suministro de sus oficinas en el país de manera sistemática, como se muestra en el cuadro 11. Sin embargo, estos datos de seguimiento sobre el desempeño de la gestión de la cadena de suministro únicamente estaban disponibles para los primeros tres trimestres de 2019. Los datos del primer trimestre de dicho año se presentan en el

127 Oficina de las Naciones Unidas en el país, 2020. "Plan estratégico de respuesta a COVID-19".

128 Transmitidos por informantes clave.

129 Según se recoge de sus asociados.

130 Las operaciones estándar para la respuesta ante emergencias que había elaborado el grupo de tareas SRSP.

131 Según se recogió de asociados cooperantes, como el CESAL y World Vision, durante las visitas sobre el terreno a esta región por parte del equipo de evaluación.

cuadro 11 a continuación. Estos son los únicos datos de seguimiento disponibles que permiten llevar a cabo un análisis comparativo entre países de la región y una comparación con datos mundiales¹³².

Cuadro 11. Comparación del desempeño de la gestión básica de la cadena de suministro (primer trimestre de 2019)

País	Porcentaje de volumen entregado en la fecha acordada (pedidos de traslado de mercancías), desempeño del transportista	Los documentos de transporte son precisos y se emiten con puntualidad	Indicadores de la fiabilidad de los datos	Porcentaje de transacciones registradas en tiempo real en el Sistema de Apoyo a la Gestión Logística (LESS)	Número de días para procesar las cuentas por pagar (datos de ITS)	Plazo de entrega al asociado cooperante	Porcentaje de pérdidas posteriores a la entrega	Porcentaje de pérdidas anteriores a la entrega	Porcentaje de productos básicos a punto de caducar (calculado en t)
MUNDIAL	75 %	88 %	83 %	59 %	22 días	5 días	0,17 %	0,27 %	3,41 %
Oficina regional en Panamá	90 %	97 %	48 %	64 %	17 días	2 días	0,05 %	22,47 %	5,62 %
República Dominicana	n. a.	n. a.	n. a.	71 %	25 días	1 día	n. a.	n. a.	0,00 %
Cuba	n. a.	n. a.	n. a.	71 %	52 días	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Haití	86 %	99 %	56 %	n. a.	20 días	2 días	0,12 %	0,10 %	6,37 %
Honduras	98 %	96 %	56 %	n. a.	n. a.	2 días	0,00 %	n. a.	4,52 %
Nicaragua	100 %	67 %	5 %	31 %	n. a.	n. a.	0,01 %	n. a.	n. a.
Guatemala	n. a.	n. a.	n. a.	78 %	19 días	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Colombia	64 %	50 %	0 %	23 %	29 días	2 días	n. a.	n. a.	0,00 %

Fuente: PMA, "K3 Indicators - SC Performance Management (country office overview Q1 of 2019)". Las celdas en naranja representan la falta de disponibilidad de datos o un nivel bajo de desempeño en comparación con otras oficinas en el país, mientras que las celdas en verde reflejan un mejor desempeño.

170. Los datos disponibles sobre el desempeño de la cadena de suministro en el primer año de ejecución del PEP muestran que el PMA en la República Dominicana no proporciona datos sobre una serie de indicadores; no obstante, en las instancias en que lo hace, la oficina en el país demuestra tener un buen desempeño en general. El indicador "Plazo de entrega al asociado cooperante" se define como la diferencia media en días entre las fechas del documento de despacho desde los almacenes del PMA o de terceros al asociado cooperante y las fechas del documento de entrega en la ubicación de almacenamiento del asociado cooperante, para cada uno de estos asociados. Este indicador obtiene buenos resultados, lo que demuestra la rápida comunicación entre el PMA y su asociado respecto a la prestación de servicios. Asimismo, no se observa que la República Dominicana tenga productos básicos a punto de caducar en un plazo de 60 días a partir de la entrega a los asociados cooperantes. Sin embargo, toma 25 días procesar las cuentas por pagar, lo que coloca al país por debajo de la media e indica que existen problemas de eficiencia en este sentido.

171. Se analizaron datos adicionales respecto al desempeño de la cadena de suministro, como el indicador "Instrucciones de transporte terrestre". El indicador "Los documentos de transporte son precisos y se emiten con puntualidad" es fundamental respecto al tiempo necesario para asegurar la entrega de alimentos a los asociados y beneficiarios. En concreto, el 54 % de las instrucciones de transporte terrestre

132 A fin de facilitar la comparación entre los años, y de cara a la disponibilidad de datos de años posteriores, se utilizó el primer trimestre de 2019 para este análisis comparativo. Los datos correspondientes al segundo y tercer trimestre del mismo año no reflejan demasiada variación respecto a los datos del primer trimestre.

sufren un retraso, cifra que aumenta hasta el 62 % si únicamente se tienen en cuenta las instrucciones que se han emitido. Este indicador refleja que en la República Dominicana ha habido retrasos en la documentación relacionada con el transporte. Respecto a este indicador, no existen datos longitudinales y comparativos, lo que impide llevar a cabo un análisis comparativo de las instrucciones de transporte terrestre a lo largo del tiempo y entre países.

Cuadro 12. Carácter oportuno de las instrucciones de transporte terrestre, PEP (media del porcentaje del cumplimiento entre 2019 y 2021)

Estado de las instrucciones de transporte terrestre	Retraso	Puntualidad	Total
Emitidas	62 %	38 %	100 %
No emitidas	14 %	86 %	100 %
Total	54 %	46 %	100 %

Fuente: Plataforma DOTS, instrucciones de transporte terrestre para la República Dominicana, información extraída el 11 de julio de 2022.

172. El cuadro 13, a continuación, muestra que en 2020¹³³ se han sufrido ciertos retrasos en la entrega oportuna de alimentos, según se informa en el plan anual de las realizaciones. El indicador refleja el porcentaje de toneladas métricas (t) de alimentos distribuidos oportunamente: de una meta del 95 %, en 2020 solamente se alcanzó el 75 %. En 2021, se observa una importante mejora en las realizaciones de este indicador, que obtiene un 100 % de alimentos distribuidos oportunamente. El mismo indicador no está disponible todavía para 2022. Las realizaciones de la República Dominicana respecto a la distribución de alimentos en 2020 fueron inferiores a la media mundial del año, por la que prácticamente el 83 % del volumen fue entregado en la fecha acordada. El porcentaje del país mejoró en 2021 en comparación con el mismo valor a escala mundial (que permaneció estable en el 83 %)¹³⁴.

Cuadro 13. Porcentaje de alimentos distribuidos oportunamente durante la ejecución del PEP (entre 2020 y 2022)

Indicador clave	Meta 2020	Cifra real 2020	Meta 2021	Valor efectivo 2021	Meta 2022	Valor efectivo 2022
Porcentaje de toneladas distribuidas con fechas límite previstas, República Dominicana	95 %	75 %	95 %	100 %	≥95 %	n. a.

Fuente: Plan anual de las realizaciones, PMA, 2020.

173. Además, los datos sobre las realizaciones de la gestión de la cadena de suministro reflejan que el PMA en la República Dominicana ha sido capaz de distribuir alimentos de manera eficiente, si bien con pérdidas. El indicador meta se alcanzó en los tres años considerados en este análisis¹³⁵.

2.3.2 ¿En qué medida la profundidad y amplitud de la cobertura garantizan que las personas más vulnerables a la inseguridad alimentaria se beneficien del programa?

Hallazgo 20. El PMA garantizó la inclusión de las poblaciones más vulnerables mediante dos mecanismos: la ejecución directa de actividades y, de manera indirecta, la prestación de apoyo a las entidades del Gobierno al seleccionar políticas y estrategias para llegar a los beneficiarios. Las respuestas del PMA centran su atención específicamente en los migrantes haitianos como grupo vulnerable prioritario excluido de las políticas y los programas nacionales. Si bien en general las mujeres están incluidas en los programas tanto del PMA como del Gobierno, la atención a otros

133 No se dispone de datos correspondientes a otros años incluidos en el PEP.

134 Véase el plan anual de las realizaciones de 2020 y 2021. Anexo III A, análisis detallado de los indicadores clave de las realizaciones.

135 Los datos de 2019 correspondientes a la República Dominicana no están disponibles. Además, no es posible comparar este valor con el mismo indicador a nivel mundial, ya que en el anexo III A del plan anual de las realizaciones únicamente se presenta el indicador "Porcentaje de pérdidas posteriores a la entrega".

grupos vulnerables, como los jóvenes y las personas con discapacidad, sigue siendo limitada. El PMA llevó a cabo una selección de zonas geográficas en su prestación de apoyo directo a los beneficiarios. Esta selección otorgó prioridad a regiones con mayor concentración de migrantes haitianos, migrantes trabajadores y grupos de población con mayor vulnerabilidad ante los desastres (las zonas noroeste y oriental de la República Dominicana).

174. El principio de inclusión de las poblaciones más vulnerables forma parte intrínseca de las políticas y estrategias del PMA, y se aplica durante la ejecución de todas las actividades. No obstante, los sistemas de seguimiento y evaluación del PMA no incluyen datos específicos sobre las poblaciones migrantes y, en consecuencia, no se proporcionan datos sobre la inclusión de personas haitianas en los documentos de planificación e informes de la oficina en la República Dominicana. Como resultado, no se puede verificar la medida en la que los haitianos participan en las actividades del PMA, aunque las entrevistas con asociados en la ejecución y beneficiarios parecen indicar que suelen estar incluidos en las intervenciones.

175. No se presta ninguna atención específica a las necesidades y peculiaridades de las personas con discapacidad en el diseño y la planificación de intervenciones, pese a que estos grupos objetivo se incluyen en las intervenciones del PMA¹³⁶. Por otro lado, el proyecto del PMA de pequeños huertos (relacionado con la salud y la nutrición) llevado a cabo en el noroeste del país (Mao) se centra en las personas con VIH. Algunos grupos objetivo tienen más difícil el acceso a determinadas intervenciones. Por ejemplo, los comedores comunitarios y los supermercados que formaban parte de las actividades de transferencias de base monetaria en ocasiones estaban ubicados en zonas remotas, por lo que resultaba difícil llegar a ellos, en especial para las personas con discapacidad¹³⁷.

176. El PMA da prioridad a los grupos marginados que no están cubiertos por los programas de protección social y de salud y nutrición, o bien tienen un acceso limitado a ellos, así como a los hogares que ocupan los niveles más altos de pobreza en el índice de calidad de vida (ICV)¹³⁸. El PMA ha colaborado con el ACNUR para capacitar a los asociados respecto a la identificación, la selección y la incorporación segura y transparente de los grupos objetivo, sin discriminación¹³⁹. El ACNUR, el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas también han demostrado tener iniciativas para defender la inclusión de grupos marginados, incluidos los migrantes haitianos, si bien este tema sigue siendo muy delicado desde el punto de vista político¹⁴⁰.

177. El proceso de identificación de beneficiarios específicos es complejo, sobre todo en el caso de los migrantes haitianos, quienes normalmente están en tránsito y para los cuales es difícil hacer un seguimiento con intervenciones en un período más prolongado. Como parte de las intervenciones de transferencias de base monetaria que el PMA lleva a cabo en el noroeste de la República Dominicana, se realizaron entrevistas sobre el terreno con expertos independientes para garantizar un proceso adecuado y sin sesgos de cara a la selección de beneficiarios.

178. Ha sido difícil determinar la medida en la que la selección de personas de la comunidad ha conseguido que la asistencia del PMA efectivamente llegue al grupo más vulnerable —los migrantes haitianos en la República Dominicana—, ya que los sistemas de seguimiento del PMA no tienen en cuenta a este grupo objetivo en concreto¹⁴¹. En el diseño y la preparación de proyectos, el PMA ha tenido en cuenta las características regionales para detectar zonas clave de intervención, como, por ejemplo, la región transfronteriza, en la que los refugiados y migrantes haitianos representan grandes sectores de las comunidades, y en las zonas noroeste y oriental del país, donde residen grandes grupos de trabajadores migrantes haitianos en bateyes. Además, en las zonas norte y noroeste se planificaron intervenciones concretas relacionadas con el cambio climático, como las intervenciones de financiación basadas en

136 Según se observó durante las visitas sobre el terreno y en reuniones con beneficiarios.

137 Según observaron los evaluadores durante las visitas sobre el terreno y se confirmó también en entrevistas.

138 El ICV fue elaborado por el SIUBEN con el apoyo del Banco Mundial, y se utiliza en el programa Supérate.

139 Informes anuales sobre el país de 2020 y 2021.

140 ACNUR. "ACNUR insta a los Estados a abstenerse de realizar devoluciones forzadas de personas haitianas". 3 de noviembre de 2022, disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/news-releases/acnur-insta-los-estados-abstenerse-de-realizar-devoluciones-forzadas-de>.

141 A partir de datos secundarios limitados a los que tuvo acceso el equipo de evaluación.

pronósticos. Es bien sabido que estas regiones son vulnerables a los desastres naturales como las inundaciones frecuentes.

2.3.3 ¿En qué medida las actividades del PMA fueron rentables en la prestación de su asistencia?

Hallazgo 21. Tomando como base el análisis de datos cuantitativos de las realizaciones, el PMA parece lograr un mayor nivel de eficiencia en función de los costos en las intervenciones de transferencias de base monetaria, en comparación con las transferencias de alimentos. Sin embargo, la experiencia del PMA con las transferencias de base monetaria sigue siendo escasa, ya que esta modalidad de distribución se incorporó apenas recientemente.

179. Se llevó a cabo un análisis de datos cuantitativos básicos respecto a las transferencias del PMA de alimentos y efectivo durante el período de ejecución del PEP. Los datos obtenidos de este análisis únicamente están disponibles de manera agregada, por lo que no permiten llevar a cabo un análisis más específico de la eficiencia en función de los costos de determinadas intervenciones. Tampoco es posible valorar las diferencias de eficiencia en cuanto a tamaño y volumen de las transferencias por beneficiario y el tamaño general de los grupos de beneficiarios. Se ha observado una variación importante en los aspectos de tamaño y volumen para determinadas intervenciones de transferencias del PMA de alimentos y efectivo, en base a la cual se podrían haber realizado análisis comparativos muy útiles para generar más información y perspectivas con las que seguir desarrollando y mejorando las intervenciones. Estos análisis serían especialmente pertinentes en el caso de las intervenciones de transferencias de base monetaria, ya que estas únicamente se están aplicando desde 2020 y el PMA en la República Dominicana todavía tiene poca experiencia respecto a su aplicación.

180. Como refleja el cuadro 14, respecto al PEP, los costos relacionados con las transferencias de alimentos en general son más elevados en la actividad 2 que en la actividad 4. Los porcentajes de los costos en los diferentes años son muy volátiles y no es posible detectar una clara tendencia en su evolución. La oficina del PMA en la República Dominicana indicó que el aumento sustancial de los costos de transporte (más de 37 puntos porcentuales) en 2022 para la actividad 2 probablemente se deba a la inflación, y que el aumento de los costos de envíos internacionales a la guerra en Ucrania. Puesto que los alimentos incluidos en la actividad 2 se obtienen de fuentes internacionales, en comparación con el abastecimiento local de alimentos de la actividad 4, el componente del transporte es mucho más importante en el caso de la actividad 2 que en el de la 4. Asimismo, los costos de operaciones portuarias de envíos internacionales de la actividad 2 aumentaron al 6 %. Los costos de almacenamiento han aumentado durante la pandemia de COVID-19 y en el período inmediatamente posterior a esta, probablemente por los costos más elevados relacionados con la velocidad y la urgencia de las medidas necesarias. Los efectos de los costos de almacenamiento en cada tonelada de alimentos distribuida volvieron a reducirse en 2022¹⁴².

181. Este análisis demuestra que las compras internacionales de alimentos efectuadas por el PMA en general dependen de las fluctuaciones del mercado mundial, y también que están expuestas a cambios drásticos que escapan al control de la oficina en el país. Por el contrario, los costos y la eficiencia resultan más fáciles de gestionar cuando los alimentos se adquieren en los mercados locales.

Cuadro 14. Porcentaje del costo por cada tonelada de alimentos distribuida (respecto al PEP)

	ALIMENTOS	Años			
		2019	2020	2021	2022
Actividad 2	Otros costos relacionados con los alimentos	9 %	6 %	En 2021 no se tomaron medidas en el marco de	9 %
	Transporte	10 %	17 %		47 %
	Almacenamiento	13 %	17 %		5 %
	Operaciones portuarias	0 %	3 %		6 %

142 Los informantes clave de la oficina en el país y los asociados del PMA confirmaron que el uso del almacenamiento fue elevado en 2021, debido a las respuestas nacionales ante la COVID-19 y la movilización de apoyo a Haití para responder al terremoto acontecido en 2021.

	Costos de la gestión de la cadena de suministro	10 %	7 %	esta actividad	0 %
Actividad 4	Otros costos relacionados con los alimentos	-	14 %	11 %	6 %
	Transporte	-	0 %	4 %	0 %
	Almacenamiento	-	1 %	4 %	2 %
	Costos de la gestión de la cadena de suministro	-	0 %	0 %	0 %

Fuente: Comparación entre las cifras previstas en el presupuesto de la cartera de actividades en el país y las efectivas, versión 2.1 DO02.

182. El cuadro 14 contiene varias cifras de 0 % (véanse las relacionadas con los costos de gestión de la cadena de suministro de la actividad 4; y, en varios años concretos, también los costos de las operaciones portuarias [2019] y la gestión de la cadena de suministro [2022] de la actividad 2; y los costos de transporte [2022] de la actividad 4). En 2021 no hubo entrega de alimentos en la actividad 2, por lo que no se presenta ningún valor al respecto para ese año. Según informa la oficina del PMA en el país, las cifras de 0 % del cuadro se deben principalmente al hecho de que varias de las acciones incluidas en las actividades 2 y 4 han sido de poca envergadura y concretas para asociados y donantes específicos. En estas situaciones, los costos de gestión de la cadena de suministro y los costos de transporte han sido incluidos en otras partidas presupuestarias específicas y en la presentación de informes a donantes concretos, pero no en la comparación entre las cifras previstas en el presupuesto de la cartera de actividades en el país y las efectivas.

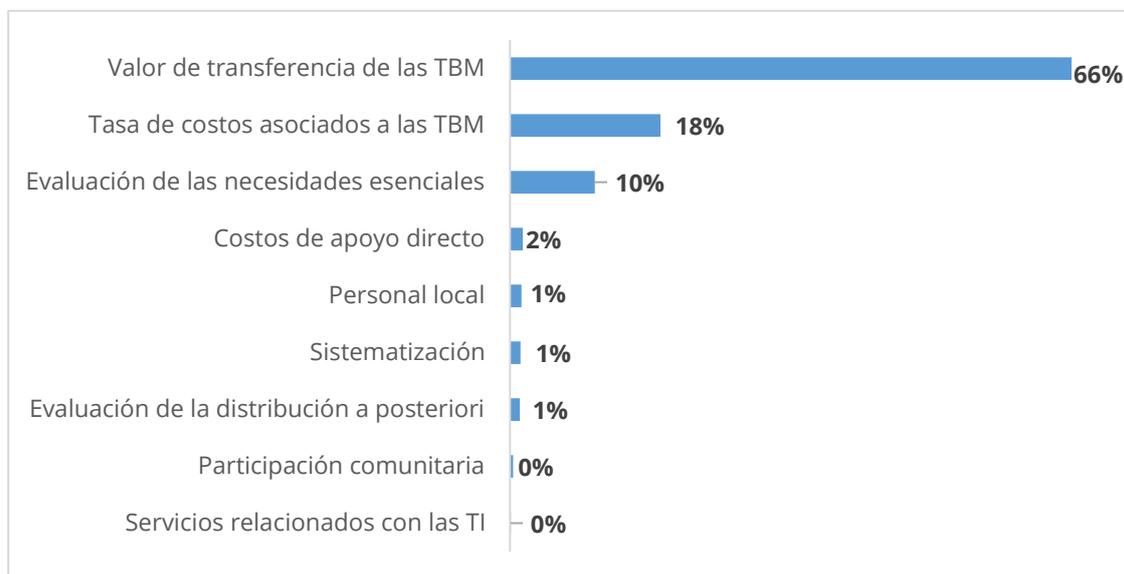
183. El hecho de que los costos de la gestión de la cadena de suministro y los del transporte en algunas ocasiones se hayan comunicado a través de sistemas diferentes, dificulta de varias maneras el análisis del cuadro 14. Aunque a primera vista el cuadro parece indicar que las actividades de entrega de alimentos han sido muy eficientes y han acarreado pocos costos, este cuadro no ofrece un panorama completo y es imposible llegar a una conclusión sobre la eficiencia en función de los costos de la distribución de alimentos del PMA en el período que se está examinando.

184. Los costos de las intervenciones de transferencias de base monetaria, como se informa en el documento "CPB Plan vs Actuals Reporting", presentan incluso más dificultades de análisis de la eficiencia en función de los costos para este tipo de intervenciones, ya que muchos porcentajes de los costos se sitúan en el 0 %.

185. El equipo de evaluación ha solicitado información sobre los costos específicos de las transferencias de base monetaria de contratos concretos, a fin de esclarecer los porcentajes correspondientes a estos costos. Un ejemplo de presentación de informes sobre los costos de las transferencias de base monetaria se obtuvo de un informe financiero relativo a una intervención de TBM respaldada por ECHO en 2022 (véase la figura 14 a continuación). Si bien esta intervención puede servir de ejemplo, cabe señalar que no

es representativa de la eficiencia general del PMA en la ejecución de transferencias de base monetaria correspondiente al período de 2020 a 2022.

Figura 14. Costos asociados a la distribución de trasferencias de base monetaria en medidas financiadas por ECHO en el marco de la actividad 4 (2022)



Fuente: Gráfico elaborado por el equipo de evaluación a partir de la presentación de informes financieros de TBM a ECHO en 2022, facilitados al equipo de evaluación por parte de la oficina en el país.

186. La figura anterior muestra una tasa de costos general del 34 % de ejecución de transferencias de base monetaria a grupos objetivo en la intervención respaldada por ECHO. Este porcentaje en concreto es alto si se compara con los costos de las transferencias de alimentos que forman parte de las actividades 2 y 4 del PEP. Esto se puede deber al hecho de que la ejecución de transferencias de base monetaria todavía es una actividad relativamente nueva para el PMA en la República Dominicana.

187. La escasez de datos disponibles hace imposible evaluar si las transferencias de base monetaria son más eficientes o no que las transferencias de alimentos. Por otro lado, los datos presentados anteriormente apuntan hacia el hallazgo de que los porcentajes de costos de ambas modalidades no son muy diferentes. Si bien los costos relacionados con las trasferencias de base monetaria son inferiores a los de los artículos alimentarios adquiridos en mercados internacionales en el marco de las actividades, parecen ser significativamente superiores a los costos relacionados con los alimentos adquiridos en mercados locales de la actividad 4. Cuando esto se suma al hecho de que las transferencias de base monetaria son una nueva modalidad de transferencia en las operaciones del PMA en la República Dominicana —por lo que es probable que los costos de la puesta en marcha inicial y el aprendizaje todavía sean altos—, se llega a la conclusión de que es prematuro ofrecer una evaluación más definitiva de ambas modalidades.

188. Para complementar el análisis presentado en las secciones anteriores, también se ha analizado el costo de las transferencias de alimentos y efectivo por beneficiario, ya que es un medio habitual de medir la eficiencia en función de los costos en la prestación de asistencia humanitaria. El cuadro 15, a continuación, muestra los resultados. En él se pueden consultar los costos operacionales de la ejecución de transferencias de alimentos y efectivo por beneficiario (se trata de todos los costos operacionales asociados con las transferencias de alimentos y efectivo, excluido el valor de los alimentos y el efectivo propiamente), así como el número total de beneficiarios.

Cuadro 15. Costos operacionales de la ejecución de transferencias de alimentos y efectivo (2019-2022)

Beneficiarios y costos	Efectos estratégicos	2019		2020		2021	
		Previsión	Cifra real	Previsión	Cifra real	Previsión	Cifra real
Número de beneficiarios	Actividad 2 (Alimentos)	202.000	98.323	202.000	106.963	230.000	151.736
Costos operacionales totales		190.381	110.465	190.380	283.433	334.178	161.666
Costo operacional por beneficiario		0,94	1,12	0,94	2,65	1,45	1,07
Número de beneficiarios	Actividad 4 (Alimentos)			20.000	7.972	20.000	9.000
Costos operacionales totales				469.744	9.730	308.453	12.559
Costo operacional por beneficiario				23,49	1,22	15,42	1,40
Número de beneficiarios	Actividad 4 (TBM)			40.000	2.760	40.000	143.679
Costos operacionales totales				103.421	4.163	109.827	n. a.
Costo operacional por beneficiario				2,59	1,51	2,75	n. a.

Fuente: "CM_R002_b_Annual Beneficiaries by Strategic Outcome, Activity and Modality (CSP)", versión 1.1, y "CPB_Plan vs Actuals Report", versión 2.1 DO02.

189. En el caso de la distribución de alimentos, el costo previsto por beneficiario es mucho más bajo en el efecto estratégico 2 que en el efecto estratégico 4. Los costos previstos más bajos por beneficiario correspondientes a la actividad 2 en comparación con los de la actividad 4 se justifican principalmente por el hecho de que el número de beneficiarios previstos en la actividad 2 es muy superior al de la actividad 4, para todos los años. Aunque es evidente que los costos por beneficiario en la entrega de alimentos son superiores cuando el número de beneficiarios es más reducido, persiste el interrogante de por qué los costos previstos para la entrega de alimentos de la actividad 4 en los años 2020 y 2021 fueron tan altos. Puesto que no se pudo obtener ninguna explicación a partir de las entrevistas a informantes clave, se presume que esta situación debe guardar relación con dificultades en el registro adecuado de estos datos en el sistema de seguimiento.

190. Las diferencias de los costos efectivos de la entrega de alimentos por beneficiario son muy inferiores y más comparables entre las actividades 2 y 4. Principalmente, esto está relacionado con dos hechos: por un lado, que el número de beneficiarios al que efectivamente se llegó en todas las actividades fue inferior al previsto y, por otro, que las diferencias efectivas de los costos de la entrega fueron mucho menos pronunciadas.

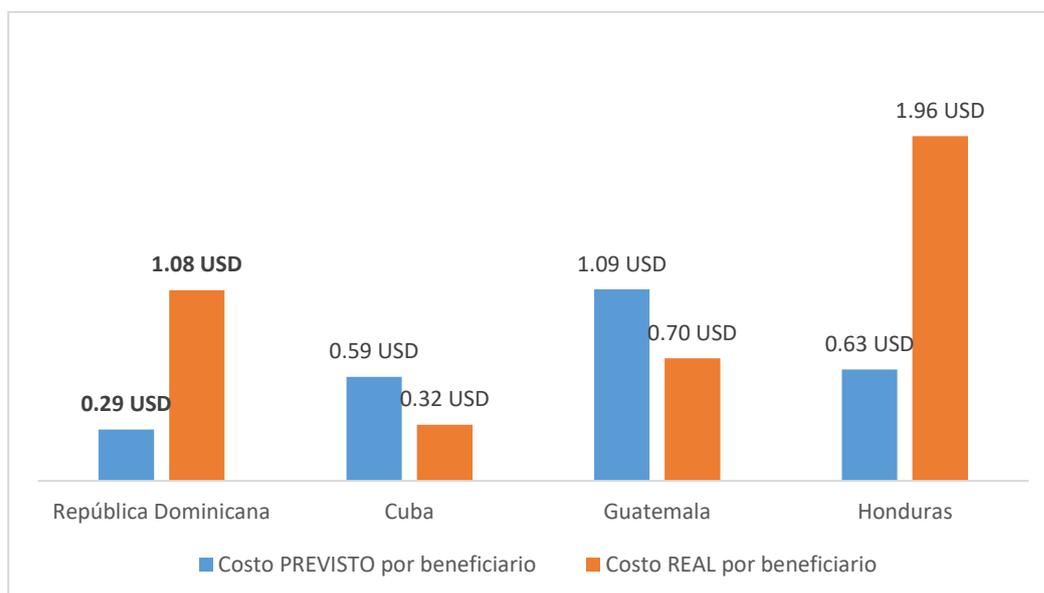
191. Un factor adicional que puede explicar por qué los costos por beneficiario correspondientes al efecto estratégico 4 son más elevados radica en que las respuestas ante emergencias de dicho efecto estratégico requieren más preparación, están sujetas a dificultades logísticas y se sirven de diferentes mecanismos de entrega en función del contexto de emergencia en el que se llevan a cabo.

192. En el caso de las transferencias de base monetaria, el PMA fue capaz de mantener el costo efectivo por beneficiario por debajo del costo previsto, si bien todavía no hay datos disponibles para 2021. Los datos comunicados referentes a las transferencias de base monetaria no reflejan un costo claramente inferior en comparación con el de las transferencias de alimentos, algo que cabría esperar. Esto guarda relación con el hecho de que las transferencias de base monetaria como modalidad de transferencia únicamente se incorporaron en la República Dominicana en 2020 y, en consecuencia, la oficina en el país todavía tenía que asumir inversiones iniciales y llevar a cabo el aprendizaje necesario poner en práctica esta modalidad eficientemente. Este análisis se confirmó en entrevistas a informantes clave. Puesto que no hay datos disponibles para los años 2021 y 2022, aún no es posible evaluar si se pueden obtener logros en materia de eficiencia a lo largo del tiempo.

193. El costo por beneficiario previsto y efectivo varía significativamente en función de los países. La República Dominicana arroja el costo efectivo por beneficiario más alto respecto a países similares de la región. Por ejemplo, la figura 15 refleja que el costo de transferir alimentos es superior en la República Dominicana en comparación con Cuba, que adolece de problemas logísticos similares y asume costos parecidos como Estado insular del Caribe. La República Dominicana, al igual que Honduras, afronta

dificultades en el cumplimiento de sus costos previstos por beneficiario, y refleja costos superiores a los anticipados.

Figura 15 Costo por beneficiario, previsto frente a efectivo, en la distribución de alimentos, comparación entre países (2021)



Fuente: Gráfico elaborado por el equipo de evaluación a partir del documento “CBP Resource Overview EV” del 3 de noviembre de 2022 y los informes anuales de 2021 sobre la República Dominicana, sobre Cuba, sobre Guatemala y sobre Honduras.

194. El mismo análisis comparativo no es posible en el caso de las transferencias de base monetaria, ya que muchos porcentajes de los costos de estas transferencias equivalen a cero, lo que probablemente se deba a la ausencia de datos en el sistema del PMA que registra datos financieros (el Sistema Mundial y Red de Información [WINGS II]).

Hallazgo 22. Aunque los datos son limitados, la gestión de la cadena de suministro del PMA es en general eficiente en la entrega de artículos alimentarios.

195. Respecto a la cadena de suministro, la oficina del PMA en el país fue capaz de distribuir alimentos de manera eficiente, si bien con pérdidas. El indicador meta se alcanzó en los tres años considerados.

Cuadro 16. Pérdidas de alimentos en la entrega de alimentos del PMA

Indicador clave	Meta 2020	Cifra real 2020	Meta 2021	Cifra real 2021	Meta 2022	Cifra real 2022
Porcentaje de pérdidas de alimentos durante la entrega	<1 %	<1 %	<1 %	0 %	<2 %	0 %*

Fuente: PMA, “Plan Anual de Rendimiento 2020”. * Los valores efectivos correspondientes a 2022 hacen referencia a la mitad del año.

196. En 2020, la cantidad de pérdidas de alimentos únicamente afectó a los “supercereales” de la actividad 2, y se sitúa en 47 toneladas, con un valor total de 25.140 dólares EE.UU.¹⁴³

197. En las entrevistas a informantes clave realizadas como parte de esta evaluación, los asociados clave del PMA para las transferencias de alimentos y efectivo a nivel de Gobierno (INAPI, Supérate, Ministerio de Salud Pública) no comunicaron retrasos en las actividades y los servicios de apoyo del PMA, y

143 PMA. Plan anual de las realizaciones, 2020.

no expresaron quejas ni sobre la calidad de la entrega ni sobre pérdidas durante el almacenamiento y el transporte. Asimismo, estos asociados indican que el PMA es competitivo respecto al suministro, en términos de precio, calidad y cumplimiento de plazos, en comparación con otros proveedores del sector privado. Muchos asociados —como Defensa Civil, el COE, la Cruz Roja Dominicana y el PMA en Haití— reconocen la experiencia y la eficiencia del PMA en la República Dominicana respecto a la gestión de la cadena de suministro y la prestación de servicios logísticos. Con frecuencia, los asociados mencionan la experiencia y los conocimientos mundiales del PMA en este ámbito, lo que garantiza su eficiencia en función de los costos.

198. Es importante destacar que la capacidad del PMA en la República Dominicana se ha utilizado en la prestación de asistencia humanitaria a Haití, y que se ha aplicado un mecanismo de repartición de los costos para garantizar que los correspondientes a estas operaciones se atribuyan debidamente a entidades diferentes. El efecto estratégico 3 ha absorbido los costos destinados a desarrollar y mantener la capacidad operacional del corredor logístico, por lo que quedan excluidos del análisis anterior, que únicamente tiene en cuenta los efectos estratégicos 2 y 4 para la distribución de transferencias de alimentos y efectivo. Es necesario calcular y presupuestar adecuadamente los costos relacionados con el mantenimiento de esta capacidad.

199. Pese a que los datos presentados en esta sección no permiten realizar un análisis comparativo a lo largo del tiempo y entre países, los indicadores incluidos anteriormente y las entrevistas a informantes clave demuestran que el PMA en la República Dominicana es, en general, eficiente y oportuno en la entrega de artículos alimentarios; además, no hay indicios de que ocurran retrasos importantes.

200. En la sección 2.4.2 se analizan adicionalmente las limitaciones de los sistemas de presentación de informes del seguimiento y la evaluación del PMA y la medida en la que la oficina en el país cumple con la aportación de información a estos sistemas.

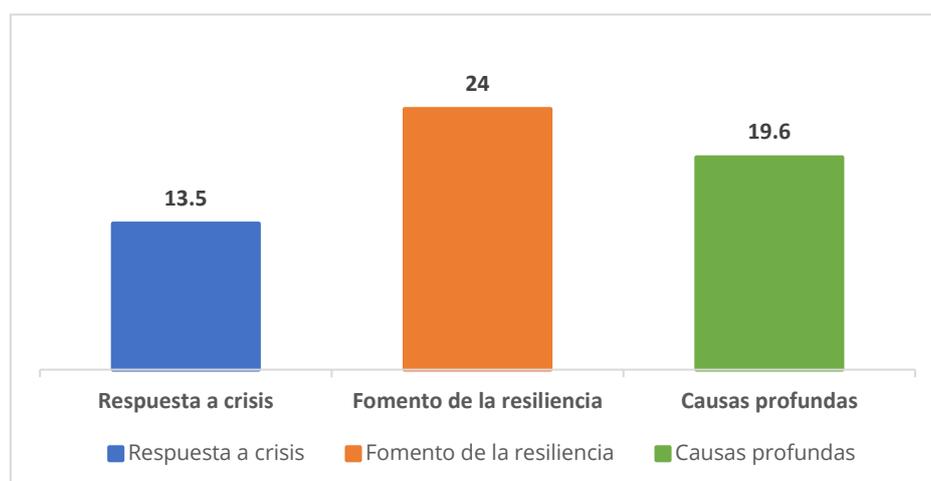
Hallazgo 23. Los ciclos de contratación y financiación a corto plazo, especialmente en los proyectos de asistencia humanitaria, redujeron significativamente la eficacia y eficiencia de estas intervenciones durante la ejecución del PEP.

201. Los contratos de los donantes del PMA normalmente son a corto plazo, como ilustra la figura 16¹⁴⁴. La duración media de los 156 contratos analizados es de 19,6 meses, y es incluso inferior en el caso de los contratos para la respuesta ante crisis a corto plazo. En el caso de la República Dominicana, el margen es

144 La duración media de las donaciones se calcula restando la fecha de la primera asignación de la fecha de desembolso final de la donación. Cuando la fecha de desembolso final no estaba asociada con un final definido (por ejemplo, el 31 de diciembre de 9999) se ha utilizado el último día de la ejecución del PEP (31 de diciembre de 2023). Este análisis tiene dos limitaciones. La primera guarda relación con la obtención de muestras, ya que se excluyen las donaciones cuyas fechas de desembolso final y de primera asignación están en blanco. Además, no se dispone de la fecha de la última transacción. En lugar de ello, solamente se dispone de la fecha de la primera transacción.

únicamente de 13,5 meses, mientras que en los contratos para la generación de resiliencia se sitúa en 24 meses.

Figura 16. Duración media de los contratos de los donantes en el transcurso de la ejecución del PEP (2019-2022) (meses)



Fuente: Saldos de las donaciones incluidas en el presupuesto de la cartera de actividades en el país, versión 3.0, información extraída el 13 de diciembre de 2022.

202. La corta duración de los contratos provoca diversos problemas relacionados con la eficiencia. El proceso de identificación y diseño de proyectos, así como la selección de los beneficiarios, es relativamente costoso, en especial cuando la duración del proyecto es breve. Diversas intervenciones de proyectos, según se ha observado durante las visitas sobre el terreno como parte de los estudios de caso, únicamente han incluido a unos cuantos centenares de beneficiarios que han recibido transferencias de base monetaria y solamente han durado tres meses, mientras que el costo del diseño, la identificación de beneficiarios y la ejecución ha sido muy elevado¹⁴⁵.

203. Las dificultades relacionadas con la eficacia todavía son más pronunciadas. La breve duración de las intervenciones no permite la preparación y la detección de posibles medidas de apoyo de seguimiento para los beneficiarios. En consecuencia, el riesgo de que los beneficiarios vuelvan a verse en la misma situación anterior una vez finalice una intervención de apoyo concreta es considerable, algo que pudo observarse en las entrevistas realizadas en Dajabón. Asimismo, hay poco tiempo para trabajar con los beneficiarios a fin de generar conciencia y conocimientos sobre temas específicos y fomentar el empoderamiento, mientras que las intervenciones para lograr el cambio de comportamiento necesitan períodos más prolongados.

204. Otro aspecto que se debe tener en cuenta es el hecho de que el carácter cortoplacista de los proyectos limita las oportunidades de establecer y fortalecer las asociaciones. El papel que desempeñan los asociados se ciñe a intervenciones concretas durante la breve duración de un proyecto. Esta limitación se observa especialmente en las asociaciones a nivel local, mientras que las que se establecen con asociados nacionales normalmente giran en torno a múltiples proyectos o proyectos de más larga duración.

205. La corta duración de los proyectos obstaculiza la creación de un nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo, ya que para que este prospere se necesita un enfoque a más largo plazo que garantice el empoderamiento y el apoyo socioeconómico. Se necesita tiempo para forjar vínculos y

145 Según se ha recogido de informantes clave durante estas visitas y en entrevistas a informantes clave de la oficina del PMA en el país.

promover la cooperación entre asociados que cuenten con las capacidades y los conocimientos especializados adecuados para prestar los servicios de seguimiento apropiados.

2.3.4 ¿En qué medida se consideraron medidas alternativas más rentables para la ejecución del PEP?

Hallazgo 24. La evaluación de la eficiencia en función de los costos que se ofrece en esta sección ha sido limitada, debido a que los datos no están completos. No se dispone de ejemplos claros de medidas adoptadas para mejorar la eficiencia en función de los costos y la eficiencia general obtenidos del análisis de los datos de seguimiento de intervenciones anteriores. Por otro lado, se incorporó una nueva solución muy destacable en 2020: se empezaron a utilizar las transferencias de base monetaria como nueva modalidad de transferencia.

206. Existen pocos datos sobre mecanismos y marcos de diseño y ejecución en relación con las transferencias, y los que están disponibles principalmente se muestran de forma agregada. Esta situación dificulta llevar a cabo un análisis en profundidad de las modalidades de transferencia, así como la comparación de los diferentes diseños de intervenciones. Esto ha limitado la capacidad de la oficina en el país a la hora de incorporar nuevas modalidades de transferencia e intervenciones de proyectos basadas en la sistematización y la comparación de proyectos y modalidades de transferencia.

207. En el marco de los programas y la ejecución del PEP, se observan varias innovaciones, entre las cuales destaca la de las transferencias de base monetaria de 2020. La novedad y el cambio que suponen estas transferencias revisten gran importancia para la oficina en el país y los asociados nacionales, y se espera que con ellas se consiga reducir los costos de las transferencias, además de lograr el empoderamiento de los grupos objetivo en la toma de decisiones respecto al uso del efectivo que reciben. La incorporación de transferencias de base monetaria en la República Dominicana es tardía en comparación con otros países en los que trabaja el PMA y, por lo tanto, está más relacionada con las lecciones aprendidas del PMA y sus asociados en otros contextos y países que con las lecciones aprendidas concretamente en la República Dominicana.

208. Otra innovación que se ha incorporado durante la ejecución de este PEP es la reorientación gradual en el enfoque en la malnutrición de las acciones relacionadas con los efectos estratégicos 1 y 2, que busca ahora solucionar la triple carga de la malnutrición prestando una mayor atención a la calidad de la nutrición y la creciente incidencia de la obesidad, la diabetes y la hipertensión. Esta reorientación se vio acompañada de innovaciones en la organización de campañas y la recaudación de fondos en torno a fuentes de ingresos nuevas y no tradicionales para las actividades del PMA, tanto del sector privado como del público general.

Hallazgo 25. En el diseño y la planificación actuales y futuros del PEP a lo largo del tiempo, se han valorado nuevos avances, perspectivas y tecnologías para mejorar la eficiencia de las operaciones en función de los costos. En particular, se incorporan con mayor frecuencia nuevas soluciones e innovaciones tecnológicas en las intervenciones que lleva a cabo el PMA en la República Dominicana.

209. El PMA en la República Dominicana ha invertido decididamente en plataformas digitales y nuevos avances de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), como los drones y nuevos programas de software para facilitar el análisis de riesgos, la planificación y el diseño de programas. Asimismo, se ha registrado un importante impulso tecnológico mediante la incorporación del sistema SCOPE, con el que se facilitan las intervenciones de transferencias de base monetaria en la República Dominicana.

210. La incorporación de nuevas soluciones digitales y de TIC ha mejorado la eficiencia de las operaciones del PMA en función de los costos. Esto se debe a que el uso de estas tecnologías es muy asequible y, al mismo tiempo, con ellas se puede garantizar un gran alcance. Existe un efecto todavía más importante de estas innovaciones tecnológicas: los asociados externos de la República Dominicana reconocen y aprecian la experiencia y los conocimientos especializados del PMA en la aplicación de nuevas tecnologías en el programa de transferencias de base monetaria, en la financiación basada en pronósticos y en la realización de una evaluación de riesgos medioambientales con la aplicación de drones. Estas innovaciones también demuestran que el PMA mantiene la actualidad y pertinencia ante sus asociados de

la República Dominicana como proveedor de asistencia técnica específica en asuntos relacionados con la tecnología.

2.4 PREGUNTA DE EVALUACIÓN 4: ¿QUÉ FACTORES EXPLICAN LAS REALIZACIONES DEL PMA Y LA MEDIDA EN QUE ESTE HA LOGRADO PONER EN PRÁCTICA LA REORIENTACIÓN ESTRATÉGICA PREVISTA EN EL PLAN ESTRATÉGICO PARA EL PAÍS?

2.4.1 ¿En qué medida ha podido el PMA movilizar recursos suficientes, oportunos, predecibles y flexibles para financiar el PEP?

Hallazgo 26. Las iniciativas de financiación del PMA y los resultados de la recaudación de fondos durante la ejecución del PEP, incluidas las diversas revisiones, muestran una escasa armonización con la planificación basada en las necesidades que había trazado originalmente. La ejecución efectiva del PEP se lleva a cabo a un nivel significativamente inferior al previsto inicialmente.

211. El cuadro 17 muestra variaciones entre los fondos asignados en el plan anual de ejecución y los recursos disponibles frente a la planificación basada en las necesidades para cada uno de los años de ejecución del PEP¹⁴⁶.

Cuadro 17. Plan de ejecución, recursos disponibles en comparación con el plan basado en las necesidades del PEP (2019-2022)

	Año	Efecto estrat égico 1	Efecto estraté gico 2	Efecto estrat égico 3	Efecto estraté gico 4	No específico de efectos estratégicos	Total
Plan anual de ejecución/PBN	2019	60 %	72 %	64 %		84 %	70 %
Informe anual/PBN		0 %	81 %	167 %		127 %	107 %
Informe anual/Plan anual de ejecución		0 %	112 %	260 %		151 %	152 %
Plan anual de ejecución/PBN	2020	118 %	121 %	118 %	8 %	64 %	60 %
Informe anual/PBN		62 %	106 %	91 %	9 %	35 %	48 %
Informe anual/Plan anual de ejecución		53 %	87 %	77 %	118 %	54 %	79 %
Plan anual de ejecución/PBN	2021	67 %	79 %	85 %	83 %	88 %	82 %
Informe anual/PBN		66 %	7 %	80 %	93 %	63 %	69 %
Informe anual/Plan anual de ejecución		98 %	9 %	94 %	112 %	72 %	84 %
Plan anual de ejecución/PBN	2022	155 %	34 %	119 %	114 %	83 %	94 %
Informe anual/PBN		145 %	27 %	60 %	28 %	61 %	43 %
Informe anual/Plan anual de ejecución		94 %	81 %	50 %	24 %	74 %	46 %

Fuente: "EV CB Resource Overview", 13 de diciembre de 2022. Leyenda: Las celdas resaltadas en verde y naranja oscuros muestran variaciones de más del 50 % con la planificación y los recursos disponibles; las celdas en verde y naranja de intensidad media muestran una variación del 25 % al 50 %; y las más claras muestran una variación de menos del 25 %.

212. En el cuadro 17 se observa que los planes anuales de ejecución para todo el período del PEP han sido significativamente inferiores al plan basado en las necesidades correspondiente al mismo año. Esto también es cierto en el caso de los efectos más estratégicos de todos los planes basados en las necesidades para la mayor parte de años, excepto para 2020, cuando aumentaron los planes de ejecución de los efectos estratégicos 1, 2 y 3. Además, en 2022 los planes de ejecución de los efectos estratégicos 1, 3

¹⁴⁶ El cuadro no incluye datos sobre el efecto estratégico 5, ya que en el caso de este efecto únicamente de 2020 en adelante existía un plan basado en las necesidades, pero no se había elaborado ningún plan de ejecución ni se habían asignado recursos disponibles, por lo cual no hubo gastos.

y 4 aumentaron en relación con el plan basado en las necesidades. El hecho de que los planes de ejecución generales para ambos años fueran inferiores al plan basado en las necesidades refleja que estos cambios principalmente hacen referencia a modificaciones internas de los presupuestos de los diferentes efectos estratégicos. En primer lugar, ello suscita la cuestión de con qué realismo se prepara el plan basado en las necesidades, dado que, en el plan de ejecución real, el nivel de ambición se reduce en un 30 % y un 40 % en los primeros dos años del PEP, y en los años posteriores otro 18 % y 6 %, respectivamente. Además, los recursos de la planificación de la ejecución se han reorientado de los efectos estratégicos 1 y 2 al efecto estratégico 3, y del año 2021 en adelante también al efecto estratégico 4. Estos cambios, según las explicaciones de las revisiones presupuestarias, se debieron principalmente a la disponibilidad de fondos de donantes, que se han ido desplazando cada vez más hacia el efecto estratégico 3 y, tras la pandemia de COVID-19, también hacia el efecto estratégico 4. Esto significa que la planificación de la ejecución es un primer paso de la oficina del PMA en el país para ajustar las necesidades identificadas con anterioridad mediante los fondos disponibles.

213. Los recursos disponibles también han sido sistemáticamente inferiores a los presupuestos de los planes de ejecución, lo que indica un segundo paso de la oficina del PMA en el país en pos de la armonización de las necesidades y la planificación con los recursos disponibles confirmados. Se observa una excepción en 2019, año en el que los recursos disponibles del efecto estratégico 3 fueron superiores al plan de ejecución; de hecho, esta disponibilidad de fondos adicionales fue tan elevada que incluso causó un aumento general de los recursos disponibles para todo el PEP.

214. Los déficits, a menudo muy acentuados, entre el plan basado en las necesidades, los planes anuales de ejecución y los recursos disponibles reflejan que el plan basado en las necesidades original ha sido demasiado optimista en comparación con los fondos de los que realmente se llegó a disponer en última instancia. Al mismo tiempo, los fondos disponibles también influyen en el curso de la ejecución del PEP, un tema que se trata en el hallazgo siguiente (hallazgo 27).

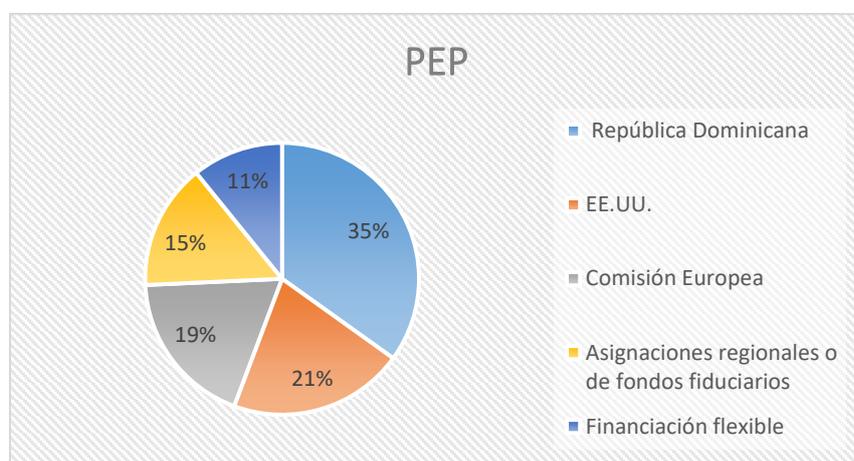
215. La utilización de recursos, según se analizó en el marco de la pregunta de evaluación 3.1, en general ha sido inferior al presupuesto disponible, pese a que es probable que en el tiempo de ejecución restante pueda aumentar. Este es un indicio de que los niveles de financiación normalmente han sido adecuados para satisfacer la capacidad de ejecución existente de la oficina del PMA en el país.

Hallazgo 27. El alcance y el objetivo del PEP se han visto influenciados por las prioridades de los donantes, por las que los fondos se han asignado específicamente a los efectos estratégicos 3 y 4. Es posible que esta priorización repercuta en futuras decisiones respecto a seguir adelante con las acciones de los efectos estratégicos 1 y 2.

216. La figura 17 muestra en detalle los fondos recibidos por el PMA de diversos donantes en el transcurso de la ejecución del PEP (de 2019 a 2022). El plan basado en las necesidades financiado hasta diciembre de 2022 se sitúa en 21.059.092 dólares EE.UU., casi el 47 % del total de dicho plan. El Gobierno es el principal donante, con una aportación que supera los 6,1 millones de dólares, seguido de los Estados Unidos de América y la Comisión Europea (3,6 y 3,3 millones de dólares, respectivamente). Completan la

lista de los cinco principales donantes las asignaciones de fondos fiduciarios o regionales (2,6 millones) y la financiación flexible (1,9 millones).

Figura 17. Total de la contribución de los donantes al PEP en el período de ejecución del PEP 2019-2022 (en dólares EE.UU.)



Fuente: "CPB_RS4_Cumulative Resource situation", DO02.

217. Como se ilustra en la sección 1.3, la mayor parte de los fondos de los donantes asignados a fines específicos tiene lugar a nivel de actividad, y supone más del 83 % del total de la financiación. Esta concentración reduce la flexibilidad del PMA a la hora de utilizar los recursos disponibles.

218. Es probable que los fondos asignados a fines específicos de las actividades de los efectos estratégicos 3 y 4 se mantengan, como reflejan las oportunidades de financiación previstas para el PMA en la República Dominicana. Esta previsión implica claras dificultades para el futuro inmediato y a más largo plazo para las operaciones del PMA en la República Dominicana, ya que las oportunidades de financiación se están reduciendo rápidamente.

219. La cantidad de fuentes de financiación destinadas a oportunidades de alto potencial en 2022 y 2023 es bastante limitada, y sigue la tendencia de concentrarse en las actividades relacionadas con los desastres como parte del efecto estratégico 3. Por ejemplo, posiblemente los fondos procedentes de Alemania representarán una oportunidad a corto plazo, ya que las entrevistas a informantes clave confirmaron que el país se retirará como donante de la República Dominicana, pese a que, a nivel mundial, todavía mantiene su compromiso con la financiación de actividades relacionadas con la respuesta ante desastres mediante otros recursos disponibles de manera centralizada. Además, habrá una cantidad importante de potenciales fondos procedentes de BHA y destinados a la respuesta ante desastres y al corredor logístico de la República Dominicana. Por otra parte, las fuentes de financiación del Gobierno —es decir, el programa Supérate y el INAIPI— son asociados clave para contribuir a sostener las futuras actividades relacionadas con los efectos estratégicos 1 y 2.

220. Las oportunidades de financiación del Gobierno (en la actualidad, el donante más importante del PMA) están fuertemente marcadas por la demanda y relacionadas con las medidas de protección social y la alimentación escolar en centros de primera infancia. El Gobierno puede adquirir servicios específicos del PMA, si bien la responsabilidad de la ejecución reside en sus instituciones respectivas¹⁴⁷. Así lo refleja la quinta y última revisión presupuestaria del PEP, por la cual el contrato con el INAIPI se ha reorientado del efecto estratégico 4 al 5.

221. La tendencia de aumentar la financiación asignada a fines específicos a nivel de actividad por parte de los donantes ha coincidido con una disminución general de fondos disponibles para la República

¹⁴⁷ Según entrevistas a informantes clave tanto del Gobierno de la República Dominicana como de la oficina del PMA en el país.

Dominicana, así como con un aumento de la prestación de servicios en función de la demanda por parte del PMA hacia las instituciones del Gobierno. Puesto que esta prestación de servicios funciona bajo pedido, también implica que el PMA no tiene la libertad de asignar estos recursos a efectos estratégicos prioritarios. El efecto estratégico 5 se ha añadido al PEP para proporcionar un servicio en función de la demanda y, en lo que queda de período de ejecución del PEP, absorberá parte de la financiación. Como respuesta a estas tendencias, el PMA está emprendiendo nuevas iniciativas de comunicación y campañas y medidas para la recaudación de fondos a fin de generar una financiación más flexible. Esta recaudación de fondos en concreto guarda relación con la continuación de actividades de los efectos estratégicos 1 y 2. Además, el PMA ha establecido asociaciones con el sector privado —por ejemplo, con DSM (para el enriquecimiento de alimentos) y con MasterCard Caribbean—, así como con el público general de la República Dominicana en el marco de actividades tanto para el efecto estratégico 1 como el efecto estratégico 2; sin embargo, los fondos recibidos hasta la fecha han sido limitados. La recaudación de fondos del sector privado se lleva a cabo para compensar el menor apoyo prestado por los donantes durante los últimos años, especialmente en relación con las actividades de los efectos estratégicos 1 y 2. En el momento de la presente evaluación, el PMA había encargado una investigación para analizar más en profundidad las posibilidades de asociación y recaudación de fondos que tiene el PMA en la República Dominicana.

2.4.2 ¿En qué medida han resultado útiles los sistemas de seguimiento y elaboración de informes para supervisar y demostrar los avances hacia la consecución de los efectos esperados y para fundamentar las decisiones de la gerencia?

Hallazgo 28. El sistema de seguimiento y evaluación, así como los datos e indicadores conexos, son inadecuados para supervisar la ejecución y el progreso del PEP. Estos no han sido capaces de generar información fiable y útil para fundamentar las decisiones de gestión.

222. En general, faltan datos en los años de ejecución del PEP, y más específicamente a nivel de efectos. La disponibilidad de datos varía en función de los efectos estratégicos (véanse las preguntas de evaluación 2.1 y 2.2). La ausencia de datos ha imposibilitado la comparación y el análisis a lo largo del tiempo y entre diferentes efectos estratégicos. Un examen de documentos (planes anuales de realizaciones e informes descriptivos) demuestra que estos no están basados en un análisis sistemático de datos de seguimiento. Puesto que no se dispone de datos desglosados, no se puede llevar a cabo un análisis detallado para determinar las realizaciones alcanzadas en intervenciones específicas.

223. Según se ha indicado¹⁴⁸, los datos de seguimiento y evaluación prácticamente no se utilizan para contribuir a la ejecución y los ajustes; más bien, su propósito es agregar los hallazgos y presentar información a nivel institucional. Asimismo, se observa una escasez de personal —aparte de una única persona responsable del seguimiento y la evaluación— para producir los datos necesarios, lo que implica un proceso que supone mucho tiempo. Como resultado de esta situación, la generación y presentación de los datos necesarios de seguimiento y evaluación en la oficina en el país es escasa.

224. Los datos de seguimiento y evaluación no se analizan con frecuencia, incluidos los datos sobre los indicadores transversales de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, inclusión, protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. Esto se traduce en una generación muy escasa de información sobre las distintas repercusiones de las intervenciones en los hombres, las mujeres y otros grupos objetivo. Los indicadores de género y transversales del PMA no miden el impacto o el cambio transformador y, principalmente, se centran en los productos. Por otro lado, los indicadores transversales se procesan y presentan en niveles agregados de efecto estratégico y programa y, en consecuencia, resultan de poca utilidad para corregir el curso de las intervenciones y adaptarlas.

225. Además de los datos de seguimiento y evaluación, también hay varias herramientas de evaluación que generan datos valiosos, como, por ejemplo, el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad, la

148 En entrevistas a informantes clave con miembros del personal del PMA durante los dos talleres de información y validación que se llevaron a cabo al final de la fase de investigación sobre el terreno.

vulnerabilidad nutricional de las familias, la evaluación de las precipitaciones, la evaluación de riesgos ambientales, etc. Estas herramientas se utilizan sobre todo en la etapa del diseño de programas, así como para identificar y priorizar a los grupos objetivo de intervenciones específicas. Sin embargo, no se utilizan posteriormente para hacer un seguimiento de los cambios a lo largo del tiempo en referencia a diferentes grupos objetivo concretos o como base para tomar futuras decisiones (véase también la pregunta de evaluación 3.4). Varios de estos instrumentos y herramientas de evaluación también resultan de utilidad para los asociados del PMA en el Gobierno y entre las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de que lleven a cabo sus procesos de planificación y programación.

226. Para el seguimiento, el PMA se sirve del índice de capacidades de preparación para situaciones de emergencia, pero no hay indicadores para medir el fortalecimiento de las capacidades a nivel organizacional e institucional. El PMA utiliza formularios de evaluación de la capacidad organizacional y para el análisis de riesgos a fin de tomar decisiones sobre si debe participar en asociaciones con determinadas organizaciones de la sociedad civil¹⁴⁹. Se han elaborado métodos y herramientas para medir las capacidades a nivel institucional y de los sistemas —por ejemplo, la capacidad nacional, la preparación ante perturbaciones y el índice de capacidades de preparación para situaciones de emergencia—, pero esos indicadores todavía no se utilizan de manera consolidada (no se hace un seguimiento de los resultados). Por otro lado, el índice de capacidades de preparación para situaciones de emergencia se elaboró conjuntamente con el Gobierno, que mostró su interés en la herramienta y la considera útil para identificar y comentar aspectos concretos con los que mejorar las capacidades nacionales en la preparación ante emergencias. Todavía no existen indicadores para medir la calidad de la coordinación y las asociaciones, o bien no se utilizan sistemáticamente.

227. Los indicadores transversales a nivel de producto y efecto son insuficientes para medir el progreso en el logro de resultados del PEP. En concreto:

- No hay datos disponibles para determinar el alcance de la inclusión o la participación de los migrantes haitianos y hasta qué punto las medidas del PMA han llegado a este colectivo, si bien su participación queda confirmada sistemáticamente por el personal, los asociados y los beneficiarios del PMA¹⁵⁰ (véase también la pregunta de evaluación 3.2); y
- la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas tampoco se mide sistemáticamente, aunque existe un indicador específico que hace referencia a las opiniones recogidas de grupos objetivo. No queda clara la manera en la que se mide este indicador realmente, cómo se cuantifica la satisfacción de los beneficiarios ni cómo se analizan las quejas. En cuanto a los efectos, faltan indicadores, y los que hay se refieren a cambios en el estado nutricional de grupos objetivo, pero sin medir los cambios de comportamiento, la capacidad o el grado de empoderamiento a nivel individual y organizacional.

2.4.3 ¿Cómo han influido en el desempeño y los resultados las alianzas y colaboraciones con otros agentes?

Hallazgo 29. El PMA ha establecido asociaciones bilaterales sólidas y a largo plazo con instituciones gubernamentales y, en el marco del efecto estratégico 1, asociaciones más amplias con múltiples partes interesadas en torno a la campaña Hambre Cero e iniciativas de sensibilización. Más recientemente, también se han creado asociaciones con organizaciones del sector privado. Las asociaciones con organizaciones de la sociedad civil existen desde hace tiempo, aunque en varias ocasiones se han visto limitadas en cierta medida a la cooperación en las operaciones. Si bien la coordinación en el seno de las Naciones Unidas en la República Dominicana ha sido adecuada, la cooperación en las operaciones a nivel de ejecución de proyectos es más limitada. El PMA ha analizado posibilidades de crear asociaciones para mejorar el nexo entre la acción humanitaria y la

149 El equipo de evaluación tuvo acceso a la evaluación de determinadas ONG asociadas. Estos formularios sobre las asociaciones únicamente se utilizaron en el caso de las ONG, no con los asociados del Gobierno de la República Dominicana, y solamente en la fase inicial de los contratos de los proyectos.

150 Según lo comunicado en entrevistas a informantes clave por el personal, los asociados y los beneficiarios en los debates en grupos de discusión realizados durante las visitas de estudio de caso.

asistencia para el desarrollo, pero estas todavía no han propiciado la cooperación en la ejecución sobre el terreno.

228. El PMA ha mantenido buenas relaciones duraderas con asociados bilaterales, en especial con el Gobierno, a pesar de que la colaboración a nivel de sistemas y políticas a más largo plazo tiene margen de mejora, según se ha podido recoger en entrevistas a informantes clave¹⁵¹. Algunos representantes del Gobierno indican que, si bien el PMA cuenta con contratos específicos para proyectos con sus asociados en la ejecución, carece de acuerdos marco a largo plazo o memorandos de entendimiento a nivel de políticas, por ejemplo, con la CNE, el CONASSAN y el Gabinete de Política Social. También señalan que hay otros organismos de las Naciones Unidas que en ocasiones funcionan con memorandos de entendimiento al colaborar con asociados del Gobierno cuando el plazo de la cooperación es más prolongado. Asimismo, los memorandos de entendimiento a este nivel servirían para mejorar la sinergia de proyectos concretos con asociados concretos en un marco de cooperación más amplio.

229. En particular, en el marco de las actividades de sensibilización y organización de campañas del efecto estratégico 1, el PMA ha establecido asociaciones más amplias con múltiples agentes que participan en las actividades de campaña del ODS 2. Las actividades de comunicación y organización de campañas del PMA para lograr el objetivo Hambre Cero que se llevan a cabo en la República Dominicana aprovecharon las asociaciones sólidas y diversas con el Gobierno, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado; ejemplo de ello es la iniciativa del sector privado Sanar una Nación. Más recientemente, las campañas y las iniciativas de sensibilización se están reorientando a favor de la recaudación de fondos para lograr un cambio de comportamiento específico y las medidas relacionadas con la alimentación y la nutrición aplicadas por el Gobierno y el PMA. Estas asociaciones gozan de la buena consideración de los asociados, al igual que el liderazgo del PMA en las cuestiones relacionadas con el ODS 2, por el que es valorado como un impulsor clave de dichas capacidades de organización de campañas e iniciativas de sensibilización.

230. El PMA forma alianzas constantemente con organizaciones de la sociedad civil para ejecutar proyectos o prestar servicios específicos como parte de proyectos. Con algunos asociados, el PMA comparte responsabilidades de la ejecución, mientras que otros asociados indican que su relación con el PMA es más bien de subcontratación, con pocas responsabilidades compartidas y oportunidades para el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil asociadas.

231. El establecimiento de asociaciones con el sector privado es un ámbito relativamente nuevo para el PMA, aunque cobra importancia rápidamente. Las asociaciones con el sector privado tienen lugar en torno a la recaudación de fondos, como es el caso de MasterCard Caribbean, y el intercambio de conocimientos, como es el caso del arroz enriquecido, para el que se recurre a la empresa DSM en labores de comunicación y capacitación, además de para el abastecimiento de micronutrientes destinados al enriquecimiento. La asociación con DSM también tiene presencia fuera de la República Dominicana, ya que el PMA ha colaborado con esta empresa en varios países de América Latina. En la República Dominicana, la asociación incluye aspectos comerciales como la provisión de nutrientes para el enriquecimiento de alimentos, aunque DSM también proporciona fondos y conocimientos especializados con fines educativos. La cooperación en el país con empresas del sector privado dedicadas al arroz enriquecido no está exenta de dificultades, puesto que se carece de una política clara del Gobierno en este ámbito que garantice la igualdad de condiciones para todas las empresas. El PMA presta asistencia técnica a la SETESSAN en cuanto a la elaboración de reglamentos y políticas para el enriquecimiento de alimentos, si bien la política sobre el enriquecimiento del arroz ha sufrido retrasos, lo que ha provocado cierto malestar entre las empresas.

232. Pese a que los organismos de las Naciones Unidas en la República Dominicana coordinan rigurosamente sus acciones con el MANUD y el próximo MCNUDS, así como con el grupo ÚNETE en relación con las respuestas ante emergencias (la pandemia de COVID-19 y el huracán Fiona), esto no siempre se traduce en la ejecución conjunta de proyectos sobre el terreno. El PMA y la FAO se reúnen periódicamente y coordinan sus actividades al tiempo que colaboran con los mismos asociados del Gobierno, aunque su cooperación específica para proyectos sigue siendo principalmente bilateral. Los asociados del Gobierno y las personas encuestadas de organismos de las Naciones Unidas comunicaron que la coordinación suele ser suficiente. No obstante, en ciertas ocasiones los encuestados clave indicaron

151 Según los comentarios de los asociados durante entrevistas a informantes clave.

que en algunos asuntos la colaboración entre el PMA y la FAO es inadecuada, sobre todo en las intervenciones de seguridad alimentaria y suministro de alimentos, y que existe el riesgo de superposición de los diferentes enfoques que se adoptan. Un ejemplo de lo anterior es el apoyo que presta la FAO al INABIE en materia de alimentación escolar con un claro enfoque en el abastecimiento de alimentos en los mercados locales, mientras que el PMA presta asistencia técnica mediante el uso de sistemas centralizados para adquirir alimentos e ingredientes. Quizás estos enfoques sean complementarios, pero exigen una coordinación más estrecha entre el INABIE, la FAO y el PMA¹⁵².

233. El PMA no cuenta con un enfoque para las asociaciones y una estrategia para vincular su asistencia humanitaria con el apoyo al desarrollo socioeconómico que prestan otros asociados de las Naciones Unidas, el Gobierno o la sociedad civil. Como resultado, todavía queda por definir de forma clara el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo en las acciones del PMA incluidas en los efectos estratégicos 3 y 4.

2.4.4 ¿Hasta qué punto contaba la oficina en el país con los recursos humanos necesarios para cumplir el PEP?

Hallazgo 30. La oficina del PMA en el país dispone de poco personal para alcanzar las metas y los resultados ambiciosos que figuran en el PEP. Varias funciones —principalmente vinculadas al seguimiento y la evaluación y las líneas de trabajo transversales— carecen de personal suficiente o ni siquiera existen. Si bien las competencias del personal son pertinentes y adecuadas, aún se observan lagunas en cuanto a los conocimientos técnicos que impiden la mejora de la eficacia del PMA, para fortalecer los vínculos entre las intervenciones de emergencia y la protección social (efecto estratégico 3) y reforzar el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo (efecto estratégico 4).

234. La oficina del PMA en el país dispone de poco personal para alcanzar las ambiciosas metas del PEP y mantener su compleja estructura institucional en el país. Debido a la escasez de recursos humanos y financieros, muchos empleados desempeñan más de una función y algunos puestos permanecen vacantes. Estos factores han llevado al personal a combinar el trabajo en actividades de efectos estratégicos y en cuestiones transversales como el seguimiento y la evaluación, y el género. Las cuestiones transversales de la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas no se asignan a miembros del personal que actúen como coordinadores¹⁵³.

•

235. Estas son algunas de las esferas clave en las que se necesita más capacidad del personal:

- Transferencias de base monetaria: esta modalidad de transferencia cada vez cobra más importancia. Se requiere más capacidad de personal que contribuya a analizar y ajustar adicionalmente los enfoques de transferencias de base monetaria con arreglo a situaciones concretas, lo que incluye medidas de aplicación posterior a emergencias e intervenciones de protección resilientes ante las perturbaciones.
- Seguimiento y evaluación: se necesita más capacidad relacionada con el seguimiento y la evaluación para generar los datos de seguimiento precisos que permitan la ejecución y el seguimiento adecuados del PEP, así como para sistematizar y analizar datos de seguimiento con los que detectar problemas en la ejecución y posibilidades de mejora e innovación.
- Género, inclusión, rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y protección: a fin de optimizar estas prioridades transversales en los programas y proyectos y, de esta manera, lograr los resultados previstos, se necesitan empleados que asuman la responsabilidad específica de la coordinación.

152 Según las entrevistas a informantes clave.

153 Según datos obtenidos durante entrevistas a personal de la oficina en el país. Estos hallazgos se basan en datos cualitativos recopilados en entrevistas, ya que durante el período de ejecución del PEP no se pudo disponer de datos sobre el personal.

236. Entre los ámbitos en los que se requieren nuevas competencias y conocimientos especializados para gestionar las prioridades y los enfoques cambiantes del PEP, se incluyen los siguientes:

- Competencias para promover asociaciones entre múltiples partes interesadas y fortalecer los enfoques del desarrollo de la capacidad a nivel institucional y de los sistemas. Además, existe un déficit de capacidad para establecer vínculos institucionales en torno a las respuestas de protección social y ante emergencias, así como enfoques de protección social resilientes ante las perturbaciones y con la vista puesta en el futuro, que requieren interacción entre el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres y el Gabinete de Política Social.
- Se precisan competencias para crear y fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo en el PMA, a fin de mejorar el seguimiento de las intervenciones del PMA en materia de asistencia humanitaria. Para garantizar dicho seguimiento, también es necesario contar con conocimientos especializados a la hora de establecer asociaciones complementarias con otros asociados que trabajen en la esfera del desarrollo.
- Cada vez son más importantes las competencias para gestionar el cambio climático y la resiliencia ante los desastres naturales, que afectan a la República Dominicana y la región del Caribe en su conjunto, cuya vulnerabilidad ante los desastres naturales va en aumento.

2.4.5 ¿Qué otros factores, no tratados todavía en las preguntas anteriores, pueden explicar el desempeño del PMA y la medida en que se ha realizado el cambio estratégico previsto por el PEP?

237. Los factores habilitadores clave que han influido en las realizaciones del PMA para lograr los objetivos estratégicos del PEP son los siguientes: a) redes sólidas de las que dispone el PMA para trabajar en la cooperación Sur-Sur y triangular; b) la estabilidad política en el país y unas políticas e instituciones gubernamentales bien consolidadas; c) la rápida recuperación y el crecimiento económico de la República Dominicana posteriores tras la COVID-19; y d) la existencia de una capacidad de respuesta en la República Dominicana para movilizar apoyo rápidamente ante la crisis humanitaria de Haití. Estos factores se analizan más detalladamente a continuación:

- Redes sólidas de las que dispone el PMA para trabajar en la cooperación Sur-Sur y triangular:** uno de los puntos fuertes clave del PMA han sido las capacidades que tiene relacionadas con sus operaciones y su red escala mundial. Gracias a ellas, ha podido reunir conocimientos y recursos y obtener acceso a los conocimientos especializados internacionales, características que los asociados nacionales han valorado muy positivamente. Estos informaron que mediante la cooperación Sur-Sur y triangular habían adquirido conocimientos específicos de protección social, nutrición y otras esferas clave.
- Estabilidad política y políticas e instituciones gubernamentales bien consolidadas:** la República Dominicana es un país políticamente estable, con instituciones democráticas bien consolidadas y equipadas para hacer frente a los retos sociales y económicos, a fin de lograr los objetivos y las metas del ODS 2. El país está bien encaminado para cumplirlos¹⁵⁴, aunque se enfrenta a dificultades concretas, entre ellas: la obesidad; un nivel y progreso insuficientes del índice de la gestión del nitrógeno¹⁵⁵; y una mejora de las cifras de subalimentación entre 2003 y 2017, pero un empeoramiento desde entonces.
- Actualmente, la República Dominicana es un país de ingreso medio-alto que satisface plenamente las metas del ODS 1 y está en buenas condiciones de alcanzar las metas del ODS 2: el país ha demostrado una rápida recuperación y un buen crecimiento económico tras la COVID-19, lo que ha permitido que el Gobierno invierta en sistemas de protección social, salud y nutrición, así como la prestación de apoyo en forma de transferencias de alimentos y efectivo. En estos ámbitos, el Gobierno es el asociado fiable a largo plazo del PMA y, en la actualidad, su principal proveedor de fondos para las operaciones que lleva a cabo en el país. La capacidad financiera del Gobierno favorece la continuación de los

154 Informe sobre el desarrollo sostenible, 2022. República Dominicana, disponible en:

<https://dashboards.sdgindex.org/profiles/dominican-republic/indicators>.

155 En el índice de la gestión del nitrógeno, únicamente dos países (Irlanda y Paraguay) cumplen las metas del ODS 2.

programas de protección social y alimentación escolar (en centros de primera infancia), además de garantizar una estabilidad a más largo plazo.

- d) **La existencia de una capacidad de respuesta en la República Dominicana para movilizar apoyo rápidamente ante la crisis humanitaria de Haití:** la oficina del PMA en la República Dominicana demuestra tener capacidad para movilizarse y responder rápidamente a las múltiples crisis que acontecen en Haití. Las necesidades de Haití son sustanciales y su número va en aumento como consecuencia de la crisis humanitaria que sufre el país. Por ello, es preciso mantener e intensificar la capacidad de respuesta de la República Dominicana. Tanto el Gobierno como los asociados de las Naciones Unidas y los donantes internacionales son conscientes de esta situación. Por ello, para que el PMA mantenga su capacidad de agente en la respuesta humanitaria es necesario que cuente con una presencia continuada en los dos países. La iniciativa de corredor logístico del PMA es una importante medida que seguirá siendo pertinente en el futuro y, de hecho, los donantes de la acción humanitaria están dispuestos a proseguir con su financiación.

238. Los factores inhibidores clave que han influido en el desempeño del PMA son los siguientes: a) la falta de coherencia, complementariedad y sinergias entre los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma; b) las dificultades para la coordinación dentro del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, c) la crisis alimentaria y la inflación a nivel mundial; d) la discriminación y la exclusión de los migrantes y refugiados haitianos en la República Dominicana; y e) la escasa integración de la República Dominicana en la región del Caribe. Estos factores se analizan más detalladamente a continuación:

- a) **Falta de complementariedad y sinergias entre los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma:** respecto a las Naciones Unidas, se observan retos para lograr la complementariedad y la sinergia entre los organismos con sede en Roma, especialmente entre el PMA y la FAO. En especial, estos retos guardan relación con la labor realizada por ambos organismos en torno a las cuestiones de seguridad alimentaria y los programas de alimentación. Como se ha descrito en la pregunta de evaluación 4.3, ha habido intentos para mejorar la coordinación, si bien la ejecución se lleva a cabo principalmente mediante soluciones bilaterales. Estos retos son bien conocidos por las Naciones Unidas y el Gobierno, además de a escala mundial, como refleja una evaluación reciente encargada por la FAO, el FIDA y el PMA¹⁵⁶. Dicha evaluación recomendó a los organismos con sede en Roma “integrar en mayor medida los nuevos mecanismos de programación conjunta a nivel nacional y garantizar la inclusión constructiva y colaborativa de estos mecanismos”¹⁵⁷. Actualmente, existen algunos ejemplos de cooperación activa, sobre todo en lo relacionado con la prestación de asistencia técnica a los asociados locales, pero la coordinación y la cooperación entre el PMA y la FAO sigue siendo insuficiente.
- b) **Dificultades para la coordinación dentro del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres:** estos factores de peso escapan al control del PMA y su influencia directa, pese a que repercuten en las acciones incluidas en el efecto estratégico 3. Debido a las dificultades para la coordinación a nivel de los sistemas, el PMA y otros asociados se han centrado en la cooperación bilateral con instituciones específicas del Gobierno y otras organizaciones a nivel regional y local. No obstante, varios informantes clave han expresado su preocupación respecto a la falta de un marco de políticas nacional para la respuesta en caso de desastre, además de señalar que las dificultades para la coordinación en el sistema amenazan seriamente el logro de respuestas eficaces ante grandes desastres (de categoría 5).
- c) **Crisis alimentaria e inflación a nivel mundial:** este factor externo se incluyó como uno de los supuestos clave en la teoría del cambio elaborada para esta evaluación. El supuesto consistía en que el aumento de los precios de los alimentos y la energía no impediría la continuación del apoyo a la nutrición y las respuestas ante emergencias. Sin embargo, el apoyo que se presta en estos dos ámbitos está muy influenciado por los precios de los alimentos y la energía. Aunque las tendencias mundiales son preocupantes, el Gobierno ha demostrado su capacidad de gestionar las repercusiones de esta crisis mediante la priorización de apoyo económico a los segmentos más pobres de la sociedad. No

156 Véase: FAO, FIDA, PMA, 2021. *Joint Evaluation of Collaboration among the United Nations Rome-Based Agencies*
157 *Ibid.*, pág. 82

está claro cómo evolucionará esta crisis, por lo que se deberá llevar a cabo un seguimiento para fundamentar el próximo PEP.

- d) **Discriminación y exclusión de los migrantes y refugiados haitianos en la sociedad de la República Dominicana:** se trata de un problema de larga data y un factor clave que influye en las realizaciones del PMA. Si bien los trabajadores migrantes de Haití llevan contribuyendo desde hace décadas al desarrollo económico de la República Dominicana, casi no son acogidos en el país. Esta situación también repercute en el margen de maniobra del Gobierno. No existe un apoyo generalizado o abierto a este colectivo, a pesar del activismo que han llevado a cabo organismos de las Naciones Unidas como el ACNUR. Este grupo de población vulnerable sigue estando excluido de los programas de protección social del Gobierno y, en consecuencia, depende del apoyo de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil. Puesto que la crisis humanitaria en Haití se está recrudeciendo, es probable que este problema siga sin ser solucionado, y que requiera el diálogo continuado entre el PMA, las Naciones Unidas y el Gobierno para comprender cómo y en qué medida este grupo puede integrarse mejor en la sociedad y en el desarrollo socioeconómico.
- e) **Escasa integración de la República Dominicana en la región del Caribe:** de manera continuada, el Gobierno ha mostrado una mayor preferencia por los países de habla hispana de las Américas que por sus vecinos más cercanos de la región del Caribe. Aunque este enfoque quizás sea beneficioso para el Gobierno, se trata de un factor inhibitorio para el PMA, ya que influye en su capacidad de solucionar retos relacionados con la preparación, la mitigación y las respuestas ante emergencias, que requieren una intervención internacional en la isla y también en la región del Caribe. La República Dominicana, siendo la economía más importante y sólida de la región del Caribe, puede constituir un importante centro de movilización de apoyo para llevar a cabo las respuestas relacionadas con el cambio climático y los desastres a nivel regional, lo que incluye a su país vecino, Haití. Este posicionamiento regional en el ámbito de las respuestas ante emergencias y el cambio climático cada vez es más importante para el PMA y los programas que lleva a cabo.

3. Conclusiones y recomendaciones

3.1. CONCLUSIONES

Conclusión 1 (en relación con la pregunta de evaluación 1)

El PEP provisional de transición y el PEP (2018-2023) del PMA se ajustan adecuadamente a las políticas y prioridades nacionales del Gobierno relacionadas con el ODS 2, así como a las prioridades de las Naciones Unidas para la República Dominicana. El papel que desempeña el PMA y sus competencias para contribuir al ODS 2 gozan de un aprecio y reconocimiento generalizados por parte de los asociados del Gobierno, la sociedad civil y el sector privado. El período de planificación del PEP del PMA no ha ido a la par del ciclo del MANUD, lo que limita la armonización programática del PMA con el MANUD y el próximo MCNUDS.

239. La planificación del PMA se ha visto influida por el cambio de preferencias de los donantes, que cada vez más se inclinaron hacia la vulnerabilidad específica de la República Dominicana ante los desastres y las donaciones para mitigar la crisis humanitaria de Haití. La República Dominicana, en su condición de país de ingreso medio-alto, está recibiendo menos apoyo de los donantes en materia de desarrollo, y cada vez hay menos fondos disponibles para las intervenciones tradicionales relacionadas con la alimentación y la nutrición. Esta situación se ha traducido en la reducción de los presupuestos de los efectos estratégicos 1 y 2, y el aumento de los presupuestos de los efectos estratégicos 3 y 4, sobre todo en relación con el apoyo del PMA para la preparación, la mitigación y las respuestas ante emergencias, lo que incluye la respuesta del PMA ante la COVID-19.

240. Entre las dificultades que afronta el PMA para mantener su pertinencia como agente del desarrollo humanitario de la República Dominicana, se incluye su capacidad de garantizar la complementariedad y las sinergias con otros organismos de las Naciones Unidas, en especial con la FAO. El PMA y la FAO muestran superposiciones importantes en cuanto a las operaciones, en especial en el ámbito de la seguridad alimentaria, aunque con una escasa coordinación en la ejecución de medidas sobre el terreno.

241. En gran medida, los efectos estratégicos y las estrategias de intervención a nivel nacional están orientados por los requisitos institucionales del PMA respecto a la planificación, la ejecución y el seguimiento y la evaluación; como resultado, no siempre se responde de manera adecuada a las necesidades y los contextos concretos del país.

242. El cambio climático y la vulnerabilidad de la región asociada ante los desastres, como los ciclones, las inundaciones y las sequías, aspectos integrados en la planificación del PMA para el efecto estratégico 3, son tendencias que probablemente tengan continuidad y repercutan de manera considerable en los futuros períodos de planificación del PMA en la República Dominicana y a nivel regional.

Conclusión 2 (en relación con la pregunta de evaluación 1)

Tradicionalmente, las intervenciones del PMA han combinado la asistencia directa a los beneficiarios con el fortalecimiento de las capacidades de los asociados clave, a fin de que estos lleguen mejor a los grupos de población vulnerables para abordar las causas subyacentes, generar resiliencia y proporcionar respuestas a las crisis humanitarias. Las medidas del PEP se han puesto en práctica haciendo gran hincapié en cinco efectos estratégicos específicos y diferenciados, algunos de los cuales disponían de sus propias teorías del cambio, aunque sin una teoría del cambio a nivel agregado del PEP. Esto ha limitado la coherencia y la sinergia internas del PEP en su conjunto.

243. El PEP no contaba con una teoría del cambio general para garantizar la coherencia, algo que, si se combina con el enfoque del PMA centrado en los efectos estratégicos para poner en marcha la planificación del PEP, ha contribuido a una ejecución compartimentada del PEP. Las principales dificultades radican en el hecho de que los efectos estratégicos se llevan a cabo como pilares independientes, con personas concretas responsables de dirigir las actividades; por otro lado, está el hecho de que, a pesar de que se observa una acción coordinada y de intercambio entre los pilares, sobre todo en lo referente a proyectos e intervenciones, las acciones clave principalmente se limitan a los efectos estratégicos específicos. Los cargos de la oficina en el país para fortalecer la labor entre efectos estratégicos y vincular

las acciones entre diferentes efectos estratégicos están mal definidos, y el puesto de dirección de programas no se ha cubierto desde que la anterior persona responsable lo dejara libre en febrero de 2021.

244. Las intervenciones del PMA para el desarrollo de las capacidades se han centrado en los asociados nacionales, a fin de que puedan llegar a grupos objetivo y beneficiarios. Este importante alcance indirecto a los beneficiarios, a través de los asociados nacionales, se lleva a cabo con una clara contribución del PMA, pese a que la presentación de informes del PMA no lo registra del todo. Esto significa que el alcance y la pertinencia generales del PMA respecto las poblaciones vulnerables en la República Dominicana no se ha destacado lo suficiente.

Conclusión 3 (en relación con la eficacia de la pregunta de evaluación 2)

El PMA ha obtenido buenos resultados respecto a la ejecución del PEP, y su trabajo ha sido eficaz, según han reconocido ampliamente los asociados nacionales, en especial en los ámbitos siguientes: asistencia técnica en nutrición; protección social; respuestas rápidas y eficientes ante emergencias; elaboración de políticas y programas; intercambio Sur-Sur y triangular; promoción y apoyo en materia de innovación tecnológica (como, por ejemplo, software, digitalización, aplicación de drones, herramientas para las transferencias de base monetaria, etc.); y su alta capacidad en cuanto a las operaciones y la gestión de la cadena de suministro. La contribución del PMA a las capacidades de los asociados nacionales ha sido significativa, hasta el punto de que estos asociados ahora requieren menos fortalecimiento de las capacidades; de todas maneras, todavía dependen de servicios altamente especializados del Programa.

245. Si bien las iniciativas del PMA en cuanto al fortalecimiento de las capacidades reciben una alta consideración, se siguen observando deficiencias, como la necesidad de fortalecer los vínculos entre la protección social y las respuestas ante emergencias. También existe la necesidad de centrar más la atención en el desarrollo de la capacidad a nivel institucional para mejorar la coherencia y la sinergia de la prestación que hace el Gobierno de servicios de salud, nutrición y protección social, y respuestas eficaces ante emergencias.

246. Los resultados obtenidos mediante la prestación de asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades al Gobierno muestran unas sólidas capacidades de planificación y ejecución de los asociados, lo que gradualmente propicia un cambio en la petición de los asociados respecto a tipos concretos de asistencia técnica y servicios en función de la demanda. Sin embargo, el PMA y sus asociados todavía no han debatido estrategias de transición para reducir la dependencia del PMA a más largo plazo.

247. A pesar de que disminuyen las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de ciertos asociados, se sigue necesitando este fortalecimiento a nivel institucional y de los sistemas, en particular para mejorar los mecanismos de coordinación y las asociaciones entre múltiples asociados. Esta necesidad es especialmente importante en el caso del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.

248. Las respuestas del PMA ante la COVID-19 en los años 2020 y 2021 se centraron en la asistencia directa a los grupos vulnerables, al tiempo que se mantuvo el fortalecimiento de las capacidades como modalidad clave de ejecución. El hecho de que el Gobierno mostrara altas capacidades de gestión ante la pandemia de COVID-19 y posteriormente ante la crisis inflacionaria, reafirma la eficacia del PMA en este ámbito, al tiempo que las necesidades de asistencia directa en la República Dominicana son, de nuevo, inferiores.

Conclusión 4 (en relación con la eficacia de la pregunta de evaluación 2)

El PMA ha incluido de forma sistemática la perspectiva de género y otros aspectos relativos a la inclusión en la selección de los beneficiarios de sus intervenciones, y de ese modo ha velado por que los grupos más vulnerables participen en sus actividades. No obstante, los principios de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas no se integraron de manera suficiente durante la ejecución. El género, la inclusión y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas no se abordaron ni analizaron de modo sistemático en los procesos de seguimiento y presentación de informes, lo cual obstaculizó la mejora de los

conocimientos y la comprensión de las repercusiones diferenciadas en estas esferas a nivel de efectos.

249. Aunque las mujeres y otros grupos vulnerables están incluidos en las medidas que lleva a cabo el PMA, es difícil asegurar la repercusión que tienen estas medidas a nivel de efectos, en términos de mejora en la situación y el empoderamiento de estos grupos, ya que los indicadores de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres se centran, en cambio, en los productos.

250. Respecto a la asistencia humanitaria, a menudo las intervenciones son breves y las acciones rápidas, lo que reduce las posibilidades de contar con mecanismos adecuados para la recopilación de opiniones de los grupos objetivo; como resultado, en estas intervenciones la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas es limitada. Si bien los grupos objetivo reciben información sobre las intervenciones, no suele haber tiempo para recoger adecuadamente sus comentarios durante estas intervenciones.

251. El importante apoyo que se brinda a los migrantes haitianos no se registra ni documenta debidamente mediante el uso de indicadores de seguimiento, lo que dificulta la evaluación del alcance del PMA —considerado muy sustancial— respecto a este grupo, que es el más vulnerable.

Conclusión 5 (en relación con la eficacia de la pregunta de evaluación 2)

El PMA todavía tiene que mejorar en el ámbito relativo al nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo, a fin de combinar la asistencia humanitaria con el desarrollo socioeconómico, y vincular la protección social con las respuestas ante emergencias. En general, las intervenciones del PMA duran poco y se ajustan a las prioridades de los donantes humanitarios (y normalmente con ventanillas de financiación a corto plazo). El PMA no ha desarrollado suficientemente una estrategia para llevar a cabo una transición fácil de las intervenciones humanitarias a las actividades de desarrollo y garantizar el apoyo constante a los beneficiarios, en particular a los más vulnerables.

252. La breve duración —a menudo inferior a los 12 meses— del apoyo de los donantes que se destina a intervenciones (ante emergencias) de carácter humanitario es una limitación importante que tiene el PMA para desarrollar su labor en consonancia con el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo. La mayor parte de las intervenciones humanitarias del PMA todavía no han evolucionado hacia actividades de desarrollo a fin de proporcionar un apoyo continuado a los grupos objetivo, ya que estos requieren un cambio de estrategia a más largo plazo.

253. El PMA en la República Dominicana carece de experiencia o conocimientos especializados sólidos respecto al nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo, lo que ha limitado su capacidad de promover esta esfera de trabajo. Al no contar con estos conocimientos, el PMA se ve obligado a involucrar a otros asociados para complementar y continuar su labor humanitaria y ante emergencias con el propósito de seguir empoderando a los beneficiarios para que puedan procurarse medios de vida y fortalecer su situación económica. A nivel regional y comunitario, existen entidades del Gobierno y organizaciones de la sociedad civil que prestan este tipo de apoyo, si bien el PMA todavía no ha establecido vínculos sólidos con estos asociados.

Conclusión 6 (sobre la eficacia de la pregunta de evaluación 2 y sobre otros factores de la pregunta de evaluación 4)

Durante el período de ejecución del PEP, el PMA ha forjado asociaciones sólidas y duraderas con el Gobierno, principalmente en lo que concierne a instituciones públicas y ministerios específicos. En general, los asociados del Gobierno expresan un alto nivel de satisfacción respecto a la asistencia técnica y los servicios proporcionados por el PMA. Las asociaciones bilaterales con las instituciones gubernamentales están bien desarrolladas y consolidadas; sin embargo, los mecanismos de coordinación interinstitucional y las asociaciones público-privadas y entre varias partes interesadas han tenido un desarrollo menor.

254. Principalmente, el PMA ha desarrollado asociaciones bilaterales con instituciones y ministerios específicos del Gobierno, a fin de prestar asistencia técnica y apoyo en la ejecución. Asimismo, colabora con

entidades coordinadoras, aunque no a través de asociaciones formales o con una visión a más largo plazo para la elaboración de políticas y sistemas y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.

255. Las asociaciones de múltiples partes interesadas y las público-privadas cada vez ganan más importancia para hacer frente a los retos del desarrollo, ámbito en el que el PMA y sus asociados del Gobierno han ido adquiriendo experiencia, sobre todo en relación con la organización de campañas y la sensibilización en torno al ODS 2.

256. El PMA ha establecido diversas asociaciones con organizaciones de la sociedad civil, algunas a largo plazo, como con la Cruz Roja Dominicana. Otras organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo actividades concretas en calidad de entidades subcontratadas. Es necesario analizar las asociaciones estructurales y a más largo plazo con organizaciones de la sociedad civil pertinentes en la República Dominicana, a fin de vincular determinadas intervenciones de apoyo del PMA con las organizaciones de la sociedad civil para seleccionar los grupos objetivo e integrar las actividades en la comunidad. La oficina del PMA en el país no aprovecha al máximo el potencial que ofrecen estos asociados para aportar conocimientos especializados sobre el desarrollo y adecuados al contexto, así como para fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo.

Conclusión 7 (sobre la eficiencia de la pregunta de evaluación 3 y sobre otros factores de la pregunta de evaluación 4)

En general, el PMA responde con prontitud ante las emergencias, sobre todo gracias a su gran capacidad de gestión de la cadena de suministro y de apoyo en materia de logística, aunque como consecuencia del importante aumento de recursos disponibles de la segunda revisión presupuestaria, hubo retrasos en la ejecución de los proyectos y la prestación de apoyo, en particular en relación con los efectos estratégicos 3 y 4. Esto se debe al hecho de que la oficina del PMA en la República Dominicana es relativamente pequeña y carece de personal y recursos presupuestarios.

257. Los asociados reconocen ampliamente la capacidad del PMA de prestar apoyo humanitario pertinente y oportuno para responder ante los desastres y las emergencias. En este sentido, la gestión de la cadena de suministro y las operaciones logísticas que lleva a cabo son factores decisivos.

258. A pesar de que el PEP es complejo e incluye objetivos ambiciosos, el equipo que trabaja en la oficina del PMA en el país tiene pocos miembros. Como consecuencia, muchos de los empleados asumen más de una función, lo que conlleva grandes cargas de trabajo. No hay suficiente personal para atender las prioridades transversales.

259. Pese a que en general es eficiente, sobre todo durante la planificación y los cambios presupuestarios, la oficina en el país ha afrontado dificultades y retrasos durante la ejecución, lo que incluye la contratación y el inicio de las actividades. Esto ha provocado una escasa utilización del presupuesto durante los primeros años, aunque se ha ido acelerando en los años más recientes de la ejecución del PEP.

260. La planificación y la definición de metas que ha llevado a cabo el PMA en la República Dominicana en su plan basado en las necesidades son optimistas y se han tenido que someter a revisiones importantes durante la ejecución del PEP, lo que pone en entredicho el valor que tienen los ejercicios de planificación basada en las necesidades.

Conclusión 8 (sobre la eficiencia de la pregunta de evaluación 3 y sobre otros factores de la pregunta de evaluación 4)

A lo largo del tiempo, el PEP ha experimentado cambios significativos, sobre todo en 2020, año en el que se añadieron dos efectos estratégicos más, especialmente como respuesta a la pandemia de COVID-19. Las reorientaciones del presupuesto han reflejado la gran dependencia que tiene el PMA de los fondos de donantes externos, que en gran medida están asignados a fines específicos. Esta situación hace que los donantes externos condicionen considerablemente la labor del PMA, que ejecuta el PEP a favor de los efectos estratégicos 3 y 4, y en detrimento de los efectos estratégicos 1 y 2.

261. Las revisiones presupuestarias del PEP en gran medida se han basado en la disponibilidad de fondos de los donantes, más que en un análisis del contexto y las necesidades nacionales. Esto refleja una influencia considerable de los donantes en las medidas que se llevan a cabo en el marco de los diferentes efectos estratégicos del PEP. La financiación disponible para los efectos estratégicos 1 y 2 ha disminuido de manera importante durante la ejecución del PEP, mientras que ha aumentado la disponibilidad de fondos de los efectos estratégicos 3 y 4, ya que el interés de los donantes siguió centrándose en la respuesta ante emergencias en la República Dominicana, así como en la crisis humanitaria de Haití.

262. El Gobierno ha sido el principal asociado y donante del PMA. Los asociados del Gobierno, especialmente los relacionados con los efectos estratégicos 1 y 2, han desarrollado sus capacidades para diseñar, planificar y ejecutar intervenciones a gran escala. Sin embargo, incluso con esta mejora de capacidades, siguen necesitando la asistencia técnica específica y los servicios logísticos del PMA. Con mayor frecuencia, estas necesidades están condicionadas por la demanda y hacen que el Gobierno influya considerablemente en la prestación de servicios del PMA.

263. En el marco del efecto estratégico 3, el Gobierno cada vez otorga más prioridad a la vulnerabilidad ante los desastres y el cambio climático, esferas que también reciben el interés continuado de los donantes en forma de recursos. Esta reorientación de los intereses del Gobierno y los donantes es un factor

importante de cara a la planificación del PMA en el futuro, no solamente a nivel nacional, sino también teniendo en cuenta la vulnerabilidad de Haití y toda la región del Caribe ante los desastres naturales. Es posible que esta coyuntura presente oportunidades de un mayor posicionamiento regional del PMA en la República Dominicana.

Conclusión 9 (sobre otros factores que influyen en los resultados, con respecto a la pregunta de evaluación 2)

El proceso y los sistemas de seguimiento y evaluación no se han desarrollado ni incorporado adecuadamente a la estructura institucional de la oficina del PMA en la República Dominicana. Según ha constatado esta evaluación, ha habido poca disciplina institucional respecto a la facilitación de datos sistemáticos en el transcurso del tiempo, lo cual ha limitado las posibilidades del uso de datos de seguimiento y evaluación desde una perspectiva comparativa. Una limitación que cabe mencionar ha sido el escaso tiempo que el personal de la oficina en el país dedicó a la función de seguimiento y evaluación. Como resultado, se observan carencias en la generación de información relativa a la gestión que sirva para tomar decisiones fundamentadas sobre la mejora continua y la innovación en la planificación y ejecución del PEP.

264. El uso de datos de seguimiento en la planificación y la mejora del PEP sigue siendo limitado, ya que la mayor parte de los datos de seguimiento se recopilan únicamente a nivel de productos. Estos datos tienen poca utilidad a la hora de determinar cambios, especialmente en los ámbitos del fortalecimiento de la capacidad institucional de los asociados clave y los cambios de comportamiento a más largo plazo, así como la mejora de la situación y el empoderamiento de los grupos objetivo clave del PMA.

265. A pesar de que el fortalecimiento de las capacidades es una estrategia de intervención importante del PEP, los indicadores para medir los cambios y resultados en este sentido son escasos y no se aplican de manera suficientemente sistemática a lo largo del tiempo. Como consecuencia, en gran medida se desconocen las dinámicas y los resultados del desarrollo de las capacidades, lo que, a su vez, también limita la elaboración de estrategias de transición en virtud de este enfoque.

266. Ha habido poca disciplina institucional para generar y almacenar datos de seguimiento en los sistemas de seguimiento y evaluación del PMA, por lo que los datos existentes en esta esfera son incompletos y de mala calidad. Ello ha imposibilitado el análisis adecuado de datos de seguimiento sobre la eficacia y la eficiencia de la ejecución del PEP. Al intentar llevar a cabo un análisis comparativo de los datos de seguimiento de diferentes países y a nivel regional, se puede observar que la oficina en la República Dominicana no es la única que adolece de estas deficiencias, ya que los informes de seguimiento de las oficinas en los países de la región también reflejan carencias similares respecto a los datos de seguimiento.

3.2. RECOMENDACIONES

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
1	El próximo PEP elaborado por el PMA debería dar cuenta más fielmente de la situación política y económica específica de la República Dominicana como país de ingreso medio-alto, Estado insular caribeño y país fronterizo con Haití. El PMA debería procurar aumentar la armonización con el marco de planificación de las Naciones Unidas en el país y garantizar la complementariedad entre los organismos con sede en Roma. En esa armonización, el PMA debería anticipar una tendencia constante de reducción del apoyo internacional a la República Dominicana y de los recursos para su propia labor en el marco del efecto estratégico 1 (Capacidad de los asociados para alcanzar el objetivo del Hambre Cero) y el efecto estratégico 2 (Mejora del estado nutricional de los grupos vulnerables), además de poner mayor énfasis en el efecto estratégico 3 (Preparación, mitigación y respuesta ante emergencias), teniendo en cuenta los desafíos relacionados con el cambio climático y los desastres naturales a nivel nacional, de la isla y del Caribe.	Estratégica	Oficina en el país	Despacho Regional	Alta	Junio de 2024
1.1	Para volver a centrar su atención en el efecto estratégico 3, el PMA debería evitar las superposiciones y promover una cooperación más estrecha sobre el terreno en la ejecución de las actividades vinculadas a la seguridad alimentaria cuando su mandato se superpone con el de la FAO y el del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).					
1.2	Asimismo, el PMA debería incrementar y diversificar más su labor de movilización de fondos (por ejemplo, movilización directa y asociaciones con el sector privado) a fin de obtener financiación suficiente para el trabajo restante en relación con los efectos estratégicos 1 y 2, manteniendo al mismo tiempo las actividades actuales de movilización de fondos en el marco de los efectos estratégicos 3 y 4 (Apoyo a las poblaciones afectadas por las crisis). Esto requiere aplicar a la cadena de suministro un enfoque a más largo plazo y diversificar los donantes para reducir a menos del 75 % la asignación de fondos a fines específicos por parte de estos, de modo que la					

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
	oficina en el país logre la continuidad y coherencia necesarias para la ejecución global del PEP.					
1.3	Para el próximo PEP debería optarse por un período de implementación cuatrienal a fin de lograr la armonización con las prácticas de las otras entidades de las Naciones Unidas presentes en el país a partir del inicio del MCNUDS para 2028-2032. Esa armonización de la planificación es necesaria para que el PMA y sus asociados de las Naciones Unidas puedan establecer estrategias conjuntas para los períodos de planificación venideros.	Operacional				
2	El PMA debería fortalecer la lógica y la estrategia de intervención de su próximo PEP para favorecer una mayor sinergia en la ejecución de las actividades vinculadas a los distintos efectos estratégicos. Para ello habrá que formular una teoría del cambio amplia para el PEP en su conjunto, tarea en la que servirán de referencia la teoría del cambio reconstruida para esta evaluación y las teorías ya existentes para los efectos estratégicos 1, 2 y 3.	Estratégica	Oficina en el país	Despacho Regional y Sede	Alta	Fines de 2023 (con la publicación del próximo PEP)
2.1	Una esfera en la que se necesita una mayor sinergia entre los efectos estratégicos es el fortalecimiento de los vínculos entre las actividades de protección social (en el marco de los efectos estratégicos 1 y 2) y la intervención ante emergencias (dentro de los efectos estratégicos 3 y 4). Esta también es una esfera fundamental en la que el PMA recibe de los asociados gubernamentales una considerable demanda de fortalecimiento de las capacidades y asistencia técnica, especialmente en los ámbitos de las políticas y los sistemas.	Estratégica				
2.2	Con objeto de profundizar y facilitar la sinergia entre los distintos efectos estratégicos, la oficina en el país podría considerar la posibilidad de restablecer una función de gestión de programas, que se encargaría de supervisar todas las operaciones realizadas en el marco del PEP y de buscar oportunidades para proyectos generadores de sinergias entre los distintos efectos.	Operacional				
3	El PMA debería formular una estrategia para pasar de la prestación de apoyo al fortalecimiento de las capacidades de los asociados gubernamentales a la prestación de asistencia técnica a pedido a algunos de ellos. Esto es necesario porque se ha reconocido claramente que la capacidad institucional de los asociados	Estratégica	Oficina en el país	Despacho Regional y Sede (fortalecimiento)	Alta	Para fines de 2024 (antes del final del

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
	del PMA ha mejorado mucho ya durante los PEP anteriores. El fortalecimiento de las capacidades podría seguir contemplándose a nivel institucional cuando las políticas y los sistemas presenten fallas o enfrenten dificultades de coordinación, como las detectadas en el sistema nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres.			de la capacidad nacional)		primer año del próximo PEP)
3.1	La oficina del PMA en el país, reconocimiento que sus asociados gubernamentales han visto fortalecidas sus capacidades y ampliado su acceso a los recursos, podría considerar la posibilidad de ampliar los servicios en función de la demanda que presta en el marco del efecto estratégico 5 del PEP.	Operacional				
4	El PMA debería formular un enfoque y una estrategia específicos para reforzar el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo. Ambos aspectos deberían adaptarse al contexto de la República Dominicana y a las vulnerabilidades específicas derivadas de las emergencias (como los huracanes y las inundaciones y sequías relacionadas con el cambio climático), así como a grupos vulnerables concretos (como los migrantes haitianos y las personas indocumentadas). La oficina en el país debería reconocer que su experiencia y capacidad institucional no bastan por sí solas para crear ese nexo. Para fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo desde el punto de vista estructural en todas sus intervenciones de asistencia humanitaria, deberá establecer asociaciones con otros actores del sistema de las Naciones Unidas dedicados al desarrollo y con la sociedad civil.	Estratégica	Oficina en el país	Despacho Regional y Sede	Alta	Antes de 2026
4.1	La oficina en el país, con el apoyo del Despacho Regional y la Sede, debería dialogar y negociar con los principales donantes humanitarios y posibles donantes nuevos a fin de obtener financiación a más largo plazo para sus intervenciones de emergencia y asistencia humanitaria, con miras a incorporar una fase de transición hacia intervenciones de desarrollo que fomenten el empoderamiento socioeconómico de los beneficiarios. Esto requiere una financiación del apoyo humanitario con un horizonte temporal de dos años como mínimo.	Operacional				
4.2	La oficina en el país debería identificar a los posibles asociados dentro del Gobierno, las Naciones Unidas y la sociedad civil para preparar conjuntamente enfoques e					

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
	intervenciones orientados a establecer y fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo, utilizando competencias, experiencias, conocimientos especializados y redes que sean complementarios.					
5	El PMA en la República Dominicana debería seguir interviniendo ante la crisis humanitaria en Haití movilizand o asistencia humanitaria para este último país (corredor humanitario y labor transfronteriza en ambos países) y ante los desastres y las emergencias a ambos lados de la frontera . Para ello, la oficina en el país podría buscar oportunidades que le permitan acrecentar su importancia en la región del Caribe, teniendo en cuenta la ubicación estratégica de la República Dominicana y la capacidad nacional existente para movilizar recursos destinados a las intervenciones de emergencia en otros Estados insulares de la región. Esto podría requerir un posicionamiento regional más firme del Programa en el país y en la región.	Estratégica		Despacho Regional, Oficina del PMA en Barbados, Sede	Media	Antes del final de 2027 (antes de la publicación del próximo PEP)
5.1	Reconociendo que la labor del PMA en el corredor humanitario reviste importancia estratégica tanto para la República Dominicana como para Haití, y posiblemente para toda la región del Caribe, se recomienda que el PMA convierta su oficina en la República Dominicana en un centro regional más destacado, con lo cual se facilitaría asimismo el acceso a nuevas fuentes de financiación para el PMA en el país y en la región.					
5.2	El PMA debería armonizar estrechamente su labor con las iniciativas de las Naciones Unidas en la República Dominicana y en Haití para fortalecer las intervenciones humanitarias y de desarrollo en ambos lados de la frontera, adoptando un enfoque transfronterizo y teniendo en cuenta las ventanillas específicas que se definan de común acuerdo con el Gobierno. A este respecto, podría proseguir sus actividades relacionadas con la crisis humanitaria en Haití y sus intervenciones frente a desastres naturales y emergencias, para lo cual dispone de conocimientos, experiencia y competencias específicos.					
5.3	Las oficinas en la República Dominicana y en Barbados y la Sede del PMA deberían entablar un diálogo acerca de en qué medida y en qué esferas específicas el PMA en la República Dominicana podría desarrollar un perfil regional más contundente.	Operacional				

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
6	<p>El PMA en la República Dominicana debería focalizarse más en aspectos como la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la inclusión, la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y la protección en su labor de planificación, programación y seguimiento y evaluación. Para ello, deberá tener en cuenta estos aspectos a nivel de actividad y producto, y prestar una atención más sistemática a los procesos de empoderamiento y a lograr efectos diferenciales y un impacto global para grupos objetivo concretos. El PMA tendrá que intensificar los esfuerzos por analizar los aspectos del empoderamiento y de la perspectiva de género y la inclusión, y garantizar que estos se integren de forma sistemática en sus intervenciones para lograr un cambio transformador en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como en el empoderamiento de grupos vulnerables concretos, tales como los migrantes, los refugiados, las personas con discapacidad, los jóvenes y las personas mayores.</p>	Estratégica	Oficina en el país	Despacho Regional	Alta	Para fines de 2024 (antes del final del primer año del próximo PEP)
6.1	<p>Los migrantes y los refugiados haitianos deberían incluirse de modo más explícito en la planificación, la ejecución y el seguimiento. Se requieren más conocimientos sobre los efectos específicos y el impacto global de las intervenciones del PMA en estos grupos objetivo con el fin de mejorar la calidad de sus intervenciones destinadas a estos grupos, así como para ofrecer datos empíricos en apoyo de sus iniciativas y las iniciativas conjuntas con otras entidades de las Naciones Unidas en materia de diálogo sobre políticas y promoción cuyo objetivo es mejorar la situación de los grupos objetivo más vulnerables en la sociedad dominicana.</p>					
6.2	<p>Debería reforzarse el lugar que la función de seguimiento y evaluación ocupa en la oficina en el país y su importancia, junto con las capacidades correspondientes; también deberían mejorarse los indicadores pertinentes, en particular a nivel de los efectos. Se necesita un mayor esfuerzo para sistematizar y analizar los datos de seguimiento y evaluación y utilizarlos como base de las futuras decisiones de gestión y para impulsar innovaciones e introducirlas en la ejecución del PEP. Esto también requerirá más capacitación para todo el personal de la oficina en el país y más disciplina institucional a la hora de registrar datos en los sistemas de seguimiento y evaluación y de utilizarlos. Además, se recomienda que el PMA estudie las posibilidades de armonización y sinergia con las iniciativas nacionales coordinadas por</p>	Operacional				

Núm.	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
	el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y dedicadas al seguimiento de los efectos de los programas nacionales de seguridad alimentaria y protección social, con objeto de intensificar la labor de extracción de datos conjunta a ese respecto.					

Oficina de Evaluación

Programa Mundial de Alimentos

Via Cesare Giulio Viola 68/70

00148 Roma (Italia)

Tel. +39 06 65131 wfp.org/independent-evaluation