



**Programa Mundial de Alimentos**

**Período de sesiones anual  
de la Junta Ejecutiva  
Roma, 13-17 de junio de 2016**

---

Distribución: general

Fecha: 12 de mayo de 2016

Original: inglés

Tema 6 del programa

WFP/EB.A/2016/6-F/1

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos

**Para examen**

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

---

## **Informe del Auditor Externo sobre el programa de alimentación escolar**

### **Proyecto de decisión\***

La Junta toma nota del documento titulado “Informe del Auditor Externo sobre el programa de alimentación escolar” (WFP/EB.A/2016/6-F/1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento (WFP/EB.A/2016/6-F/1/Add.1), y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por la Junta durante sus debates.

---

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

---

#### **Coordinador del documento:**

Sr. S. Hongray  
Director de la Oficina de Auditoría Externa  
Tel.: 066513-2392

---

**El Contralor y Auditor General de la India presta al Programa Mundial de Alimentos (PMA) servicios de auditoría externa.**

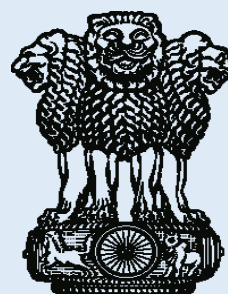
**El objetivo de su labor de auditoría externa consiste en ofrecer una garantía independiente a la Junta Ejecutiva del PMA y valorizar la gestión del Programa formulando recomendaciones constructivas.**

**Para más información, sírvase dirigirse a:**

**Sr. Stephen Hongray  
Director de la Oficina del Auditor Externo  
Programa Mundial de Alimentos  
Via Cesare Giulio Viola, 68/70  
00148 Roma (Italia)  
Tel: 0039-06-6513-2392  
Correo electrónico: [stephen.hongray@wfp.org](mailto:stephen.hongray@wfp.org)**

## *Informe del Auditor Externo*

### *Informe de auditoría sobre los resultados del programa de alimentación escolar*



**सत्यमेव जयते**

**CONTRALOR Y AUDITOR GENERAL DE LA INDIA**

## Resumen

En el presente informe se exponen los resultados de la auditoría del programa de alimentación escolar del Programa Mundial de Alimentos (PMA) realizada por el Contralor y Auditor General de la India en la Sede del PMA en Roma, el Centro de Excelencia de Brasilia, tres despachos regionales y nueve oficinas en los países, en relación con el período comprendido entre enero de 2013 y junio de 2015.

Reconocimos el valor del programa de alimentación escolar —que en 2014 benefició a 18,2 millones de niños en 65 países y mediante el cual se proporcionó asistencia técnica a nueve países— en cuanto a la magnitud de las actividades tanto desde el punto de vista físico como monetario y a su carácter multidimensional. La presente auditoría de resultados apuntó a analizar las distintas facetas del programa, y en ella se propusieron formas de mejorarlo de manera sistemática. Hemos formulado 15 recomendaciones, todas las cuales han sido aceptadas por la dirección.

Observamos que el PMA no registraba separadamente los datos sobre el valor de las diversas actividades de los proyectos previstos y presupuestados con cargo a las contribuciones voluntarias, como las de alimentación escolar. Tampoco podía generar informes financieros que mostraran presupuestos basados en las actividades y cifras reales en relación con las actividades de alimentación escolar. Para garantizar una mejor planificación y seguimiento de las necesidades y de la correspondiente utilización de los fondos, hacía falta, por consiguiente, que el PMA estableciera un mecanismo que facilitara la presentación de información financiera relativa a dichas actividades.

Las transferencias de ingresos permiten que el PMA desempeñe un papel fundamental de apoyo a las redes de seguridad nacionales destinadas a los hogares en situación de inseguridad alimentaria. No obstante, observamos que no había establecido indicadores para medir los correspondientes resultados, por lo cual no podía establecer una correspondencia entre los efectos y productos, por un lado, y los cinco objetivos de la alimentación escolar, por el otro, como se preveía en la política de alimentación escolar revisada de 2013. Tampoco las oficinas en los países estaban informando sistemáticamente sobre los indicadores de matrícula y retención escolar y de igualdad de género, ni se evaluaban estos a escala institucional. En el informe resumido de la evaluación temática de la alimentación escolar en situaciones de emergencia (2007) se ponía de relieve la necesidad de que el PMA ofreciera orientación y apoyo completos a los programas en el marco de las actividades de alimentación escolar de emergencia. Observamos que, pese a la multiplicación de las situaciones de emergencia concomitantes, el PMA no había actualizado las anteriores directrices publicadas en 2004, y que la publicación del documento sobre la estrategia revisada estaba prevista para 2016-2017.

El PMA fue dando cada vez más importancia a las actividades de alimentación escolar con productos locales, mediante el establecimiento de vínculos entre la alimentación escolar y la producción agrícola local, cuando ello era factible, y la adaptación de sus programas de alimentación escolar de modo que se incluyeran las compras locales. Para llevar adelante este objetivo fue importante el papel del Centro de Excelencia, a través del proceso de cooperación Sur-Sur. Observamos que 22 de los 26 países que habían redactado planes de acción tenían la intención de adoptar la alimentación escolar basada en la producción local. Sin embargo, en ocho de estos 22 países se estaba en una etapa preliminar, lo que indicaba la necesidad de acelerar el proceso.

El PMA ha trabajado con varios gobiernos y asociados en la planificación sistemática de la transición hacia la apropiación nacional de los programas de alimentación escolar. En este sentido, el Enfoque sistémico para lograr mejores resultados educativos (SABER), que comenzó a aplicarse en 2013, fue una herramienta importante para hacer una evaluación de la etapa de transición en que se encontraban varios países. Nuestro análisis indicó que 48 de los 60 países en los que se estaba realizando un programa de alimentación escolar (el 80 %) se encontraban en una etapa de transición latente o incipiente. Además, en varias oficinas en los países, el PMA no disponía de una estrategia de traspaso clara y bien documentada para efectuar una transición sin problemas a fin de que los programas de alimentación escolar quedaran en manos de los gobiernos. También analizamos el papel del Centro de Excelencia al respecto, con particular referencia a las misiones de diálogo y estudio realizadas por las oficinas en los países y a la formulación de planes de acción. Observamos la necesidad de mejorar el establecimiento de prioridades, el control y el seguimiento de las actividades de fomento de las capacidades de dicho Centro en los países, y de que estas actividades acabaran transformándose en políticas y programas nacionales específicos.

Nuestro examen del logro de los objetivos sobre el terreno por parte de las oficinas en los países seleccionadas reveló diferencias entre el número previsto de beneficiarios de los programas de alimentación escolar y el número efectivo. Este fenómeno podía atribuirse a una coyuntura financiera difícil. Observamos una disminución de las contribuciones confirmadas y también de las donaciones del sector privado destinadas a las actividades de alimentación escolar, lo que indica la necesidad de que el PMA colabore continuamente con los donantes para paliar los déficits de financiación y garantizar los resultados previstos. También observamos ciertas deficiencias en el seguimiento de la ejecución de los programas de alimentación escolar en las oficinas en los países y la necesidad de una mayor armonización y un seguimiento periódico por parte de la Sede y los despachos regionales con miras a subsanar tales deficiencias.

## **Informe de auditoría sobre los resultados del programa de alimentación escolar**

### **Introducción**

1. La visión del Programa Mundial de Alimentos (PMA) es reducir el hambre entre los escolares de suerte que no sea un obstáculo para su desarrollo. El programa de alimentación escolar es una importante intervención del PMA que contribuye a reducir la vulnerabilidad al hambre y a proteger y promover los medios de subsistencia, mediante la inversión en capital humano a través de una salud, nutrición y educación mejores. Por más de 45 años el PMA ha trabajado con gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) en el marco de programas de alimentación escolar.
2. La política de alimentación escolar de 2009 ha tenido como objetivo hacer frente a este problema ayudando a los más necesitados, mediante el fortalecimiento de la alimentación escolar a través de una red de seguridad que comportaba para los niños más vulnerables múltiples beneficios en materia de, entre otras cosas, educación, nutrición, salud, igualdad de género y agricultura, en el contexto de la transición que el PMA estaba efectuando de organismo de ayuda alimentaria a organismo de asistencia alimentaria. Esta política de 2009 se actualizó en noviembre de 2013, en consonancia con el nuevo Plan Estratégico del PMA para 2014-2017. El cambio de política preveía que mientras el PMA continuaba respondiendo a las solicitudes de financiar y brindar comidas escolares, especialmente donde la capacidad local era débil, se centraría en mayor medida en ayudar a los países a efectuar una transición hacia la realización de programas que gestionaran por completo ellos mismos.
3. En 2014, en el marco de las actividades de alimentación escolar del PMA se benefició a 18,2 millones de niños en 65 países y se proporcionó asistencia técnica en otros nueve países. Los gastos con cargo al programa de alimentación escolar fueron de 335 millones de dólares EE.UU. En las escuelas afectadas por una crisis o emergencia, el programa de alimentación escolar comprende la distribución de comidas o galletas de alto valor energético o bien un refrigerio. El PMA proporciona también raciones para llevar a casa y transferencias de efectivo a las familias con hijos que asisten regularmente a clase. El programa de alimentación escolar juega un papel importante en el logro de los objetivos de la iniciativa “Reto del Hambre Cero” del Secretario General de las Naciones Unidas: permitir el acceso a alimentos suficientes a lo largo de todo el año, lograr sistemas alimentarios sostenibles y aumentar la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores. Además de proporcionar alimentos, el PMA se centra cada vez más en

promover el intercambio de conocimientos entre países. Los responsables de la ejecución del programa de alimentación escolar son las oficinas en los países, con el apoyo y las orientaciones proporcionadas por los despachos regionales y la Dependencia de Redes de Seguridad y Protección Social (OSZIS) de la Sede, al amparo de la Dirección de Políticas y Programas (OSZ).

### **Sobre el Centro de Excelencia del Brasil**

4. El PMA fomenta la cooperación Sur-Sur<sup>1</sup> a través del Centro de Excelencia del Brasil, establecido en 2011. El Centro es una asociación entre el PMA y el Gobierno del Brasil que proporciona asesoramiento en el ámbito de las políticas y los programas, asistencia técnica, oportunidades de aprendizaje, y sirve de plataforma de conocimientos mundiales que acerca a las naciones del Sur y las ayuda a desarrollar sus propios programas nacionales contra el hambre.
5. El Centro de Excelencia colabora con más de 37 países. Durante 2014 organizó las visitas de estudio de delegaciones de 11 países de África, Asia y América Latina. También envió consultores a trabajar con gobiernos nacionales en la promoción de la alimentación escolar, así como en programas de seguridad alimentaria y nutricional. Al enviar al Brasil delegaciones de alto nivel, los gobiernos de los países tienen la oportunidad de conocer experiencias brasileñas satisfactorias, tales como el programa nacional de alimentación escolar, que se enmarca en un programa más amplio de protección social.

### **Objetivo de la auditoría**

6. El objetivo principal de la auditoría de resultados era evaluar si el PMA podía ejecutar el programa de alimentación escolar de forma económica, eficaz y eficiente y, al mismo tiempo, ayudar a los países a efectuar una transición a fin de gestionar por completo sus propios programas. Hemos evaluado si:
  - el programa proporcionaba una red de seguridad a los hogares afectados de inseguridad alimentaria a través de las transferencias de ingresos;
  - el programa ha servido de incentivo para aumentar la tasa de matrícula y la capacidad de aprendizaje y reducir el absentismo, así como para mejorar la nutrición de los niños reduciendo las carencias de micronutrientes entre los escolares;

---

<sup>1</sup> La cooperación Sur-Sur se define como un proceso por el que dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos nacionales individuales o compartidos por medio del intercambio de conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e interregionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, etc.

- la capacidad nacional en materia de alimentación escolar se estaba fortaleciendo mediante el apoyo normativo y la asistencia técnica, y se centraba en la adopción de medidas para ayudar a los países a establecer y mantener programas que estuvieran en manos de instancias locales y se basaran en la producción agrícola local y en estrategias claras de traspaso de responsabilidades, y
- el seguimiento y la supervisión eran eficaces en todos los niveles en las oficinas en los países, despachos regionales y la Sede.

### **Criterios de la auditoría**

7. Para llevar a cabo la auditoría sobre los resultados se utilizaron criterios derivados de la política de alimentación escolar de 2009, la política de alimentación escolar revisada de 2013, los indicadores clave de los efectos relativos a la alimentación escolar contenidos en el Marco de resultados estratégicos del PMA para 2014-2017, el Manual de instrucciones del PMA para la elaboración de los programas y otros documentos que se incluyen o se mencionan en sus informes y publicaciones.

### **Alcance y metodología de la auditoría**

8. El equipo de auditoría de los resultados visitó la Sede del PMA en Roma y el Centro de Excelencia de Brasilia durante los meses de septiembre y octubre de 2015. A ello siguió la visita de los equipos de auditoría sobre el terreno a tres despachos regionales y nueve oficinas en los países (**Anexo I**) entre octubre y diciembre de 2015. La auditoría abarcó las transacciones correspondientes al período comprendido entre enero de 2013 y junio de 2015.
9. La metodología de la auditoría consistió en organizar conferencias iniciales en la Sede del PMA (13 de septiembre de 2015) y en el Centro de Excelencia (5 de octubre de 2015). Se organizaron conferencias iniciales semejantes en las respectivas oficinas en los países entre octubre y diciembre de 2015. Los exámenes y verificaciones de los registros de la Sede del PMA, el Centro de Excelencia, los despachos regionales y las oficinas en los países permitieron reunir los datos empíricos necesarios, así como recopilar información mediante cuestionarios y a través de las preguntas y observaciones formuladas en el marco de la auditoría. Las respuestas de la dirección se tuvieron en cuenta en cada etapa. Las reuniones finales se celebraron en la Sede del PMA y en el Centro de Excelencia el 2 y el 9 de octubre de 2015, respectivamente, seguidas de reuniones semejantes mantenidas en las oficinas en los países y los despachos regionales de octubre a diciembre de 2015. También se examinaron los informes de la auditoría interna y las evaluaciones de las intervenciones en materia de alimentación escolar realizadas por la Oficina de Evaluación.

## Agradecimientos

10. Agradecemos a la dirección de la Sede del PMA, al Centro de Excelencia y a los despachos regionales y las oficinas en los países la cooperación y la asistencia que nos brindaron en todas las etapas de la auditoría.

## Constataciones de la auditoría

### Gestión financiera

11. El PMA es un organismo financiado por completo mediante contribuciones voluntarias. Ello incide en sus diversos programas y actividades. En el registro central de riesgos del PMA, la difícil coyuntura financiera se considera un riesgo elevado. Observamos que la tasa de aplicación de las medidas de mitigación adoptadas respecto de los dos parámetros principales, a saber: i) demostrar claramente los resultados/el impacto de las inversiones de los donantes en el PMA, y ii) abogar por una financiación a largo plazo, flexible y previsible, se situaba en un 40 % y un 20 %, respectivamente en 2015. Aunque el monto de las contribuciones confirmadas para actividades de alimentación escolar aumentó de 185,72 millones de dólares en 2013 a 300,22 millones de dólares en 2014, se registró luego una baja y, en junio de 2015, se situaba en 88,85 millones de dólares. Análogamente, las donaciones del sector privado destinadas a actividades de alimentación escolar experimentaron una merma constante hasta situarse en 9,51 millones de dólares en junio de 2015 frente a 22,35 millones de dólares durante 2014 y 32,09 millones de dólares en 2013, lo que indica la necesidad de que el PMA se concentre en la movilización de fondos, especialmente de contribuciones no vinculadas, tanto ante los donantes como el sector privado. El PMA afirmó que estaba en contacto permanente con los donantes para promover una financiación multilateral de las actividades.
12. También analizamos los gastos en concepto de actividades de alimentación escolar. En el Cuadro 1 se muestra el número de beneficiarios que reciben comidas escolares y raciones para llevar a casa, y los gastos correspondientes al programa de alimentación escolar en 2012, 2013 y 2014.

**Cuadro 1**

<b>Rubros/años</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>
<b>Números de beneficiarios (millones)</b>	18,20	19,80	24,70
<b>Gastos (millones de dólares)</b>	335,06	400,96	396,59

Fuente: Informe Anual de las Realizaciones de 2014 (Anexo I) y las cifras de los gastos anuales facilitadas por el PMA.



13. Observamos que, como se indica en el Cuadro 1, los gastos en concepto de alimentación escolar habían disminuido notablemente durante 2014, en comparación con el nivel de 2013. También observamos que, según el Informe Anual de las Realizaciones de 2014, en 47 intervenciones de alimentación escolar realizadas en el marco de 17 proyectos, las raciones entregadas habían sido inferiores a las previstas, con una ya que en los parámetros relativos a los beneficiarios, los días de asistencia, las raciones suministradas y las kilocalorías proporcionadas la relación entre los resultados efectivos y los resultados previstos oscilaba entre el 62 % y el 85 %. Esto se explicaba por el hecho de que los fondos estaban reservados para otras actividades en el 17 % de los casos, por déficits de financiación en el 23 % de los casos y por retrasos en la ejecución en otro 23 % de los casos.
14. El PMA señaló que las restricciones en materia de dotación de recursos afectaban a los productos de sus actividades, lo que se traducía en unas realizaciones poco homogéneas por lo que respecta a los efectos.
15. Con el fin de analizar el presupuesto y los gastos correspondientes a la alimentación escolar, procuramos obtener el presupuesto global y los desembolsos efectivos, con pormenores por rubro, como el costo de la compra de alimentos, el transporte, el almacenamiento, la distribución, etc. El PMA afirmó que no podía producir informes financieros que el presupuesto global o detallado, ni las cifras efectivas correspondientes a la alimentación escolar. Señaló, asimismo, que los actuales sistemas institucionales de seguimiento financiero no permitían aún ofrecer una visión completa del presupuesto y de los gastos correspondientes a la alimentación escolar, en particular cuando la alimentación escolar formaba parte de un proyecto más amplio con múltiples actividades en la misma estructura presupuestaria. El PMA indicó, además, que estaba volviendo a examinar su Marco de financiación y que presentaría una versión revisada a la Junta Ejecutiva en noviembre de 2016.
16. Para evaluar la respuesta tiene que tenerse en cuenta el hecho de que los programas y proyectos del PMA se financian íntegramente mediante contribuciones voluntarias que, a su vez, dependen de que se haga una rendición de cuentas de los fondos creíble y transparente, capaz de suscitar y mantener el interés de los donantes. Ello les daría la seguridad de que sus fondos llegan al beneficiario final. El análisis presupuestario se hace necesario incluso para colaborar eficazmente con los gobiernos anfitriones en las intervenciones de alimentación escolar. Como los planes del tipo de los programas de alimentación escolar suponen costos múltiples por lo que respecta a la compra de alimentos,

el transporte, el almacenamiento y la distribución, estos tienen que consignarse tanto por el total como por cada componente. La respuesta subraya la necesidad de que el PMA establezca un mecanismo de información financiera aplicable a las actividades de alimentación escolar que garantice una mejor planificación y seguimiento de las necesidades y de la utilización de los correspondientes fondos.

17. También analizamos el mecanismo presupuestario del Centro de Excelencia. Las actividades del Centro se financian exclusivamente con cargo a fuentes extrapresupuestarias. Los fondos fiduciarios también se financian con cargo a un acuerdo concertado entre el PMA y el Reino Unido, representado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID). Observamos que durante el período comprendido entre 2013 y junio de 2015, los fondos recibidos del DFID ascendían a 555.475 dólares mientras que los gastos efectivos del Centro ascendían a 697.652 dólares. En respuesta a nuestras observaciones acerca de la diferencia entre los fondos recibidos y los gastos efectivos, el Centro de Excelencia indicó que los fondos fiduciarios no estaban vinculados a un ejercicio fiscal, por lo que los recursos podían recibirse un año determinado y desembolsarse en el curso de los años siguientes (siempre respetando el período de validez de la donación). El Centro indicó que seguiría esforzándose por utilizar los fondos recibidos de la forma más eficaz posible estableciendo controles presupuestarios y aplicando las mejores prácticas disponibles.
18. Al igual que en el caso de la Sede del PMA, para analizar más a fondo los gastos del Centro de Excelencia en función de las consignaciones presupuestarias por actividad, pedimos los datos financieros sobre las misiones de estudio llevadas a cabo por diversos países. El Centro de Excelencia manifestó que era extremadamente difícil aportar los datos financieros relativos a las misiones porque hasta mayo de 2014 no había contado con el pleno funcionamiento del Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS). Aseguró que, en consulta con la Sede, trataría de buscar una solución conjunta a este problema.

#### **Presentación de informes sobre los costos de los nuevos proyectos de alimentación escolar**

19. La política revisada exigía que las oficinas en los países informaran sobre los costos absolutos previstos (por niño y por año) de las actividades de alimentación escolar en todos los nuevos proyectos que tuvieran dicho componente. Esta información debía compararse después con los umbrales establecidos por la Sede como costos aceptables, elevados o muy elevados. Las oficinas en los países con costos muy elevados debían aportar una justificación o diseñar estrategias de contención de costos. El requisito debía también

ayudar al PMA a identificar los proyectos con costos elevados y en los que podían introducirse cambios programáticos para aumentar la eficiencia.

20. Durante 2014 y 2015 se aprobaron en total 28 nuevos documentos sobre proyectos en curso con un componente de alimentación escolar. Observamos que la herramienta elaborada para calcular los costos contenía errores con respecto a la fórmula y que la Sede no podía mejorarla por falta de mano de obra técnica, por lo que no se podía dar a las oficinas en los países la orientación necesaria. Como consecuencia de ello, la Sede no cumplió sistemáticamente el requisito esencial de la política de informar sobre los costos de la alimentación escolar ni lo cumplieron las oficinas en los países en todos los nuevos documentos sobre proyectos.
21. El PMA convino en la importancia de mantener y actualizar normas estrictas sobre eficacia y eficiencia en función de los costos. También estuvo de acuerdo en que debía brindarse a las oficinas en los países orientaciones más precisas sobre el cálculo, la información y el análisis de los costos, así como sobre el establecimiento de valores de referencia, y que debía otorgarse prioridad al análisis de los costos y a la presentación de la debida información.

***Recomendación 1a): El PMA podría seguir colaborando con los donantes y el sector privado para subsanar los déficits de financiación de los programas de alimentación escolar y también otorgar prioridad a las medidas de mitigación, según el registro central de riesgos, a fin de afrontar la difícil coyuntura financiera tratando de obtener financiación multilateral.***

***Recomendación 1 b): El PMA podría consignar las partidas presupuestarias y los costos efectivos de la alimentación escolar, por actividad, de tal modo que sea posible seguir y controlar más de cerca los procedimientos presupuestarios en la Sede, el Centro de Excelencia, los despachos regionales y las oficinas en los países.***

***Recomendación 1 c): La Sede del PMA podría perfeccionar los instrumentos institucionales de presentación de informes y facilitar directrices institucionales a las oficinas en los países para que informen sobre los costos anuales de la alimentación escolar, por niño.***

## Examen de la dotación de personal

22. Antes de febrero de 2015, una dependencia entera estaba dedicada a la alimentación escolar. Después de la reestructuración, el personal no hizo sino decrecer, ya que la OSZIS tenía tres subdependencias/esferas de trabajo, una de las cuales era la alimentación escolar. Un análisis de la evolución de la esta dependencia en materia de dotación de personal reveló una constante disminución de 2013 a 2015 (hasta el mes de junio) en diversas categorías, como se indica en el Cuadro 2.

**Cuadro 2**

<b>Año</b>	<b>Dotación de personal</b>	<b>Personal de plantilla</b>	<b>Consultores</b>	<b>Porcentaje de consultores respecto del total del personal</b>
<b>2013</b>	22	15	7	32
<b>2014</b>	19	8	11	58
<b>2015</b>	12	5	7	58

23. Como puede observarse en el Cuadro 2, la cantidad de funcionarios pasó de 22 en 2013 a 12 en 2015, lo que determinó una mayor dependencia de los consultores durante ese período.
24. El PMA manifestó que el traslado de personal había respondido a las necesidades de la estrategia destinada a promover un PMA plenamente apto para su finalidad descrita en el Plan de Gestión del PMA para el bienio 2013-2015. Señaló, además, que existía un proceso anual para preparar el Plan de Gestión. Cada dependencia presentaba sus solicitudes de personal al Servicio de Presupuesto por medio del Director de la Dirección y el Jefe del Departamento. Debido a la imprevisibilidad de los recursos extrapresupuestarios, era una práctica habitual ofrecer contratos de consultoría a la mayor parte del personal contratado con dichos recursos. El PMA también indicó que, debido a la falta de fondos, había habido una nueva reducción tanto del personal de plantilla como de los consultores en 2015.
25. Aunque reconocimos los problemas con que se había enfrentado el PMA en materia de dotación de personal debido a las limitaciones presupuestarias, observamos que la escasez de recursos humanos afectaba negativamente a sus actividades de alimentación escolar, en cuanto a la publicación del "Estudio sobre la transición", por ejemplo, y a la validación de una herramienta para calcular el costo de los proyectos de alimentación escolar, como se prevé en la política revisada.

***Recomendación 2: El PMA podría examinar la actual dotación de personal de la dependencia de alimentación escolar de la Sede y adaptarla a sus necesidades de trabajo en relación con los parámetros financieros/presupuestarios y funcionales.***

### **El programa de alimentación escolar como red de seguridad**

26. El PMA desempeña varias funciones fundamentales de apoyo a las redes de seguridad nacionales. Estas funciones consisten en recopilar, analizar y difundir datos sobre los riesgos, la vulnerabilidad, la seguridad alimentaria y la nutrición; diseñar redes de seguridad que proporcionen asistencia alimentaria para promover la seguridad alimentaria y nutricional y luchar contra la pobreza; establecer y hacer funcionar las redes de seguridad, evaluarlas y generar datos empíricos pertinentes.
27. Según la política revisada, uno de los objetivos principales era brindar una red de seguridad a los hogares en situación de inseguridad alimentaria por medio de las transferencias de ingresos. La adopción de un nuevo ciclo de planificación estratégica permitió al PMA ajustar sus marcos de resultados —el Marco de resultados estratégicos y el Marco de resultados de gestión— con objeto de facilitar la ejecución del Plan Estratégico para 2014-2017. Un análisis del Marco de resultados estratégicos para 2014-2017 reveló que el PMA no había establecido indicadores para medir los efectos en las redes de seguridad y, por tanto, no había podido alinear los efectos y los productos con el correspondiente Objetivo Estratégico. A falta de un indicador de efectos, no fue posible evaluar científicamente con datos empíricos el alcance de las redes de seguridad. El PMA indicó que la política revisada y el Marco de resultados estratégicos habían sido aprobados durante el mismo período y que, por lo tanto, no era posible alinear dicho marco con los objetivos establecidos en la política. El PMA convino en que procuraría hacerlo y adaptarse a las normas internacionales aceptadas para evaluar las actividades relacionadas con las redes de seguridad.
28. Observamos además que, según el Marco de resultados estratégicos, podían usarse, entre otros, los indicadores sobre la puntuación relativa al consumo de alimentos y el índice relativo a las estrategias de supervivencia para medir los efectos del programa de alimentación escolar. Un análisis de las respuestas de las oficinas en los países, recogidas por medio de los informes normalizados de los proyectos, indicó que en 22 casos los hogares habían registrado malos resultados en la puntuación relativa al consumo de alimentos y, en ocho, en el índice relativo a las estrategias de supervivencia<sup>2</sup>.

---

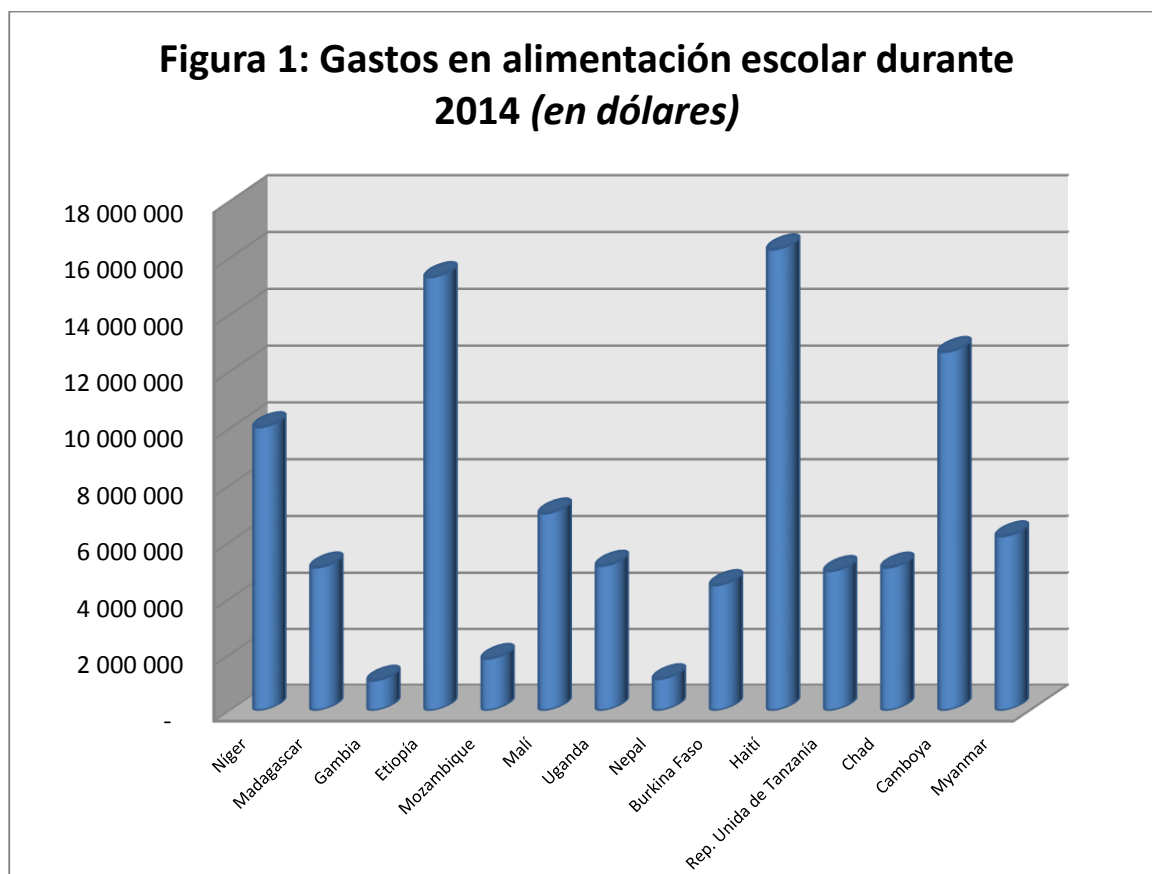
<sup>2</sup> Calculados a partir de los indicadores de productos y efectos facilitados por el PMA.

29. Pedimos aclaraciones sobre si los resultados relativos a estos dos parámetros se medían y comunicaban en el marco de las actividades de alimentación escolar. El PMA señaló que la puntuación relativa al consumo de alimentos y el índice relativo a las estrategias de supervivencia no se usaban específicamente para medir los resultados de dichas actividades, sino la seguridad alimentaria, y que serían más pertinentes cuando se midiera el impacto de las raciones para llevar a casa. Por lo tanto, formaban parte de las intervenciones más amplias del PMA en un determinado país. El PMA añadió que podía preverse la elaboración de indicadores para las redes de seguridad de modo de alcanzar el objetivo de la protección social en el marco del programa de alimentación escolar.

***Recomendación 3 a): El PMA podría elaborar indicadores de los efectos y los productos aplicables a la alimentación escolar entendida como red de seguridad, estableciendo plazos concretos, a fin de promover la puesta en práctica de la política entre todas las partes interesadas.***

***Recomendación 3 b): En el marco de las actividades de alimentación escolar (en los hogares, con raciones para llevar a casa) se podría tratar de mejorar los resultados de los indicadores “puntuación relativa al consumo de alimentos” e “índice relativo a las estrategias de supervivencia” en los países donde estos son insatisfactorios, de modo que dichas intervenciones contribuyan más a mejorar la seguridad alimentaria y reducir la brecha de la pobreza.***

30. Según el informe sobre el estado de la alimentación escolar a nivel mundial de 2013, en los países más pobres y con mayor inseguridad alimentaria, donde las necesidades son mayores, la cobertura de los programas de alimentación escolar es menor. Observamos que la cobertura de los programas de alimentación escolar era del 18 % en los países pobres, en comparación con el 49 % en los países de ingresos medios bajos. Analizamos, además, los gastos efectuados por el PMA en 2014 en concepto de alimentación escolar en algunos de los países de bajos ingresos y constatamos que no había un patrón definido, como consta en la Figura 1, donde se presentan los países en orden ascendente con respecto a los ingresos, basándose en datos del Banco Mundial para el año 2013 sobre los ingresos per cápita según el producto interno bruto (PIB).



31. Como puede verse, no hay correlación entre los gastos en alimentación escolar y el nivel de ingresos del país. El limitado ejercicio de cálculo realizado no nos permitió encontrar datos empíricos que apuntaran a una mayor intervención del PMA en los países donde los gobiernos tenían menos posibilidades de contribuir a sus propios programas.
32. El PMA aclaró que no tenía que haber necesariamente una correlación directa entre los ingresos de un país y los gastos del PMA en alimentación escolar, ya que la política de alimentación escolar no requería ni recomendaba que todas las operaciones del PMA incluyeran actividades de alimentación escolar. Señaló, además, que las contribuciones de los donantes no dependían únicamente del nivel de ingresos del país, sino también de las características de la cartera de actividades en los países. Indicó asimismo que, en muchos países, los gastos públicos/gubernamentales destinados a los sectores o servicios sociales no eran óptimos debido tal vez a la falta de políticas pertinentes que obligaran a los gobiernos a asignar los debidos fondos. El PMA convino, sin embargo, en que un análisis más detenido de los datos podía orientar el diseño de los programas y las actividades de promoción.

***Recomendación 4: Se podría recopilar y analizar un mayor número de datos con objeto de obtener una imagen más clara de las pautas de gasto en alimentación escolar del PMA en comparación con el gasto de los gobiernos, el nivel de ingresos de los países y las políticas y prioridades de estos en materia presupuestaria.***

33. Según el Manual de instrucciones del PMA para la elaboración de los programas, por alimentación escolar de emergencia se entiende el suministro de comidas a los escolares en situaciones clasificadas como crisis humanitarias. El PMA suministra alimentación escolar de emergencia cuando el contexto es apropiado. En el informe resumido de la evaluación temática de la alimentación escolar en situaciones de emergencia (2007) se destacaba la necesidad de que el PMA ofreciera orientación y apoyo completos a los programas en el marco de la alimentación escolar de emergencia.
34. Con ocasión de la actualización del Manual de instrucciones para la elaboración de los programas en el período 2011-2012, se publicaron en Internet unas directrices generales en materia de alimentación escolar. Observamos, sin embargo, que la publicación de las directrices sobre la alimentación escolar en situaciones de emergencia por el PMA se remontaba a 2004 y su evaluación a 2007. En vista de la actual multiplicación de emergencias concomitantes, que el mismo PMA destaca en el Informe Anual de las Realizaciones de 2014, y de la necesidad de adaptar las actividades de alimentación escolar al contexto de crisis, el PMA indicó que había conseguido fondos a tales efectos y que se preveía publicar el documento sobre la estrategia revisada, referido especialmente a la alimentación escolar en contextos de emergencia, en el período 2016-2017.

***Recomendación 5: La Sede del PMA podría dar prioridad a la elaboración de una estrategia actualizada en materia de alimentación escolar en contextos de emergencia.***



## Acceso al sistema educativo y a la nutrición

35. De acuerdo con la política revisada, la alimentación escolar puede servir de incentivo para mejorar la tasa de matrícula y reducir el absentismo. En la documentación del PMA, como las publicaciones tituladas "Replanteamiento de la alimentación escolar" y "El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial", se destaca la correlación positiva entre la alimentación escolar y el acceso a la educación. Con objeto de evaluar en qué medida se había logrado este objetivo, pedimos en diversas oficinas en los países datos sobre los indicadores referidos a las tasas de matrícula, asistencia y retención escolares relativas a los años 2013 y 2014. Del análisis de los resultados de los indicadores de los efectos<sup>3</sup> en las tasas de matrícula, asistencia y retención (comparación entre los últimos valores de seguimiento de 2014 y de 2013) proporcionados por el PMA, tras compilar las respuestas de las oficinas en los países, se desprende la siguiente situación (Cuadro 3).

**Cuadro 3**

<b>Indicadores</b>	<b>Núm. total de proyectos para los cuales se dispone de resultados relativos a los mismos indicadores de los efectos en 2013 y 2014</b>	<b>Núm. de resultados de indicadores de los efectos</b>	<b>Núm. de resultados de indicadores de los efectos que apuntan a mayores realizaciones</b>	<b>Núm. de resultados de indicadores de los efectos que apuntan a menores realizaciones</b>
<b>Matrícula</b>	34	59	43	16
<b>Asistencia</b>	36	55	29	26
<b>Retención</b>	13	23	17	6

36. Nuestro análisis de los datos disponibles también reveló una tendencia al alza en los tres indicadores, como se muestra en el cuadro, aunque también hubo casos de disminución en 2014 con respecto al año anterior.
37. El PMA afirmó que la asistencia no era un indicador institucional y, por lo tanto, las oficinas en los países responderían a discreción. Además, las oficinas en los países tenían la posibilidad de elegir como mínimo un indicador institucional relacionado con la alimentación escolar, ya sea la retención o la matrícula escolar. Pero el PMA se mostró de acuerdo en examinar la naturaleza y periodicidad de los datos que debían recopilarse

<sup>3</sup> El PMA está midiendo los resultados de los indicadores referidos a las tasas de matrícula, asistencia y retención escolares utilizando diversos criterios, a saber: la tasa de variación anual media del número de alumnos de primaria que reciben asistencia, la tasa de variación anual media del número de niñas que reciben asistencia en las escuelas de primaria, la tasa de asistencia/retención escolar de niños en las escuelas de primaria que reciben asistencia del PMA y la tasa de asistencia/retención escolar de niñas en las escuelas de primaria que reciben asistencia del PMA.

regularmente con el fin de evaluar la contribución del programa de alimentación escolar al acceso a la educación en un determinado contexto.

38. Con arreglo a la política revisada, el PMA apoyará la educación de los niños mejorando la capacidad de aprendizaje y el acceso al sistema educativo. La verificación por muestreo de los informes normalizados de los proyectos correspondientes a 2013 y 2014 reveló que en ellos no se medía ni informaba sobre los niveles de aprendizaje de los niños que participaban en el programa de alimentación escolar. El PMA señaló que la política alentaba a las oficinas en los países a tratar de establecer asociaciones que complementaran las actividades de alimentación escolar para asegurarse de que en las escuelas los niños aprendieran y adquirieran conocimientos, pero que no tenía un objetivo de alfabetización. Por tanto, este no era un componente medido en los informes normalizados de los proyectos ni estaba presente en el Marco de resultados estratégicos. La respuesta no es compatible con los objetivos de la política ya que no puede dejar de verificarse el beneficio del programa en relación con los niveles de aprendizaje de los niños, que pueden seguirse y evaluarse en coordinación con los asociados.
39. En la reunión final el PMA aclaró además que los niveles de aprendizaje dependían de muchos factores y eran la responsabilidad primordial de los gobiernos, y que con los programas de alimentación escolar el PMA apoyaba principalmente el acceso a la educación. La dirección, sin embargo, aceptó la sugerencia de la auditoría de introducir, en colaboración con los asociados, un sistema de medición periódica de los niveles de aprendizaje.
40. Entre las acciones prioritarias del PMA figuraban el apoyo a la calidad de la educación mediante una asociación renovada con dos organismos prestigiosos en el sector educativo, a saber, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través del programa “Alimentar el cuerpo, alimentar la mente”, una iniciativa trienal emprendida en enero de 2013 y gestionada por las oficinas en los países. El objetivo de la iniciativa era reforzar y consolidar el trabajo con los asociados a nivel nacional mediante una labor de promoción mundial y nacional en apoyo de los equipos en los países, y fortalecer las sinergias entre los organismos y su labor con los gobiernos para subsanar la brecha crítica en la oferta y la demanda de educación básica. Además de fortalecer la colaboración existente, especialmente con los gobiernos, la iniciativa trienal debía buscar el apoyo de los asociados del sector privado. Observamos que, durante el período de la auditoría, los problemas de financiación influyeron en la realización de esta iniciativa interinstitucional

en países en donde se estaba aplicando a título experimental, como Haití y Mozambique. El PMA manifestó que, además de la falta de recursos, esta iniciativa se veía afectada también por la falta de interés sobre el terreno, que se proponía aplicar una estrategia institucional en materia de asociaciones recientemente aprobada, y que seguiría dando prioridad al fortalecimiento de dichas asociaciones.

***Recomendación 6 a): El PMA podría examinar la posibilidad de recopilar periódicamente, en coordinación con los asociados, información sobre los indicadores complementarios referidos a la matrícula, la asistencia y la retención escolares, para poder dar una idea del impacto de la alimentación escolar en el acceso a la educación. La recopilación y comparación periódicas de los datos de las escuelas que reciben asistencia del PMA y de las que no la reciben contribuirían asimismo a evaluar los efectos de esas actividades.***

***Recomendación 6 b): El PMA podría dar prioridad al fortalecimiento de sus sinergias con otros organismos de las Naciones Unidas y asociados para lograr los objetivos propuestos de establecer mecanismos coordinados para la alimentación escolar y mejorar la calidad de la educación.***

### **La igualdad de género en la alimentación escolar**

41. De conformidad con la política del PMA en materia de género (2009), el PMA colaborará con los asociados para aprovechar la alimentación escolar como un punto de entrada para promover la igualdad de género durante los años de formación de los niños. En el informe de evaluación de 2014 de la política del PMA en materia de género de 2009 se recomendaba, entre otras cosas, velar por un seguimiento sistemático de las cuestiones de género y por la presentación de informes al respecto a nivel institucional. También se recalca la necesidad de revisar los instrumentos institucionales de presentación de informes, como los informes normalizados de los proyectos, con el fin de reflejar en ellos indicadores de los resultados de género más apropiados.
42. Observamos que, a nivel institucional, los resultados en materia de igualdad de género no eran objeto de un seguimiento y análisis sistemáticos. A partir de las respuestas de las oficinas en los países observamos, además, que los informes normalizados de los proyectos no recogían los datos sobre la igualdad de género de manera periódica y sistemática. De la comparación de las respuestas de las oficinas en los países acerca de los resultados en materia de género de diversos proyectos entre 2014 y 2013 se obtuvo la siguiente situación (Cuadro 4).

Cuadro 4

Rubros	Disminución	Aumento	Sin cambios	Datos incompletos <sup>4</sup>	Total
Proporción entre las niñas y los niños matriculados en los centros preescolares que reciben asistencia del PMA	1	-	-	7	8
Proporción entre las niñas y los niños matriculados en las escuelas primarias que reciben asistencia del PMA	9	8	1	32	50
Proporción entre las niñas y los niños matriculados en las escuelas secundarias que reciben asistencia del PMA	2	-	-	3	5
<b>Total general</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>42</b>	<b>63</b>

43. En vista de los limitados datos disponibles, no fue posible establecer una tendencia en relación con la igualdad de género. También observamos la necesidad de elaborar un indicador apropiado para medir los objetivos en materia de igualdad de género.
44. El PMA reconoció que había deficiencias persistentes que hacían difícil medir los objetivos en materia de igualdad de género en cuanto a un impacto sistemático. También afirmó que el marco global de rendición de cuentas de la nueva política en materia de género para 2015-2020 procuraba resolver este problema y que actualmente se estaban elaborando indicadores para medir y seguir la aplicación de la política de género. El PMA señaló, además, que se estaban elaborando estrategias regionales en materia de género, que debían presentarse a la Junta Ejecutiva en junio de 2016.

***Recomendación 7: Podrían elaborarse indicadores apropiados y podría hacerse un seguimiento y un análisis sistemáticos de los efectos a fin de evaluar el impacto sostenido de la alimentación escolar en la igualdad de género.***

<sup>4</sup> Oficinas en los países que no facilitaron información (valores de seguimiento correspondientes a los dos años, 2013 y 2014).

### Cuestiones nutricionales

45. Uno de los objetivos principales del programa de alimentación escolar del PMA es mejorar la nutrición de los niños reduciendo las carencias de micronutrientes. Con objeto de evaluar el sistema de medición y presentación de informes sobre esta importante actividad, analizamos los datos sobre la distribución de micronutrientes a los niños en diversas oficinas en los países y observamos que las intervenciones relacionadas con este parámetro eran insuficientes, como se indica en el Cuadro 5.

**Cuadro 5**

Distribución de micronutrientes	Número de proyectos	
	2013	2014
<b>Distribuidos</b>	58	10
<b>No distribuidos</b>	34	48
<b>Sin respuesta</b>	13	47

46. El PMA estuvo de acuerdo en que no recopilaba sistemáticamente datos sobre las carencias de micronutrientes de los niños en edad escolar, sino que utilizaba información e informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el UNICEF o el Ministerio de Salud de un determinado país, y en que colaboraba con los asociados para tomar decisiones sobre la mejor manera de abordar la cuestión. Estuvo de acuerdo también en que podría recolectar de manera más sistemática los datos sobre la administración de los micronutrientes.
47. El PMA añadió que, para tener en cuenta las preocupaciones en materia de nutrición, también diseña programas y apoya a los gobiernos con miras a promover una mayor diversidad alimenticia en las comidas escolares y mejorar los hábitos alimentarios de los beneficiarios. La inversión del PMA en la alimentación escolar con productos locales obtenidos a lo largo de una cadena de valor y utilizando un enfoque basado en el ciclo de vida, con el fin de crear sistemas alimentarios que tengan en cuenta la nutrición y proponer comidas escolares diversificadas, contribuirá a aumentar el impacto de los programas del PMA y los programas nacionales en la nutrición desde una edad temprana (justo después de los primeros 1.000 días de vida). A partir de las recomendaciones formuladas por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, el PMA también está procurando mejorar el enfoque que aplica actualmente, utilizando más escuelas como plataformas para actividades que tengan en cuenta la nutrición destinadas a los escolares y sus familias, y lograr así una concienciación mayor y más sostenible sobre los problemas relacionados con la nutrición, como la obesidad y el sobrepeso.

### Cuestiones relacionadas con la ejecución de los proyectos

48. Nuestro examen de la ejecución de los proyectos sobre el terreno reveló las siguientes deficiencias. Observamos que en 2014 el PMA aplicaba la modalidad de transferencia de efectivo y cupones en las actividades de alimentación escolar realizadas en 19 países, esto es, 28 proyectos, con las que atendía a 1.925.507 beneficiarios. El análisis de los datos de 2014 reveló diferencias entre las actividades previstas y las efectivamente realizadas, según se indica en el Cuadro 6.

**Cuadro 6**

<b>Diferencia porcentual</b>	<b>Número neto de beneficiarios (proyectos)</b>	<b>Días de alimentación (proyectos)</b>
<b>Sin diferencias</b>	14	12
<b>1 a 10</b>	2	1
<b>11 a 30</b>	-	3
<b>31 a 50</b>	8	-
<b>51 a 100</b>	4	12

49. El PMA indicó que los datos sobre los beneficiarios y las diferencias se habían calculado en el marco del programa de alimentación escolar en su conjunto, independientemente de la modalidad de transferencia utilizada. También subrayó la importancia de centrarse en los programas y no en determinada modalidad para rastrear las diferencias entre las cifras previstas y las efectivas, porque cada vez será mayor el número de escuelas que aplicará una modalidad mixta, en el sentido de que algunos productos serán recibidos en especie y algunos comprados localmente con efectivo. No obstante, sigue siendo un hecho que muchos proyectos se vieron afectados por déficits de financiación.
50. En la Oficina del PMA en el Chad, en el marco del proyecto de desarrollo 200288, observamos que los beneficiarios habían necesitado un volumen total de cereales (excluida la ración para llevar a casa) de 4.036,6 toneladas en 2013, 4.501,56 toneladas en 2014 y 4.913,28 toneladas en 2015, dado que se había establecido suministrarles 200 gramos diarios durante 105 jornadas escolares. Sin embargo, el volumen de cereales destinados a la alimentación escolar durante esos años se elevó a 3.447 toneladas, 6.535 toneladas y 1.178 toneladas (hasta junio de 2015), respectivamente. Por consiguiente, en 2013 se produjo un déficit de suministro. La oficina en el país atribuyó tal déficit a dificultades de financiación.

51. En la Oficina del PMA en el Níger, el total de beneficiarios previstos para los años 2013, 2014 y 2015 era, respectivamente, de 174.000, 625.550 y 656.827, mientras que los beneficiarios efectivos fueron solo 269.734 en 2013, 197.847 en 2014 y 201.711 hasta junio de 2015. La oficina en el país indicó que con los limitados recursos disponibles no había sido posible suministrar cada mes raciones completas a todos los niños debido fundamentalmente a la interrupción de la cadena de suministro o a la falta de recursos, así como a las huelgas de los maestros que habían afectado al desarrollo del año académico.
52. Examinamos las actividades de alimentación escolar realizadas por la Oficina del PMA en la República Democrática del Congo en el marco de dos operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) y tres operaciones de emergencia (OEM) durante el período 2013-2015. Observamos que en tres proyectos (OPSR 200540 y 200167 y OEM 200799), de las 6.979 escuelas previstas solo habían podido atenderse 6.477. Además, la cobertura de los beneficiarios varones y mujeres en la República Democrática del Congo denotaba el incumplimiento de los objetivos previstos, en un rango de entre el 24 % y el 50 %.
53. En la Oficina del PMA en Kenya observamos que, de mayo a agosto de 2015 (segundo trimestre), se había producido una interrupción del suministro de comidas a los escolares. La oficina en el país indicó que, debido a la falta de recursos, se habían reducido los días de alimentación y se había producido un déficit del 43 % en la alimentación escolar en el segundo trimestre (mayo a agosto de 2015). Sin embargo, la confirmación de las contribuciones del Canadá y Australia ayudó al PMA a cubrir parcialmente la interrupción del servicio, y la alimentación escolar pudo suministrarse al menos durante 45 a 50 días de un total de 70 jornadas escolares en el segundo trimestre. La Oficina del PMA en Kenya afirmó que se alertaba continuamente a los donantes sobre la situación financiera del programa de alimentación escolar a través de reuniones bilaterales, reuniones trimestrales con los donantes y visitas de los donantes a las zonas donde se realizaban actividades de alimentación escolar, entre otros, y que la oficina mantenía también al corriente de la situación al personal pertinente de la Sede.
54. En el Cuadro 7 a continuación se detalla la cobertura durante el período comprendido entre 2013 y junio de 2015 en el marco de la OPSR 200443, en la Oficina del PMA para Somalia.

Cuadro 7

Año	Número previsto de niños que debían recibir asistencia		Valor de la transferencia (previsto) (en dólares)	Número efectivo de niños que recibieron asistencia		Valor de la transferencia (efectivo) (en dólares)
	Comida cocinada	Raciones para llevar a casa y refrigerios		Comida cocinada	Raciones para llevar a casa y refrigerios	
2013	100 000	45 000	14 394 152	117 056	45 821	7 557 398
2014	120 000	54 000	27 802 208	94 608	58 245	8 313 467
2015 (hasta junio)	150 000	67 500	12 989 554	108 118	53 287	4 351 725

55. Observamos que en 2013 la cobertura superó el objetivo establecido y que, aunque se había logrado una cobertura mayor con respecto al valor efectivo de la transferencia, el costo del suministro de alimentos y de raciones para llevar a casa era menor y no representaba sino el 53 %. Ello indicaba ya sea una reducción de la ración o bien un menor número de días de alimentación escolar respecto de las 225 jornadas escolares previstas. En 2014, un 79 % de los escolares había recibido comidas cocinadas, si bien el porcentaje de aquellos que habían recibido raciones para llevar a casa y refrigerios se situaba en un 108 %. Aunque los recursos destinados al suministro de comidas escolares y raciones para llevar a casa en 2015 se elevaban a 12,99 millones de dólares, hasta junio de ese año los gastos incurridos ascendían a 4,35 millones de dólares (el 33 %). La Oficina del PMA para Somalia atribuyó la imposibilidad de cumplir los objetivos previstos principalmente a las limitaciones financieras.
56. En tres oficinas en los países (el Congo, el Níger y el Sudán), el número efectivo de beneficiarios asistidos durante 2014 fue, respectivamente, del 71 %, el 32 % y el 83 % del objetivo previsto. Análogamente, en la Oficina del PMA en Colombia, aunque el número efectivo de niños que recibieron comidas cocinadas en 2013 y 2014 fue de 69.100 y 57.695, respectivamente, frente a los 32.000 previstos (el 215 % y el 180 %), las cantidades utilizadas no estuvieron en consonancia con el aumento del número de niños. Ello queda manifiesto por cuanto, de las 710 toneladas de cereales previstas para 32.000 niños, en 2013 se usaron 859 toneladas y en 2014, 994 toneladas. Del mismo modo, en el Níger el número efectivo de niños que recibieron comidas cocinadas en 2014 disminuyó un 49 % con respecto al número previsto, mientras que el valor de la transferencia se redujo un 70 %. El



PMA atribuyó la diferencia entre el número de niños y el volumen de toneladas al hecho de que los hijos de las personas desplazadas internamente (PDI) comenzaron a recibir asistencia en diferentes momentos del año y por una duración variable, según su fecha de arribo, por lo que muchos de ellos recibieron asistencia durante un período más corto.

57. En la Oficina del PMA en Kenya se registró una reducción del 26 % del número de niños que debían recibir asistencia mediante transferencias de efectivo o cupones en 2013.
58. En el Despacho Regional de Ciudad de Panamá observamos que, si bien el presupuesto aprobado para el Proyecto de desarrollo 200141 —Proyecto de desarrollo de las capacidades en materia de alimentación escolar en la región de América Latina y el Caribe— se elevaba a 3,93 millones de dólares, según el informe normalizado de los proyectos de 2014 las contribuciones confirmadas no totalizaron sino 1,19 millones de dólares y los gastos totales en la fecha de cierre del proyecto eran de 1,15 millones de dólares. El despacho regional manifestó que el proyecto de desarrollo de capacidades había adolecido de falta de fondos.
59. En el Despacho Regional de Nairobi, a su vez, las tasas de ejecución del programa en el país 200253 que estaba ejecutando la oficina del PMA en Etiopía no eran sino del 34 % (recursos financieros) y del 22 % (productos alimenticios). El despacho regional informó de que para hacer frente a las limitaciones de fondos se habían reducido el número de días de alimentación y también el tamaño de las raciones de alimentos compuestos (de 150 a 120 gramos diarios por niño). Se redujo asimismo la ración de aceite para llevar a casa de ocho a cuatro litros por niña cada semestre. También hubo una reducción en el valor de los cupones transferidos a los beneficiarios.
60. En la Oficina del PMA en Uganda la tasa de ejecución del programa en el país 108070 era del 54 % (recursos financieros) y del 55 % (productos alimenticios) en octubre de 2015, a pesar de haber comenzado en noviembre de 2009 y estar cerca de su terminación en diciembre de 2015. El despacho regional indicó que, debido a las limitaciones de fondos, desde febrero de 2014 la oficina en el país había podido proporcionar una sola comida diaria a los escolares que participaban en el programa de comidas escolares.
61. Hasta junio de 2015, la Oficina del PMA en Honduras había recibido solo el 25 % de los fondos prometidos por el Gobierno anfitrión. La oficina en el país aseguró que seguiría intentando que el Gobierno cumpliera los compromisos asumidos.
62. En la Oficina del PMA en Colombia observamos que el PMA había concertado un acuerdo con un donante, en el marco de la OPSR 200148, para destinar una contribución en especie

al programa de alimentación escolar. El donante debía entregar el producto directamente en los puntos de distribución final. Del informe normalizado de los proyectos de 2014 se desprende que el donante había confirmado contribuciones por un total de 3.131.289 dólares para el período comprendido entre 2012 y 2014. El proyecto había terminado en abril de 2015 y el saldo final pendiente de 752.176 dólares no se había desembolsado porque el producto no había sido utilizado. En la oficina en el país se nos informó de que, dado que el donante ni siquiera había enviado el producto, la Dirección de Finanzas de la Sede había preparado una anulación contable de modo que quedara consignado el monto efectivamente recibido. Observamos que los informes normalizados de los proyectos preparados por el PMA indicaban que en 2012 y 2013 no se habían registrado llegadas ni distribuciones de productos, y que los productos (2.069 toneladas) no habían llegado sino en 2014 y se habían distribuido en su totalidad ese mismo año.

63. La oficina en el país señaló que había comenzado a registrar los productos en el Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos (COMPAS) retrospectivamente en 2014, por lo que la cantidad aparecía como recibida enteramente en dicho año. Añadió que los productos se habían distribuido a todos los beneficiarios en los tres años, 2012, 2013 y 2014. El PMA indicó también que los informes normalizados de los proyectos recibían los datos automáticamente del COMPAS. A diferencia de lo que sucede habitualmente con las donaciones en especie —que se reciben en los almacenes del PMA y se registran en el COMPAS—, este producto había sido entregado directamente por el donante a las escuelas a fin de ser distribuido a los beneficiarios. A falta de directrices claras sobre cómo gestionar esta situación excepcional, el producto no se había registrado en el COMPAS ni en 2012 ni en 2013, sino directamente en el WINGS.
64. En nuestra opinión, puesto que todos los beneficiarios previstos fueron asistidos durante los tres años que duró la intervención, no se justificaba la reducción del valor contable del saldo no utilizado de 752.176 dólares. Además, en el informe normalizado correspondiente a la OPSR 200148 no se presentó la situación real en cuanto a la llegada y la distribución de las contribuciones en especie recibidas directamente del donante en los puntos de distribución final, si bien existían disposiciones en ese sentido.
65. La oficina en el país estuvo de acuerdo en que, en situaciones excepcionales como la descrita, debía mejorarse el registro de los productos entregados directamente por un donante a los beneficiarios y debían establecerse directrices claras que permitieran dejar constancia de la situación real.

*Recomendación 8 a): La ejecución de los proyectos, incluida la solución de los problemas que plantean la cadena de suministro y la financiación, podría mejorarse en diversas oficinas en los países haciendo un seguimiento sistemático con todas las partes interesadas, de modo que las actividades de alimentación escolar pudieran llevarse a cabo según lo previsto.*

*Recomendación 8 b): La oficina del PMA en el país y el donante podrían realizar una conciliación del saldo no conciliado de 752.176 dólares. El proceso de consignación de los gastos podría reforzarse en la oficina en el país de modo que quedara clara constancia de las contribuciones en especie recibidas directamente en los puntos de distribución final.*

### **Vinculación de la alimentación escolar con la producción agrícola local y transición hacia un programa nacional**

66. En la política revisada se hacía hincapié en establecer vínculos entre la alimentación escolar y la producción agrícola local, siempre que fuera posible y viable. Con arreglo a dicha política, según el país de que se trate y el contexto normativo que exista, el PMA podía adaptar sus programas de alimentación escolar de modo que se incluyeran las compras locales, sobre todo en beneficio de los pequeños agricultores, en particular de las mujeres, y/o asesorar a los gobiernos sobre estrategias para establecer nexos entre los programas de alimentación escolar nacionales y la producción agrícola local. También consideramos la iniciativa del PMA “Compras para el progreso”, cuyo objetivo era ayudar a los agricultores pobres a conseguir acceso a mercados fiables para vender sus productos a precios competitivos. Observamos que el PMA había realizado un estudio sobre tres oficinas en los países (Malawi, Liberia y Honduras), para examinar el vínculo entre la alimentación escolar y la iniciativa “Compras para el progreso”. Se había llegado a la conclusión (en marzo de 2014) de que tal vínculo tenía múltiples beneficios directos, entre ellos el suministro de comidas conformes a las preferencias locales, la promoción del papel de la comunidad y el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para lograr programas de alimentación escolar sostenibles basados en la producción local.
67. Las estadísticas del PMA relativas a las compras de alimentos en 2013 y 2014 registran las compras internacionales, locales y regionales realizadas en esos años, según se indica en el Cuadro 8.

Cuadro 8

Año	Categoría de compra	Cantidad (toneladas)	Valor (en dólares)	Porcentaje de las compras locales respecto de la cantidad total
2013	Compras internacionales	1 09 6 436	647 537 853	51,85
	Compras locales	550 352	274 914 974	26,02
	Compras regionales	468 051	238 316 230	22,13
	<b>Total</b>	<b>2 114 839</b>	<b>1 160 769 057</b>	
2014	Compras internacionales	1 321 023	803 550 951	60,43
	Compras locales	486 569	252 450 411	22,26
	Compras regionales	378 312	195 846 526	17,30
	<b>Total</b>	<b>2 185 904</b>	<b>1 251 847 889</b>	

68. Como puede verse en el Cuadro 8, la proporción entre las compras locales y las compras totales había pasado de 26,02 % en 2013 a 22,26 % en 2014, lo que indica que las compras de artículos alimentarios se habían realizado sobre todo a nivel regional o internacional. Parecía, por consiguiente, que cabía seguir avanzando en ese sentido.
69. La verificación por muestreo de los datos de las oficinas en los países correspondientes a los años 2013 y 2014 también reveló compras de alimentos a los proveedores locales inferiores a las previsiones en porcentajes que iban de un 24 % en la Oficina del PMA en Kenya a un 80 % en la Oficina del PMA en Honduras. En Honduras, de un total previsto de 25.720 toneladas se habían comprado tan solo 19.421 toneladas en 2013 y 17.198 toneladas en 2014. Además, en la Oficina del PMA en Kenya, solo 1.826 agricultores se habían visto favorecidos por las compras locales en 2013 y 2014, frente a los 5.000 previstos.
70. El PMA objetó que los datos brutos sobre las compras fueran suficientes para sacar una conclusión, pero reconoció que la alimentación escolar basada en la producción local estaba todavía en las fases iniciales y que había margen para acelerar su aceptación. Señaló, además, que las compras aumentaban y descendían principalmente en función de las intervenciones de emergencia y de la proporción de la modalidad elegida para afrontar las emergencias, basada ya sea en la distribución de alimentos o en las transferencias de efectivo. El PMA también señaló que había muchos factores que podían contribuir a las compras locales. Además, cuando compraba alimentos para las intervenciones de

emergencia, debía rendir cuentas sobre la optimización de los recursos transferidos a los beneficiarios con cargo a las contribuciones voluntarias de los donantes. Las emergencias que afectan a la seguridad alimentaria tienden a guardar relación con las interrupciones del suministro de alimentos locales y con el consiguiente aumento de los precios locales.

71. También observamos que no se habían establecido criterios para medir el impacto que la alimentación escolar basada en la producción local tenía en la comunidad de los agricultores. Ello es particularmente importante por cuanto la vinculación de la alimentación escolar a los agricultores locales extiende los beneficios del programa a toda la comunidad y aumenta la sostenibilidad, lo cual se considera un paso esencial para el traspaso de las responsabilidades de los programas de alimentación escolar a los gobiernos nacionales. El PMA convino en que los criterios y medidas podían articularse mejor con el fin de evaluar los resultados de la iniciativa de la alimentación escolar con productos locales.

#### **Iniciativas del Centro de Excelencia en relación con la alimentación escolar basada en la producción local**

72. Según el informe anual de 2014 del Centro de Excelencia, una de las prioridades del Centro es difundir los múltiples beneficios derivados del compromiso de los gobiernos respecto de las iniciativas que integran la seguridad alimentaria y nutricional con la protección social, principalmente a través de los programas de alimentación escolar basada en la producción local, así como de las inversiones que destinan a ellas.
73. Según la información estadística suministrada por el Centro de Excelencia sobre el período 2011-2015, de los 26 planes de acción redactados, se preveía adoptar la alimentación escolar basada en la producción local en 22 países. Observamos que en países como Benin, Burundi, el Camerún, Guinea, Haití, el Senegal, el Togo y Zimbabwe, la alimentación escolar con productos locales estaba en una fase preliminar y necesitaba una aceleración.
74. El PMA informó de que podía llegar a considerarse un componente básico de los planes de acción, directrices y políticas nacionales (y, en el mejor de los casos, de la legislación), que un porcentaje de las compras locales se efectuara con los pequeños agricultores, si tal fuera la prioridad del gobierno nacional interesado. El Centro de Excelencia aceptó las observaciones de la auditoría, pero señaló que había estado trabajando en un programa de investigación en el que también se trataba esta cuestión.

***Recomendación 9 a): El PMA y el Centro de Excelencia podrían preparar planes realistas adaptados a la situación de cada país, basados en un diálogo sistemático con los gobiernos nacionales, a fin de determinar y acelerar el porcentaje de compras locales efectuadas a pequeños agricultores, en particular mujeres, para los programas de alimentación escolar.***

***Recomendación 9 b): El PMA podría elaborar indicadores e incorporarlos en el Marco de resultados estratégicos para medir el impacto de la producción local y la alimentación escolar basada con productos locales en el logro de los objetivos del programa.***

### **Asociaciones establecidas por el Centro**

75. En febrero de 2014 el Centro de Excelencia firmó un acuerdo de asociación con un instituto de investigación con el objetivo de producir cinco estudios sobre el análisis de las compras institucionales a pequeños agricultores, el análisis histórico de las compras institucionales de alimentos y el análisis de los costos e inversiones del programa nacional de alimentación escolar basada en la producción local, entre otros. Los estudios debían de comenzar en 2015.
76. Observamos que el proyecto constaba de varias etapas con plazos de terminación establecidos. Tres estudios se habían terminado con un retraso de más de seis meses, como constaba en el documento pertinente facilitado por el Centro de Excelencia, y los relativos al análisis de costos y al modelo de inversión del programa brasileño de alimentación escolar con productos locales (cuya fecha de terminación estaba prevista para julio de 2015) aun no estaban terminados en septiembre de 2015.
77. Observamos, además, que las razones del retraso se debían al proceso de examen de las conclusiones provisionales realizado por el comité directivo, a las dificultades para conseguir el material (metodologías, conclusiones provisionales) con la calidad y el formato esperados antes de mandarlos a los miembros del comité directivo, al cambio del grupo de investigación, etc.
78. El Centro de Excelencia señaló que los estudios pendientes debían completarse para marzo de 2016. Convino en que existía un amplio margen para mejorar la fase de planificación del proyecto estableciendo plazos más realistas y adoptando medidas de mitigación.

### **Asistencia técnica para facilitar la transición hacia la apropiación nacional de los programas**

79. Según la política revisada, el PMA se centraría cada vez más en ayudar a los países a establecer y mantener programas nacionales vinculados a la producción agrícola local. En ella se establecía, además, que el paso de la condición de país de ingresos bajos a la

condición de país de ingresos medianos bajos era el indicador más eficaz de la capacidad de financiar un programa de alimentación escolar. En el Cuadro 9 se resumen las etapas de transición de los 60 países y el estado de su estrategia de transición.

**Cuadro 9**

	<b>Etapas 1- Latente</b>	<b>Etapas 2- Incipiente</b>	<b>Etapas 3- Establecida</b>	<b>Etapas 4- Avanzada</b>
<b>Número de oficinas en los países que realizan programas de alimentación escolar, por etapa</b>	23	25	10	2
<b>Porcentaje</b>	38	42	17	3

*Fuente: Encuesta general del PMA sobre alimentación escolar de 2012 incluida en la política revisada, y pormenores de la transición de los países suministrados por el PMA.*

80. En el Cuadro 10 se indica el estado en que se encuentran los 60 países en cuanto al traspaso de responsabilidades de los programas de alimentación escolar.

**Cuadro 10**

<b>Estado del traspaso de responsabilidades</b>	<b>Núm. de países</b>
<b>Conversaciones en curso para el traspaso de responsabilidades</b>	29
<b>No se ha acordado con el PMA una estrategia de traspaso de responsabilidades</b>	14
<b>Existe una estrategia oficial de traspaso de responsabilidades</b>	8
<b>Existe una estrategia oficiosa de traspaso de responsabilidades</b>	9

81. Se desprende de los cuadros anteriores que 48 de 60 países (el 80 %) estaban en la etapa latente o incipiente y que las conversaciones relativas al traspaso de responsabilidades no habían culminado aún en 43 países, lo que indica la necesidad de contar con una estrategia clara y documentada para acelerar el proceso.
82. En la política revisada se planteaba asimismo el compromiso de evaluar sistemáticamente los progresos logrados en el proceso de apropiación nacional de todas las actividades de alimentación escolar utilizando el Enfoque sistémico para lograr mejores resultados educativos mediante la alimentación escolar (marco SABER-SF), una asociación entre el Banco Mundial y Partnership for Child Development (PCD). Las etapas de transición de

los países debían evaluarse con arreglo a los cinco objetivos de política del marco SABER-SF, a saber: el marco normativo, la capacidad financiera, la capacidad institucional, el diseño y ejecución y las funciones de la comunidad, utilizando instrumentos tales como cuestionarios y planes de acción. El índice de capacidad nacional (indicador de la alimentación escolar en el Marco de resultados estratégicos) debía basarse en el marco SABER-SF. Además, dicho marco debía incorporarse en la preparación de todos los proyectos de alimentación escolar a partir de 2015 a fin de planificar sistemáticamente el proceso de transición hacia la apropiación nacional de los programas o evaluar el estado de transición. La política estipulaba que los resultados de la aplicación del marco SABER-SF relativos a todos los proyectos se compilaran en la Sede a fin de efectuar un análisis general de las tendencias y del cumplimiento de la política de alimentación escolar. Observamos que no se estaba cumpliendo este requisito de la política.

83. El PMA señaló que la Sede no realizaba verdaderamente un análisis de los documentos relativos al marco SABER-SF. Una vez realizado el correspondiente taller en las oficinas en los países, estas y los gobiernos redactaban los informes que, con el visto bueno de los gobiernos, la Sede del PMA, la PCD y el Banco Mundial, se publicaban en el sitio web del Banco Mundial. La respuesta no está de acuerdo con las directrices de la política.
84. El PMA dijo, además, que los datos sobre la transición de los países no debían interpretarse como criterios de referencia precisos, pues representaban una estimación de las etapas de transición de los países basada en los niveles de ingresos, el marco normativo y los programas gubernamentales. No se habían seguido los cinco objetivos de política ya que no se disponía de esta información cuando se había preparado la estimación, lo que había sucedido, además, antes de que el PMA hubiera comenzado a aplicar el marco SABER-SF. Este permitía evaluar las etapas en que se encontraban los países con mayor profundidad y contando con la ratificación de las conclusiones por parte de los gobiernos. SABER-SF también permitía una escala de resultados algo flexible al evaluar las etapas de transición. En la reunión final, sin embargo, el PMA convino en que SABER-SF era una herramienta útil para medir la estrategia de transición y que probablemente se utilizaría más en un futuro cercano.
85. El objetivo de la política revisada era fortalecer la capacidad nacional en materia de alimentación escolar brindando apoyo normativo y asistencia técnica. El PMA también presta asistencia técnica para ensayar diferentes tipos de modelos y modalidades, tales como las transferencias monetarias descentralizadas. A este respecto, pedimos una lista de los países en los cuales el PMA había prestado asistencia técnica entre 2013 y 2015.



86. Nuestro examen de los informes normalizados de los proyectos y documentos de los proyectos de las oficinas del PMA en Marruecos y Lesotho correspondientes a los años 2013 y 2014 reveló lo siguiente:

- **Oficina del PMA en Marruecos:** El proyecto sobre desarrollo de capacidades en materia de alimentación escolar, iniciado en julio de 2013, tenía por objeto fortalecer la capacidad nacional respaldando la elaboración de un programa de alimentación escolar de alta calidad y sostenible; para ello se examinaría el programa de alimentación escolar nacional y se apoyarían los esfuerzos del Ministerio de Educación con miras a determinar las deficiencias en materia de capacidad, las fortalezas y las oportunidades, a la vez que se asesoraría sobre mejores prácticas y mejoras. Observamos que si bien este proyecto se había financiado plenamente en 2013, la recepción tardía de los fondos había retrasado su ejecución y postergado hasta 2014 algunas actividades tales como la recopilación de más datos cuantitativos sobre los productos y los efectos. Observamos, además, que 18 meses después del comienzo del proyecto todavía no se había completado la actividad principal para la cual se había puesto en marcha. El proyecto, que debía terminar en 2014, se había prorrogado un año, hasta 2015. En su respuesta (septiembre de 2015), la oficina en el país indicó que la prórroga de un año era necesaria para culminar todas las actividades del proyecto previstas en el memorando de entendimiento suscrito entre el PMA y el Reino de Marruecos, en consonancia con las necesidades y plazos del Gobierno. Había asimismo demoras de procedimiento. No obstante, las actividades del proyecto estaban bien avanzadas en todos sus componentes y estaba previsto que culminarían a fines de 2015.
- **Oficina del PMA en Lesotho:** El proceso de traspaso de las responsabilidades del programa de comidas escolares del PMA en Lesotho comenzó en la década de 1990. El Gobierno había pedido al PMA que continuara prestando asistencia a las escuelas durante dos años más después de la fecha de terminación prevista para el 31 de diciembre de 2010, o sea, hasta el 31 de diciembre de 2012. En octubre de 2012 el Ministerio de Educación y Capacitación de Lesotho pidió al PMA que fuera el proveedor de servicios de su programa nacional de alimentación escolar para la enseñanza primaria durante un período de tres años, desde 2015 hasta 2017 inclusive, en un régimen de recuperación total de los costos, a fin de disponer del tiempo necesario para desarrollar su propia capacidad nacional para ejecutar el programa. Observamos que, tras la prórroga del proyecto, el PMA estaba trabajando con el Gobierno en el fomento de las capacidades y

en un plan de traspaso de responsabilidades sujeto a plazos que debía completarse en 2018.

87. En ambos estudios notamos que el logro de los objetivos de los proyectos de asistencia técnica y fomento de las capacidades se debía en gran medida a la capacidad del Gobierno de efectuar la transición a programas nacionales.

***Recomendación 10: El PMA podría, en consulta con los gobiernos nacionales, preparar una estrategia de traspaso de responsabilidades clara y bien documentada para cada oficina en el país con miras a lograr una transición fluida hacia la apropiación nacional de los programas de alimentación escolar.***

***Las oficinas en los países también tendrían que otorgar prioridad a la aplicación del marco SABER-SF, en la medida en que lo permitiera el contexto de los países.***

#### **Visitas de estudio al Centro de Excelencia**

88. El Centro de Excelencia ha estado organizando visitas de estudio para delegaciones de diversos países. La visita de estudio es el punto de partida de la relación de colaboración del Centro con los países que piden su apoyo para la elaboración y ejecución de programas y políticas que sirvan para superar el hambre y la pobreza.
89. Un examen de los datos suministrados por el Centro de Excelencia indicó que en algunos países tales como El Salvador y la República Popular Democrática de Corea, que habían llevado a cabo misiones de estudio, no se habían notado progresos en cuanto a la validación de planes de acción y el fomento de las capacidades. El Centro señaló que había elaborado un conjunto de herramientas para seguir los progresos de los países y que cada país tenía un proceso de seguimiento diferente. Además, el apoyo prestado por el Centro, las etapas siguientes y el proceso de seguimiento variaban en función de si el país era considerado prioritario o autofinanciado. Añadió que tanto El Salvador como la República Popular Democrática de Corea eran países autofinanciados, centrados en la política de seguridad alimentaria y nutricional del Brasil.
90. Examinamos si había relación entre las visitas de estudio y el registro de los efectos en los informes normalizados de los proyectos de los respectivos países. Hicimos verificaciones por muestreo de dos visitas de estudio de Etiopía y Zambia al Centro de Excelencia y observamos que los efectos previstos no se estaban registrando en el correspondiente informe normalizado.

91. El Centro de Excelencia convino en que las oficinas en los países podían registrar los productos y los efectos en los correspondientes informes normalizados de los proyectos. Se reconoció también la introducción de los planes de colaboración con el Centro en los documentos de las oficinas en los países, tales como los planes estratégicos para los países, los programas en los países y otros proyectos de asistencia técnica conexos de las oficinas en los países. El PMA señaló que a menudo los ministerios e instituciones gubernamentales que se beneficiaban de las visitas al Centro preparaban y ejecutaban planes de acción que no siempre estaban vinculados directamente con los proyectos del PMA, que exigía que se rindiera cuentas al respecto en los informes normalizados de los proyectos.

***Recomendación 11: Podría introducirse un mecanismo de seguimiento, en consulta con la Sede del PMA y las oficinas en los países, de manera que los efectos de los planes de acción formulados después de las visitas de estudio al Centro de Excelencia se recojan sistemáticamente y se pongan de relieve en los informes normalizados de los proyectos, siempre que guarden relación con los proyectos del PMA.***

#### **Planes de acción formulados después de las visitas al Centro de Excelencia**

92. La misión de diálogo y estudio concluye con el plan de acción, que se elabora durante las sesiones de planificación exclusivas previstas al final del programa de la visita.
93. Observamos que entre 2011 y 2015, 37 países habían recibido misiones de diálogo y estudio organizadas por el Centro de Excelencia del Brasil, de los cuales solo 26 habían redactado planes de acción. En el Cuadro 11 se indica el estado de ejecución de los planes de acción.

**Cuadro 11**

<b>Número total de países que redactaron planes de acción</b>	<b>26</b>
<b>Planes de acción aprobados y en curso de ejecución</b>	19
<b>Planes de acción ejecutados, pero no aprobados oficialmente</b>	6
<b>Otros</b>	1

94. Procuramos evaluar el papel del Centro después de la aprobación de los planes de acción y de algunos progresos en su ejecución. También verificamos por muestreo los planes de acción aprobados de seis oficinas en los países. Observamos que en el plan de acción de la Oficina del PMA en el Pakistán no se habían establecido calendarios para dos esferas, a saber, el diseño y ejecución y la participación comunitaria.
95. Observamos que en el proyecto de plan de acción de la Oficina del PMA en Gambia para la alimentación escolar (2014-2016) se señalaban los riesgos que entrañaban diversas

medidas prioritarias, lo cual no aparecía en ningún otro plan de acción. Muchas de estas medidas prioritarias, tales como contar con una política nacional en materia de alimentación escolar, movilizar recursos para la alimentación escolar, elaborar un plan de financiación y fortalecer la capacidad de los gobiernos y asociados en materia de ejecución, estaban indicadas como de alto riesgo. No pudimos establecer que el Centro de Excelencia hubiera adoptado medidas concretas, en el marco de la colaboración con los gobiernos, con respecto a los riesgos señalados ni ningún otro tipo de medida de mitigación.

96. El Centro de Excelencia convino en la importancia de que en los planes de acción se establecieran calendarios específicos y afirmó que continuaría recalando este punto con los países. Señaló asimismo que insistiría en la necesidad de incluir en todos los planes de acción los riesgos y las medidas de mitigación, y reconoció la necesidad de fortalecer su capacidad en materia de seguimiento de los progresos de los planes de acción.

#### **Calendario de las actividades de apoyo del Centro de Excelencia**

97. Las directrices del PMA describen la metodología y el calendario de las actividades del Centro de Excelencia destinadas a atender las necesidades de fomento de las capacidades de los países beneficiarios. Observamos que se había indicado, pero no cumplido, el plazo de 12 meses como mínimo que debía transcurrir desde la etapa de planificación hasta la de asesoramiento y apoyo técnico. También observamos que, de los 37 países que visitaron el Centro entre 2011 y 2015, los gobiernos nacionales habían aprobado para su ejecución solo 19 planes de acción.
98. El Centro de Excelencia explicó que su trabajo respondía a la demanda y que exigía un firme compromiso de los gobiernos para proporcionar asistencia técnica. Añadió que las oficinas en los países tenían la responsabilidad primordial de establecer una relación de colaboración con los gobiernos nacionales, y que la labor del Centro se realizaba por su intermedio. El Centro de Excelencia informó sobre la posibilidad de revisar los plazos.

***Recomendación 12: El Centro de Excelencia, en coordinación con la Sede y los despachos regionales y por medio de un diálogo y debate sistemáticos con los gobiernos nacionales, podría tratar de fijar un calendario viable para cada etapa del plan de acción, de modo que este llegue a ser efectivamente una herramienta útil para supervisar de manera más eficaz las medidas de seguimiento.***

***El Centro de Excelencia podría asimismo revisar el calendario de sus actividades de apoyo.***

### **Cooperación Sur-Sur y proceso de planificación**

99. El Centro de Excelencia promueve la elaboración de programas y políticas de protección social y mejora nutricional sostenibles y que estén a cargo de los países. El Centro ha fortalecido los instrumentos y capacidades del PMA para permitirle participar, junto con los gobiernos, en el diseño y la realización de programas nacionales de fomento de la seguridad alimentaria y la nutrición. Procuramos evaluar la actuación del Centro de Excelencia al respecto.
100. Observamos que, desde su creación en 2011, el Centro de Excelencia había:
- organizado en el Brasil 44 misiones de diálogo y estudio con delegaciones de 37 países;
  - facilitado la redacción de 26 planes de acción;
  - destinado 15 consultores a 11 oficinas en los países y despachos regionales, en el marco de las actividades de asesoramiento y apoyo técnico;
  - facilitado nueve consultas nacionales de planificación estratégica;
  - prestado asistencia técnica directa a 19 misiones técnicas.
101. Sin embargo, los pormenores de las actividades indicadas no permitieron determinar si, después de esas intervenciones, alguno de los países había podido establecer una política nacional de alimentación escolar. Además, no había un proceso de planificación a plazo corto, mediano o largo que facilitara, en los diferentes programas y políticas nacionales, un mejor establecimiento de prioridades, control y seguimiento de los resultados de las intervenciones de cooperación Sur-Sur.
102. El Centro de Excelencia reconoció que la sugerencia de la auditoría era de gran valor para su metodología, pero señaló que a los países les estaba costando establecer una política nacional de alimentación escolar vinculada a la producción local, aunque existían proyectos piloto en diversos lugares.
103. Observamos que, entre 2011 y 2013, el Centro de Excelencia, junto con el Gobierno del Brasil, había seleccionado 23 países prioritarios para apoyarles en el diseño y ejecución de programas de alimentación escolar sostenibles y dirigidos por ellos mismos. Sin embargo, no encontramos documentación ni orientaciones sobre las dificultades específicas que plantea el trabajo en los países prioritarios ni las condiciones necesarias para ello. Teniendo en cuenta que 23 de los 37 países que reciben apoyo del Centro son países prioritarios, es necesario contar con un documento de orientación general. El Centro de Excelencia convino en mejorar y recopilar tal documentación en un futuro cercano.

***Recomendación 13: El Centro de Excelencia, en coordinación con la Sede y los despachos regionales, y teniendo en cuenta las conversaciones mantenidas con los gobiernos nacionales y su asociado, el Gobierno del Brasil, podría preparar un plan anual/bienal de cada una de sus actividades a corto plazo, seguido de un plan estratégico a medio plazo para un período quinquenal, así como un plan a largo plazo o un documento de aquí a 20 años, en el que se definan las perspectivas de crecimiento del Centro de Excelencia y el apoyo que brindar a los países a largo plazo, en particular a los países prioritarios.***

104. A la vez que reconocemos el apoyo prestado por el Centro de Excelencia a los programas de alimentación escolar de diversos países, procuramos evaluar la forma en que el Centro medía su propia actuación. El Centro señaló que disponía de una serie de indicadores para hacer el seguimiento de los progresos de los países en el establecimiento y gestión de sus propios programas nacionales de alimentación escolar, basados en la adaptación y aplicación de los enfoques del Brasil, así como sus propios indicadores de los productos y los efectos. El Centro de Excelencia tenía dos conjuntos de indicadores, a saber, los indicadores de los progresos de los países y los indicadores de la actuación del Centro.
105. El Centro de Excelencia hace referencia al marco SABER-SF que se basa en cinco parámetros para medir los progresos de los países. Constatamos una ausencia total de criterios claros para medir las realizaciones con arreglo a diversos parámetros, tales como el marco jurídico y el diseño y la puesta en práctica de la política. Por consiguiente, el control y el seguimiento de las realizaciones —tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo— eran limitados.
106. Del mismo modo, los indicadores de las realizaciones destinados a evaluar el impacto de las actividades de fomento de las capacidades y asistencia técnica también adolecían de poca solidez, ya que no apuntaban a un impacto cuantificable. A título ilustrativo: el número de países que recibían apoyo del Centro del PMA, y el número de países que recibían apoyo del Centro del PMA y estaban diseñando o ejecutando un programa de alimentación escolar con productos locales. Ese tipo de indicadores no permitía evaluar los efectos cualitativamente y, al parecer, cabía elaborar mejores indicadores para evaluar los progresos y las realizaciones. También observamos que los progresos en relación con esos indicadores no se analizaban ni comunicaban anualmente.

107. El Centro de Excelencia dijo que había margen para mejorar tanto los indicadores como los sistemas de seguimiento del Centro. Señaló asimismo que podía tratarse de una iniciativa conjunta del Centro y la Dependencia de Gestión de las Realizaciones y Presentación de Informes de la Sede del PMA.

***Recomendación 14: El Centro de Excelencia, en coordinación con la Sede y la Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones, podría elaborar normas y criterios para evaluar su contribución tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.***

### **Seguimiento**

108. Con miras a fortalecer la función de seguimiento, en julio de 2014 el PMA introdujo unos requisitos mínimos en materia de seguimiento en el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas, que permitirían establecer expectativas comunes en relación con la cobertura del seguimiento. Estos requisitos mínimos estaban dirigidos al personal de todas las oficinas en los países y suboficinas que cumplía funciones de seguimiento, principalmente los jefes de programas, los oficiales y asistentes de programas y análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM), y los encargados del seguimiento sobre el terreno. En ellos se estipulan las condiciones que deben cumplir las oficinas en los países en relación con el conjunto de los efectos, los productos y los indicadores intersectoriales del PMA, así como las medidas destinadas a orientar el seguimiento de los procesos de las intervenciones del PMA. Para comprobar la eficacia del sistema de seguimiento verificamos por muestreo algunos casos.
109. Con respecto a las escuelas supervisadas por la oficina del PMA en la República del Congo, la auditoría interna del PMA observó que a finales de enero de 2015 se había recibido solo el 23 % de los informes de seguimiento previstos para 2014, de 362 escuelas. Señaló, además, que la oficina en el país no había mantenido un mecanismo de seguimiento para los informes pendientes ni un sistema para supervisar el seguimiento de las observaciones y recomendaciones derivadas de las visitas sobre el terreno. Debido a la complejidad y lentitud de la notificación de los datos sobre el terreno, la oficina en el país había extrapolado los datos recibidos del Ministerio de Educación Primaria y Secundaria y de Alfabetización con el fin de compilar los informes normalizados de los proyectos presentados cada año. Observamos que a septiembre de 2015 figuraban aún pendientes las medidas acordadas para que la oficina en el país mejorara el mecanismo de seguimiento. El PMA dijo que el plazo para poner en práctica las medidas acordadas sobre el seguimiento de las actividades de alimentación escolar se había prorrogado hasta fines de marzo de

2016, y que se había puesto en marcha un sistema de supervisión y se había revisado el conjunto de instrumentos de seguimiento y evaluación (SyE).

110. Los informes de evaluación de la operación en el caso de Armenia (2015) revelaron que la falta de un seguimiento sistemático y la ausencia de un seguimiento periódico de algunos indicadores (en particular, los relacionados con el abandono escolar y las tasas de promoción de los escolares, y las puntuaciones relativas al consumo de los hogares) habían impedido el análisis de algunos efectos previstos. Se recomendó mejorar el sistema de SyE mediante la integración de indicadores y datos sobre la alimentación escolar. Al respecto, en la oficina del PMA en Camboya (2014), se observó que el fortalecimiento del seguimiento y la recopilación de datos era fundamental para alcanzar los objetivos de nutrición.
111. En la oficina del PMA en Bhután, las verificaciones efectuadas en dos escuelas revelaron deficiencias en el procedimiento de entrega y envío de artículos alimentarios. Se observaron variaciones entre la cantidad que figuraba en el registro de las existencias y las cifras reales. No había un sistema que vinculara el envío del material con la asistencia de los niños. La oficina aceptó la observación, pero señaló que, dadas la presencia limitada de personal y la dispersión geográfica de las escuelas, tenía dificultades para efectuar un seguimiento periódico de todas ellas. Señaló, además, que estudiaría la posibilidad de contratar una tercera parte independiente para asumir una parte de la tarea de seguimiento y que estaba estudiando la posibilidad de recoger los datos en tiempo real mediante una aplicación móvil.
112. También observamos que las limitaciones en materia de financiación afectaron al apoyo, la supervisión y la vigilancia de la alimentación escolar en el Despacho Regional de Nairobi, y que estos no se consideraban óptimos ni en el despacho regional ni en la oficina en el país. El PMA señaló que muchas oficinas en los países carecían de los recursos humanos y financieros que les permitiera cumplir plenamente con la serie de normas, requisitos y procedimientos establecidos en materia de seguimiento. Para resolver esta deficiencia de larga data, se había previsto poner en marcha un mecanismo de financiación sostenible de los costos de valoración, seguimiento y evaluación de la oficina en el país. La respuesta indica que la Sede y los despachos regionales deben trabajar de forma más armonizada y sostenida a fin de subsanar las deficiencias de las oficinas en los países en materia de seguimiento.
113. Una comparación entre el registro central de riesgos de 2013 y 2015 reveló que no había habido una mejora notable en el estado de aplicación de las medidas de mitigación de algunos riesgos institucionales, lo que también afectaría a la realización del programa de alimentación escolar, por ejemplo, la aplicación del Sistema de información sobre la gestión operacional de las realizaciones y los riesgos (PROMIS) (40 %), la elaboración de



un modelo de financiación sostenible aplicable al SyE (50 %) y la puesta en marcha del módulo de ejecución del Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET) (incremento marginal del 0 % al 20 % entre 2013 y 2015).

114. El PMA indicó que, como consecuencia del examen de los procesos operativos llevado a cabo en 2013 y de la elaboración del nuevo Marco de resultados de gestión para 2014-2017, se había suspendido la aplicación del PROMIS con el fin de efectuar cambios. También señaló que había actividades en curso dirigidas a elaborar un modelo de financiación sostenible y que el porcentaje de finalización de esta medida de mitigación se ajustaría como parte de este proceso.

***Recomendación 15: El PMA podría asegurar el cumplimiento de los sistemas y procedimientos establecidos descritos en la estrategia de seguimiento y evaluación de las actividades de alimentación escolar, tanto en la Sede como en los despachos regionales y las oficinas en los países, gracias a un seguimiento periódico. Podría asimismo dar prioridad a las medidas de mitigación en relación con los riesgos institucionales del sistema de gestión de las realizaciones.***

## Anexo 1

### Oficinas en los países y despachos regionales visitados

1.	América Latina y el Caribe, Ciudad de Panamá (RBP)
2.	Honduras
3.	Colombia
4.	África Oriental y Central, Nairobi (RBN)
5.	Kenya
6.	Somalia
7.	África Meridional, Johannesburgo (RBJ)
8.	República Democrática del Congo
9.	Sudán (Despacho Regional para Oriente Medio, África del Norte, Europa Oriental y Asia Central - RBC)
10.	Chad (Despacho Regional para África Occidental - RBD)
11.	Níger (RBD)
12.	Bhután (Despacho Regional para Asia y el Pacífico - RBB)

## Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
COMPAS	Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
OEM	operación de emergencia
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
OSZ	Dirección de Políticas y Programas
OSZIS	Dependencia de Redes de Seguridad y Protección Social
PCD	Partnership for Child Development
PDI	personas desplazadas internamente
PIB	producto interno bruto
PROMIS	Sistema de información sobre la gestión operacional de las realizaciones y los riesgos
SABER	Enfoque sistémico para lograr mejores resultados educativos
SABER-SF	Enfoque sistémico para lograr mejores resultados educativos mediante la alimentación escolar
SyE	seguimiento y evaluación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA