

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 3-6 de junio de 2013

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/2013/7-C/Rev.1

6 junio 2013

ORIGINAL: FRANCÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL PMA EN EL NÍGER (2007-2011)

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio web del PMA (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a las funcionarias del PMA encargadas de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

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

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

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645/2558).

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

La seguridad alimentaria es uno de los principales desafíos con que se enfrenta el Níger, que es uno de los países más pobres del mundo y se ve afectado periódicamente por desastres naturales como inundaciones y períodos de sequía.

El presente informe de evaluación abarca un período de cinco años (2007-2011), durante el cual se desencadenó una crisis alimentaria importante en 2010, que se produjo entre otras dos crisis alimentarias acaecidas justo antes y después del período de la evaluación. Este período también se ha caracterizado por una gran inestabilidad política que ha tenido consecuencias en las actividades realizadas por el PMA.

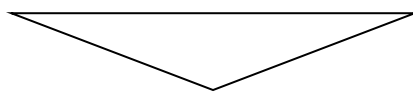
La evaluación presenta un examen estratégico del conjunto de la cartera de proyectos del PMA en el Níger. Las constataciones derivadas de la evaluación tienen relación con la estrategia aplicada y, teniendo en cuenta los cambios que se han producido a nivel de la seguridad alimentaria y el contexto político, con la forma en que el PMA se ha adaptado a esos cambios. En la presente evaluación se examinan tres aspectos amplios: i) la alineación estratégica de la cartera de proyectos del PMA; ii) las decisiones estratégicas adoptadas por el PMA, y iii) las realizaciones de la cartera y los resultados obtenidos.

En conjunto, el balance de la evaluación es positivo. Las estrategias de intervención del PMA han sido coherentes y apropiadas teniendo en cuenta las limitaciones y las oportunidades en relación con las tres fases del período de evaluación: de 2007 a 2010, la oficina en el país tuvo que llevar a cabo sus actividades sin el apoyo del Gobierno del Níger; a continuación se produjo la crisis de 2010, que hizo imposible cualquier tipo de planificación a largo plazo; mientras que al final, durante el último año de la evaluación, no se produjo ninguna crisis importante y la relación con el Gobierno fue constructiva. Todas las actividades estaban adaptadas a las necesidades de la población del Níger, y la eficiencia mejoró gracias al incremento de los recursos en efectivo para la prestación de asistencia.

Los resultados en cuanto a la eficacia y el impacto varían según el sector de actividades de que se trate. Por lo que se refiere a las distribuciones de alimentos, la alimentación complementaria, la ayuda a los pacientes con tuberculosis y la alimentación escolar, se han alcanzado los objetivos previstos. En cambio, las actividades de alimentos y efectivo por trabajo no han contribuido a mejorar la productividad agrícola tal como se había previsto. Aunque se ha demostrado que la alimentación suplementaria general contribuyó a atenuar las crisis, con lo que se salvaron vidas, y tuvo efectos beneficiosos desde el punto de vista nutricional para los niños seleccionados, sus efectos generales sobre la malnutrición en el Níger siguen estando poco claros. Por lo que respecta a los bancos de cereales y al apoyo a los pacientes seropositivos, el equipo de evaluación no pudo medir adecuadamente las realizaciones debido a la falta de datos y de objetivos definidos.

Al final de la evaluación se formulan 10 recomendaciones dirigidas a cuatro grupos de interesados.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos del PMA en el Níger (2007-2011)” (WFP/EB.A/2013/7-C/Rev.1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2013/7-C/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante el debate.

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

INTRODUCCIÓN

Características de la evaluación

1. La presente evaluación abarca un período de cinco años (2007–2011), durante el cual se desencadenó una crisis alimentaria importante en 2010, que se produjo entre otras dos crisis alimentarias acaecidas justo antes y después del período de la evaluación (en 2005 y en 2012). Presenta un examen estratégico del conjunto de la cartera de proyectos del PMA en el Níger. Trata sobre la estrategia aplicada y la forma en que la oficina en el país se ha adaptado teniendo en cuenta los cambios que se produjeron a nivel de la seguridad alimentaria y el contexto político. La evaluación se centra en tres aspectos generales: i) la alineación estratégica de la cartera de proyectos del PMA; ii) las decisiones estratégicas adoptadas por el PMA, y iii) las realizaciones de la cartera y los resultados obtenidos.

Contexto

2. La seguridad alimentaria es uno de los principales desafíos con que se enfrenta el Níger, que sigue siendo uno de los países más pobres del planeta. En el Níger se registra una de las tasas de crecimiento demográfico más elevadas del mundo, lo cual, junto a unas tasas de pobreza elevadas y a un sector agrícola frágil sometido a crisis climáticas periódicas, hace que el país dependa de la ayuda internacional para hacer frente al desafío que supone alimentar a su población. La asistencia proporcionada por el PMA representa el 46% del total de ayuda humanitaria recibida por el Níger durante el período de la evaluación¹. El país ha sufrido seis desastres naturales durante el período objeto de examen: una serie de inundaciones, en 2007, 2008, 2009 y 2010, y especialmente la gran sequía de 2009, que causó la crisis alimentaria de 2010. Durante los últimos 12 años, en cada período de tres años ha habido uno en el cual la producción de cereales ha sido inferior a la necesaria para atender las necesidades de alimentos de la población, y entre 2005 y 2012 se han producido tres crisis alimentarias importantes. La inseguridad alimentaria en el Níger tiene una marcada evolución estacional: después de las cosechas de octubre la disponibilidad de alimentos empieza a reducirse, tras lo cual se produce, a partir de mayo o junio, una temporada de escasez de alimentos que va agravándose progresivamente hasta llegar a la siguiente cosecha. El nivel de incidencia de la inseguridad alimentaria en el Níger es constantemente elevado. En noviembre de 2011, justo después de las cosechas de un año de producción abundante, el número total de las personas en situación de inseguridad alimentaria era de 5,5 millones (es decir, un 34% de la población); durante la crisis de 2010, al principio de la temporada de escasez, esa cifra era de 7,7 millones de personas (el 50% de la población).
3. Durante el período de la evaluación el Níger se encontraba en una situación de gran inestabilidad política, un hecho que tuvo consecuencias directas importantes en la cartera de proyectos del PMA. Durante la primera parte del período examinado y hasta febrero de 2010, el Níger estuvo gobernado por el Presidente Mamadou Tandja, que se encontró con una oposición creciente tras haber hecho organizar, en mayo de 2009, un referéndum para modificar la Constitución a fin de permitir que el presidente pudiera desempeñar un tercer mandato. M. Tandja fue derrocado a consecuencia de un golpe de Estado militar en febrero de 2010. Entonces un gobierno militar de transición tomó el poder hasta que se organizaran unas elecciones legislativas, que tuvieron lugar en enero de 2011, y luego unas elecciones

¹ Relación entre la cuantía total de los gastos directos del PMA y la de las contribuciones y compromisos de ayuda humanitaria, según el sistema de seguimiento financiero de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, durante los cinco años abarcados por la evaluación.

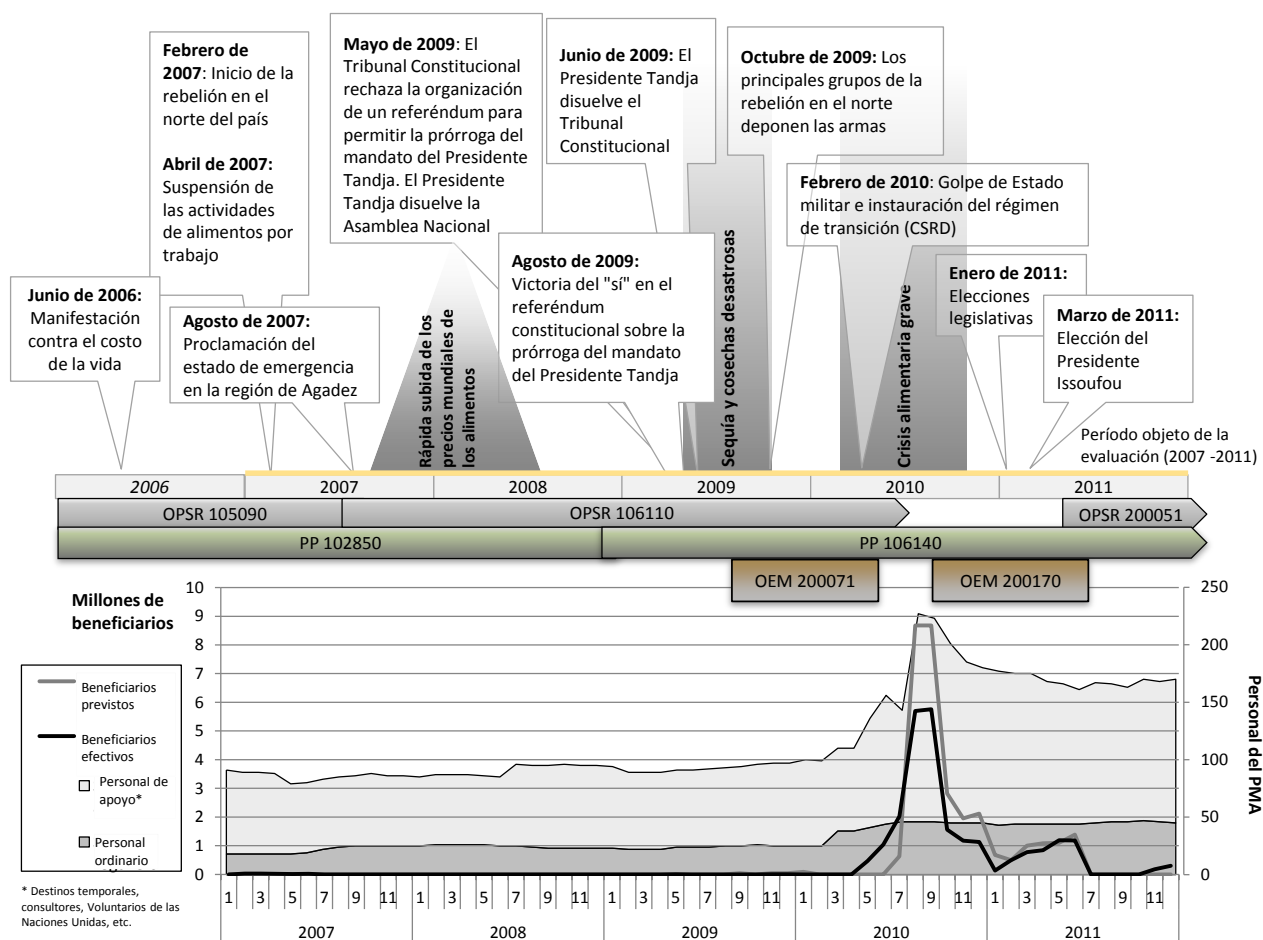
presidenciales, que se celebraron en mayo de 2011 y que llevaron al poder al actual presidente, Mahamadou Issoufou. La administración del Presidente Tandja aplicaba una política de autonomía alimentaria y llegó a quitar importancia a los problemas de disponibilidad de alimentos e incluso a negarlos. Esta situación cambió rápidamente tras el golpe de Estado y la instauración del Consejo Supremo para la Restauración de la Democracia (CSRD), que reconoció plenamente la gravedad de la crisis alimentaria de 2010. La administración del Presidente Issoufou, que también asigna una gran importancia a la seguridad alimentaria, aplica una política de este tipo.

Cartera de actividades del PMA en el Níger

4. Durante el período de la evaluación, el PMA puso en marcha tres operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) (105090, 106110 y 200051), dos operaciones de emergencia (OEM) (200071 y 200170), y dos programas en el país (PP) (102850 y 106140). La elección de las actividades se ha visto condicionada en gran medida por los desastres acaecidos, especialmente la crisis alimentaria de 2010. La primera parte del período objeto de la evaluación —correspondiente a la OPSR 105090 y luego, a partir de septiembre de 2007, a la OPSR 106110— estuvo marcada por las secuelas de la crisis alimentaria de 2005: las actividades que se llevaron a cabo abarcaban la “asistencia alimentaria selectiva”² y también la nutrición y el desarrollo rural, con medidas como el apoyo a los bancos de cereales y los programas de alimentos por trabajo (APT), cuyo objetivo era reforzar la resiliencia de los hogares. Los dos PP también contribuyeron a apoyar el desarrollo rural, las comidas escolares y la alimentación de los pacientes que seguían tratamientos contra el VIH y la tuberculosis. A partir de la crisis de 2010, en el marco de la OEM 200170, el PMA estableció actividades de asistencia monetaria en forma de actividades de efectivo por trabajo (EPT) y de transferencias de efectivo en sustitución de las distribuciones de alimentos. En la Figura 1 se ilustran los hechos más destacados que tuvieron lugar entre 2006 y 2011, así como las operaciones del PMA durante ese período.

² Término que se utiliza en el Níger.

Figura 1: Cronología de los hechos



CONSTATAIONES DE LA EVALUACIÓN

Alineación y posicionamiento estratégico

- Por lo que se refiere a la alineación de la cartera del PMA en el país con las políticas y estrategias del Gobierno del Níger, pueden distinguirse dos períodos. Durante el primero el país estaba gobernado por la administración del Presidente Tandja y aunque había una alineación formal en el sentido de que el PMA contribuía y se adaptaba a las decisiones adoptadas al final del proceso de planificación dirigido por el Gobierno, que regía la ayuda alimentaria en el Níger, en realidad había divergencias importantes por lo que se refiere a la orientación estratégica. Durante este período, el firme compromiso de la administración del Presidente Tandja en favor de la autonomía alimentaria hizo que esta administración obstaculizara las distribuciones de alimentos y se negara a admitir siquiera la existencia de un nivel reducido de inseguridad alimentaria durante las temporadas de escasez de alimentos, en contraposición con la estrategia de intervención del PMA. La situación mejoró radicalmente tras el golpe de Estado de 2010 y el establecimiento progresivo de un gobierno democrático elegido en 2011. Durante este último período desaparecieron las tensiones subyacentes y se ha constatado una alineación estratégica estrecha y constante entre las actividades del PMA y la actuación del Gobierno.

6. La oficina en el país ha asignado prioridad a la colaboración con las estructuras gubernamentales, tanto a nivel nacional como regional. Se ha establecido una relación de trabajo muy eficaz con las principales entidades gubernamentales en el marco del Mecanismo nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias (*Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires*), que es el principal organismo público de planificación y coordinación de la ayuda alimentaria. En el plano regional, la oficina en el país colabora estrechamente con los comités gubernamentales regionales y subregionales encargados de la planificación y la vigilancia de la asistencia alimentaria a nivel local. Desde 2012 la oficina en el país aporta apoyo financiero a esos comités para que puedan desempeñar eficazmente sus funciones de supervisión sobre el terreno. El apoyo está condicionado a la presentación de informes sobre las visitas efectuadas. Este nuevo procedimiento constituye un cambio importante respecto de las prácticas anteriores, que consistían en asignar a las organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas un presupuesto para los desplazamientos de los agentes del Estado. A partir de ahora este procedimiento favorecerá el proceso de asunción de la responsabilidad de las operaciones por parte de los agentes públicos locales.
7. Las actividades de la cartera del PMA en el país se ajustaban a las estrategias y objetivos de sus principales asociados del sistema de las Naciones Unidas. En particular, las actividades emprendidas estuvieron muy bien armonizadas con las del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en la esfera de la nutrición. Los dos organismos colaboraron en el marco del grupo de trabajo encargado de la alimentación suplementaria general y del módulo de acción agrupada sobre nutrición. Si bien es cierto que hasta hace poco las actividades del PMA no estaban demasiado armonizadas con las de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la situación ha cambiado y los dos organismos se esfuerzan ahora por ampliar la coordinación a fin de velar por que las comunidades que se benefician de las distribuciones de alimentos y de las actividades de creación de activos del PMA reciban también semillas de la FAO. La concordancia también fue estrecha con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), hasta que en junio de 2011 el PMA tuvo que interrumpir su asistencia a los pacientes seropositivos por falta de fondos. Se ha observado cierta alineación estratégica y operacional con las actividades de un número limitado de ONG y con proyectos de desarrollo dirigidos por los poderes públicos en los sectores de la salud y del desarrollo rural, cuando estos disponían de financiación suficiente para garantizar una presencia ininterrumpida en las zonas donde operaba el PMA (distribución de raciones para los cuidadores a las madres de los niños ingresados en los centros de rehabilitación nutricional intensiva [CRENI] especializados en la atención a los casos de malnutrición grave, los bancos de cereales o las actividades de APT o EPT)³. Además, la cartera en el país se ajustaba al Plan Estratégico del PMA para 2008-2013.

Adopción de decisiones estratégicas

8. La oficina en el país ha decidido instalar los instrumentos analíticos adecuados y, sobre todo, utilizarlos con miras a aumentar la eficacia de la asistencia alimentaria. Por una parte, la Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad proporciona apoyo constante al sistema de alerta temprana del Gobierno y los miembros de su personal

³ Médicos sin Fronteras (MSF) de Suiza por lo que se refiere a los CRENI, Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE) y el programa de apoyo a las acciones comunitarias (*Programme d'appui aux actions communautaires*) (PAC) por lo que se refiere a los bancos de cereales, y proyecto de gestión integrada del medio ambiente (*Projet de gestion intégrée de l'environnement*) (PGIE) y proyecto de desarrollo regional de Dakoro (*Projet de développement régional de Dakoro*) (PDRD) para las actividades de APT.

mantienen una estrecha relación de trabajo con sus homólogos del sistema de alerta temprana, a quienes han ayudado a llevar a cabo numerosos análisis críticos. Por otra parte, la oficina en el país ha elaborado hace poco un marco de análisis innovador, que utiliza para la selección geográfica de las zonas en las que proporcionar asistencia en efectivo. Así pues, el PMA está en una posición de liderazgo por lo que se refiere al análisis de la seguridad alimentaria en el Níger.

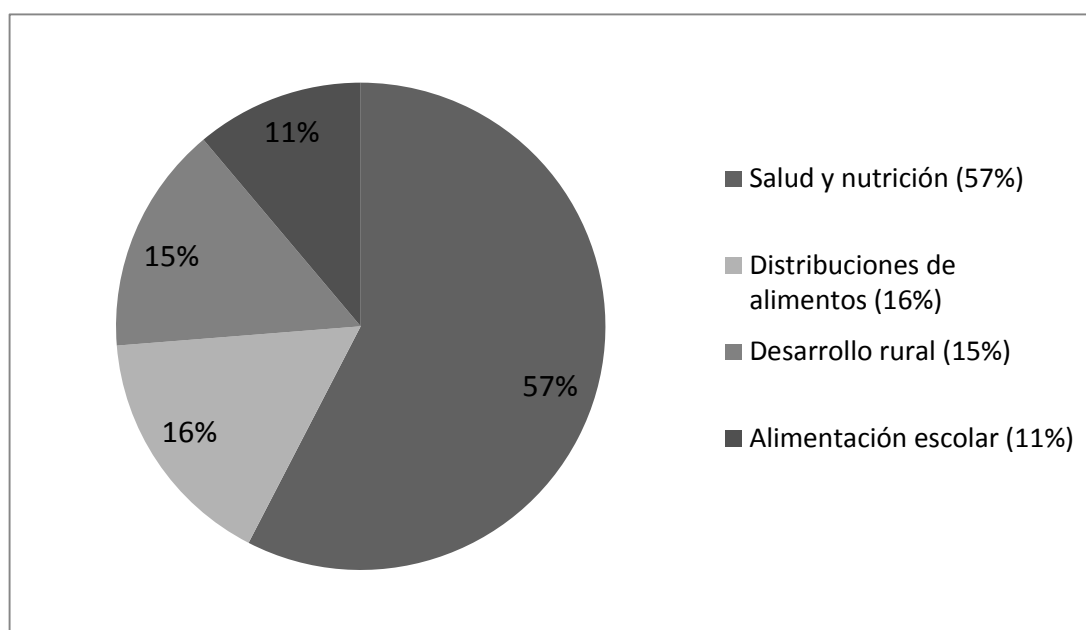
9. En las estrategias de intervención adoptadas por la oficina en el país han influido en gran medida las relaciones existentes entre el PMA y el Gobierno. La oficina en el país vio limitadas sus opciones programáticas durante la administración del Presidente Tandja, puesto que se encontró con cierta resistencia a la hora de planificar las actividades de asistencia alimentaria selectiva y de alimentación suplementaria general, y tuvo que renunciar a llevar a cabo actividades de APT, ya que el Gobierno las había prohibido en abril de 2007. Entonces se dedicó a promover las actividades que no suscitaban oposición por parte del Gobierno, principalmente las de alimentación escolar, bancos de cereales y apoyo a los pacientes con tuberculosis y VIH. Con la llegada de los nuevos gobiernos en 2010 y 2011, la oficina en el país tuvo libertad para programar actividades importantes en las esferas principales, es decir, asistencia alimentaria selectiva, actividades de alimentación suplementaria general y programas de APT y EPT. Por consiguiente, la parte de la cartera correspondiente a las actividades de este tipo ha aumentado considerablemente. Tras el paréntesis de la administración Tandja, la asistencia alimentaria a la población vulnerable se ha convertido de nuevo en el centro de atención del PMA y del Gobierno. La oficina en el país ha adoptado una decisión estratégica importante al incrementar, a partir de 2010, la parte de la asistencia que se proporciona en efectivo, lo que ha conllevado una mejora considerable de la eficiencia, ya que esta forma de asistencia es menos costosa que las distribuciones de alimentos (el ahorro es del orden del 39%).

Realizaciones y resultados de la cartera de proyectos

⇒ *Presentación general de la ayuda prestada a los beneficiarios*

10. La mayor proporción de la cartera, por lo que se refiere al volumen de la asistencia alimentaria, ha correspondido a las actividades en materia de salud y nutrición, como se observa claramente en la Figura 2. Si la alimentación suplementaria general y la distribución de raciones de protección se clasifican en la categoría “Salud y nutrición”, entonces, durante el período objeto de examen, la asistencia alimentaria en ese sector supone un 57% del total. Después de la categoría de salud y nutrición se encuentran las distribuciones de alimentos (el 16%), el desarrollo rural (el 15%) y la alimentación escolar (el 11%). Debido a la magnitud de las operaciones realizadas para hacer frente a la crisis de 2010 en el marco de la OPSR 106110 y de la OEM 200170, queda relegado a un segundo plano el resto de las actividades de la cartera durante el período de la evaluación, a pesar de que solo llegó a financiarse el 62% de la cuantía prevista en el presupuesto de la OEM 200170, lo que acarreó una situación de déficit tanto por lo que se refiere a la asistencia alimentaria como a las transferencias de efectivo (que se financiaron, respectivamente, en un 52% y un 72%, de las cuantías previstas).

Figura 2: Distribución de la asistencia alimentaria, por sector (2007–2011)



Fuente: oficina en el país

⇒ *Evaluación de la ayuda prestada, por actividad*

11. **Asistencia alimentaria selectiva y distribución de raciones de protección.** A pesar de la divergencia entre las distribuciones previstas y las que se realizaron efectivamente durante la crisis de 2010, la asistencia suministrada fue crucial para salvar vidas y ayudar al país a evitar una catástrofe humanitaria de proporciones gigantescas. La capacidad del PMA para hacer realidad una intervención que, en su punto culminante, permitió prestar asistencia a un 38% de la población del Níger, resulta todavía más impresionante si se considera que la planificación se vio muy adversamente afectada por la falta de colaboración de parte de la administración del Presidente Tandja. No obstante, el equipo de evaluación ha considerado discutible la decisión de asignar preferencia a la distribución de raciones de protección a las familias en el marco de las iniciativas de alimentación suplementaria general, poniendo fin de este modo a la asistencia alimentaria selectiva destinada a las familias en situación de inseguridad alimentaria. Esta decisión privó de asistencia a aproximadamente un 70% de los hogares en los que no había un niño en edad de beneficiarse de las iniciativas de alimentación suplementaria general, pero que de todos modos estaban en una situación de inseguridad alimentaria moderada o grave. Sin embargo, las consecuencias prácticas de esta decisión quedaron atenuadas porque los hogares compartían las raciones en una proporción muy elevada.
12. **Alimentación suplementaria general.** Las actividades de alimentación suplementaria general destinada a los niños de 6 a 23 meses durante la temporada de escasez de alimentos tenían dos objetivos principales: i) salvar vidas al prevenir una de las causas de la mortalidad infantil, y ii) mejorar los resultados nutricionales. El equipo de evaluación, si bien estima que esta alimentación suplementaria general ha contribuido ciertamente a salvar vidas, considera menos evidentes su impacto en la malnutrición. Los datos reunidos en 2012 muestran que hubo una mejora clara de las tasas de malnutrición, pero este impacto positivo no se mantuvo durante toda la temporada de escasez de alimentos, y persisten los problemas en materia de selección de beneficiarios. La alimentación suplementaria general ha cumplido de forma evidente su objetivo de salvar vidas y también contribuye sin duda a mejorar el estado nutricional de los niños, pero sigue habiendo

interrogantes en cuanto a la selección de beneficiarios de esas actividades y al alcance de sus efectos, debido a las múltiples causas de la malnutrición infantil.

13. **Alimentación complementaria para los niños malnutridos y las mujeres gestantes y lactantes en los centros de recuperación nutricional ambulatoria que tratan la malnutrición moderada (CRENAM).** El programa de alimentación complementaria destinado a los niños que sufren malnutrición moderada ha alcanzado su objetivo principal, que era lograr tasas de recuperación de por lo menos un 75%.
14. **Distribución de raciones a las madres que acompañan a sus hijos gravemente malnutridos tratados en los CRENI.** La asistencia prestada a los CRENI tiene el objetivo de reducir las tasas de abandono del tratamiento. Este objetivo se ha alcanzado en gran medida, ya que las tasas de abandono registradas al final del período de evaluación fueron inferiores al 3%, lo que representa un muy buen resultado. Cuando el equipo de evaluación se trasladó sobre el terreno, pudo constatar que la distribución de raciones a las madres que acompañaban a sus hijos había hecho mejorar la variedad y la cantidad de los alimentos disponibles en los CRENI.
15. **Ayuda a los pacientes con tuberculosis y VIH.** Las actividades para proporcionar asistencia alimentaria en beneficio de los pacientes con tuberculosis y VIH formaron parte de la cartera hasta junio de 2011, cuando se les puso fin por falta de financiación. No se reunieron datos que permitieran saber si este tipo de ayuda había contribuido a alcanzar el objetivo de ayudar a los pacientes seropositivos a ganar por lo menos 5 kilogramos durante los primeros seis meses de tratamiento. La asistencia a los pacientes con tuberculosis parece haber contribuido a la obtención de resultados positivos en lo relativo al éxito del tratamiento, pero los únicos que han facilitado datos sobre los resultados han sido los asociados en la ejecución, lo que suscita algunas dudas por lo que se refiere a la fiabilidad de esos datos.
16. **Actividades de alimentos por trabajo y efectivo por trabajo.** El equipo constató que las actividades de APT y de EPT habían contribuido considerablemente a reducir la vulnerabilidad de los hogares por lo que se refiere a la inseguridad alimentaria. En general, los activos creados en el marco de estos dos tipos de actividades habían favorecido la recuperación de las tierras agrícolas, la protección de los estanques y la creación de corredores ganaderos para los rebaños de los nómadas con el fin de aumentar la productividad. La selección de los tipos de obras se ha llevado a cabo con las comunidades, bajo la supervisión de las ONG asociadas. No obstante, la oficina en el país no ha definido resultados específicos ni ha reunido datos que permitan apreciar el impacto de estos activos. El equipo de evaluación estima que ha habido carencias graves en la ejecución de los proyectos de APT y EPT que han limitado la contribución de estos proyectos a la mejora de la productividad agrícola. Estas carencias se deben sobre todo a que el ciclo de planificación anual del Mecanismo nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias, que determina las decisiones de tipo geográfico para las intervenciones de APT y EPT, no está vinculado con el calendario agrícola, y a la falta de un marco de asistencia a más largo plazo y no a una deficiencia de los modelos técnicos aplicados por la oficina en el país.
17. **Bancos de cereales.** La oficina en el país ha contribuido a la elaboración de una estrategia nacional relativa a los bancos de cereales al otorgar apoyo financiero al Gobierno del Níger en 2009-2010. Esta estrategia se adoptó en 2011. A pesar de los buenos resultados obtenidos, y como ocurre con las actividades de APT y EPT, la oficina en el país no definió objetivos precisos en lo referente al impacto de los bancos de cereales ni indicadores que pudieran permitirle hacer un seguimiento de los resultados de esos bancos tras su creación. El equipo de evaluación ha observado indicios de malas prácticas

de gestión en los bancos de cereales que ha visitado, lo que denotaría carencias en las actividades de capacitación o seguimiento realizadas por los asociados en la ejecución.

18. **Alimentación escolar**⁴. Durante el período objeto de examen se registró un aumento regular del número de beneficiarios del programa de alimentación escolar, que no se correspondió con un aumento equivalente de los volúmenes de asistencia alimentaria, lo que al parecer entrañó una reducción de las raciones individuales. A pesar de esto, la progresión general de las tasas de matrícula y asistencia escolar, permanencia en la escuela y aprobación del examen final de primaria indican que las actividades de alimentación escolar alcanzaron los objetivos previstos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evaluación general

19. Por lo que se refiere a la coherencia general de la cartera en el país, es importante tener en cuenta que hubo tres fases distintas y que cada una de ellas presentó sus propias limitaciones y oportunidades. De 2007 a 2010, la oficina en el país llevó a cabo sus operaciones en un entorno caracterizado por limitaciones importantes, sin contar con el apoyo del Gobierno por lo que se refiere a los aspectos esenciales de su estrategia. A continuación, la necesidad imperativa de responder con rapidez y eficacia a la crisis alimentaria de 2010 relegó a un segundo plano el resto de las actividades y de hecho impidió cualquier tipo de planificación a más largo plazo. El último año del período abarcado por la evaluación –2011– también fue realmente el primer año en que no se experimentaron limitaciones ni crisis alimentarias importantes y en el que la relación con el Gobierno fue constructiva.
20. Tras haber analizado los diversos factores externos e internos que explican los resultados de la cartera, el equipo de evaluación estima que la dirección y el personal de la oficina en el país actuaron satisfactoriamente en cada una de las tres fases, adoptando estrategias de intervención apropiadas en cada caso. Durante la primera fase, la oficina en el país consiguió seguir proporcionando un volumen reducido de asistencia alimentaria sin suscitar la oposición del Gobierno, una forma de actuar que no hizo peligrar la presencia del PMA en el país, como habría podido ocurrir si se hubiera actuado de otro modo. En este caso se trataba de una situación en la que había que basarse en las hipótesis más favorables considerando lo que era posible realizar en un país cuyo Gobierno habría sin duda preferido que el PMA abandonara sus operaciones. Durante la crisis de 2010, la oficina en el país simplemente aportó la mayor parte de la asistencia que era esencial para evitar una catástrofe humanitaria enorme. Luego, en 2011, la oficina en el país comenzó a analizar el conjunto de actividades de la cartera y a introducir algunos cambios importantes encaminados a mejorar la eficacia, entre los cuales: i) dejar de distribuir raciones de protección en el marco de las actividades de alimentación suplementaria general —un sistema que se había utilizado de forma masiva en 2010—, y en lugar de ello realizar conjuntamente actividades de asistencia alimentaria selectiva y de alimentación suplementaria general, lo que permitió acabar con los errores de exclusión que, en el momento álgido de la crisis de 2010, habían privado de la ayuda del PMA a los hogares en situación de inseguridad alimentaria en los que no había niños en edad de beneficiarse de las actividades de alimentación suplementaria general; ii) modificar las instrucciones

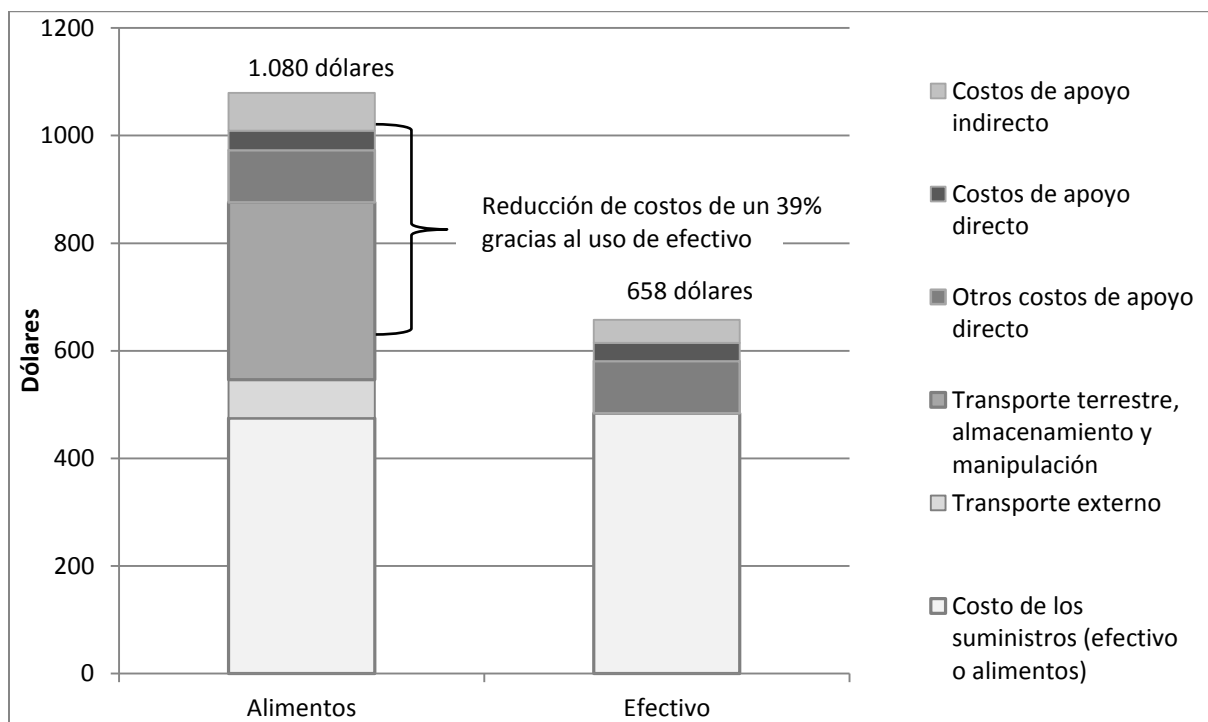
⁴ Durante el período de objeto de examen, recibieron ayuda del PMA entre el 6% y el 8% del número total de las escuelas situadas en el medio rural.

relativas a la identificación de los beneficiarios de la alimentación suplementaria general, a fin de velar por que se tuviera en cuenta a todos los niños que pudieran optar a ella, y iii) utilizar un modelo normalizado (análisis de la economía de los hogares) para seleccionar a los beneficiarios de la mayor parte de las actividades de asistencia alimentaria a nivel de los hogares. Así pues, en cada una de las tres fases críticas los equipos de la oficina en el país supieron superar las dificultades, de lo cual se deriva una opinión positiva global por lo que se refiere a la cartera en el país en su conjunto.

Conclusiones

21. **Pertinencia.** Las actividades de la cartera de proyectos en el Níger (2007-2011) estaban adaptadas a las necesidades de la población: las distribuciones de alimentos y la alimentación suplementaria general durante la crisis de 2010 contribuyeron a salvar vidas; al proporcionar alimentación complementaria a los niños que sufrían malnutrición, el PMA contribuyó a incorporar en el programa nacional la cuestión de la malnutrición moderada; por lo que se refiere a la ayuda destinada a los pacientes con tuberculosis y seropositivos, las actividades de investigación demuestran que la asistencia alimentaria, además de alentarlos a recibir tratamiento, también hizo aumentar la tasa de buenos resultados de las terapias antirretrovirales y del tratamiento contra la tuberculosis; las actividades de desarrollo rural contribuyeron a reducir la vulnerabilidad de las comunidades frente a futuras crisis y a fortalecer su resiliencia; en cuanto a la alimentación escolar, esta contribuye a mejorar la capacidad de aprendizaje de niñas y niños.
22. **Eficiencia.** Durante el período examinado la eficiencia mejoró gracias al mayor recurso que se hizo, a partir de la crisis de 2010, a las transferencias de efectivo, principalmente en forma de transferencias no sujetas a condiciones vinculadas a la asistencia alimentaria selectiva o de pagos sujetos a condiciones en el marco de las actividades de EPT. Por lo que se refiere al costo unitario en el momento de la entrega, el ahorro realizado con respecto a las distribuciones de alimentos se ha estimado en un 39% (véase la Figura 3). En conjunto, el costo de la asistencia alimentaria por tonelada fuera del período de crisis se situó anualmente entre un 7% y un 21% por debajo de las medias que el PMA solía registrar. Estas cifras no son anormales para un país sin litoral, cuya población está muy dispersa.

Figura 3: Costo de la asistencia alimentaria en especie y en efectivo por tonelada (2011)



Fuente: datos facilitados por la dependencia de la oficina en el país encargada de las transferencias de efectivo y cupones.

23. **Eficacia e impacto.** Las actividades de la cartera en el país pueden dividirse en tres grupos, en función de su eficacia y su impacto. Entre las primeras de esta clasificación se sitúan las actividades que han alcanzado claramente sus objetivos y que han tenido un impacto positivo, es decir, las de asistencia alimentaria selectiva, alimentación complementaria en los CRENAM, distribución de raciones de protección en los CRENI, ayuda a los pacientes con tuberculosis y alimentación escolar. En cada una de estas actividades se aplicaron criterios de selección coherentes y se cumplieron los objetivos. En cambio, las actividades de APT y EPT no contribuyeron a mejorar la productividad agrícola como hubieran debido. Entre estos dos grupos de actividades hay otro, en el cual la alimentación suplementaria general ocupa un lugar destacado, donde es más difícil evaluar la eficacia y el impacto de las actividades. Si bien no hay duda de que estas han contribuido a que se alcanzara el objetivo de atenuar las repercusiones de las crisis y salvar vidas, y de que al parecer han sido provechosas desde el punto de vista nutricional para los niños seleccionados, su impacto general en la malnutrición en el Níger sigue siendo poco claro. Esto se debe a problemas en materia de selección de beneficiarios y a la complejidad de las causas de la malnutrición infantil. En cuanto a los bancos de cereales y al apoyo a los pacientes seropositivos, el equipo de evaluación ha tenido muchas dificultades para formular opiniones por falta de datos y de objetivos bien definidos.

Recomendaciones

⇒ *Recomendaciones dirigidas a la oficina en el país*

24. **Recomendación 1: Establecer un programa piloto de alimentación complementaria preventiva por conducto de determinados CRENAM.** La oficina en el país tiene que elegir una región en la que llevar a cabo de forma piloto un programa de alimentación complementaria preventiva para todos los niños de entre 6 y 23 meses de edad cuya relación peso para la estatura sea inferior a la media o cuya circunferencia braquial no llegue a un valor determinado. Este programa piloto debería estar administrado por los asociados responsables de los CRENAM y ubicarse en lugares adyacentes a esos centros. Esto permitiría economizar costos y tiempo eliminando la necesidad del proceso de identificación y registro de los beneficiarios y limitando los errores de inclusión y exclusión. Esto también puede ofrecer un punto de partida para la aplicación de medidas multisectoriales dirigidas a abordar las otras causas de la malnutrición infantil que no sean el acceso a los alimentos.
25. **Recomendación 2: Buscar otras soluciones a los problemas nutricionales de los pacientes con tuberculosis y VIH.** Tras el fracaso de la undécima serie de negociaciones del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria y la interrupción por falta de financiación de la ayuda que suministraba el PMA, los pacientes con tuberculosis y VIH han seguido obteniendo sus medicamentos pero han dejado de recibir asistencia alimentaria. La oficina en el país debe entable conversaciones en el módulo de acción agrupada sobre nutrición o en el marco de la Asociación REACH (para poner fin al hambre entre los niños) o de la Iniciativa SUN para el fomento de la nutrición, a fin de encontrar asociados que puedan proporcionar asistencia alimentaria a largo plazo.
26. **Recomendación 3: Establecer un programa plurianual de apoyo a las actividades agropastorales.** La oficina en el país debe identificar un número determinado de “zonas de gran potencial” en las que pueda poner en marcha actividades de APT o EPT durante varios años, desvinculando sus decisiones programáticas del proceso de selección geográfica dirigido por el Mecanismo nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias. Tendrá que establecer relaciones a más largo plazo tanto con sus propios asociados en la ejecución como con otros proveedores de fondos (FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA], etc.) para formular un programa integrado de apoyo técnico y financiero. En 2012, la oficina en el país empezó a elaborar un catálogo de los proyectos conjuntos de apoyo a la agricultura llevados a cabo con estas entidades. En los años venideros esta iniciativa deberá mantenerse y reforzarse.
27. **Recomendación 4: Racionalizar el apoyo a los bancos de cereales formulando objetivos específicos.** La oficina en el país debe determinar con precisión sus objetivos relativos a los bancos de cereales. Puede optar por considerarlos principalmente un instrumento pertinente para el socorro de emergencia, es decir, unas existencias de seguridad de reserva administradas por las comunidades. En este caso, el modelo de gestión específico que debe aplicarse es relativamente sencillo en la medida en que estos bancos han de concentrarse exclusivamente en las buenas prácticas en materia de gestión de existencias y gobernanza colectiva. Otro modo de proceder sería considerar los bancos de cereales como una “actividad económica” que contribuye a la resiliencia de las comunidades a más largo plazo y para la cual debe lograrse la sostenibilidad financiera. El modelo de gestión correspondiente a esta perspectiva a más largo plazo ha de ser mucho más riguroso. Ambos modelos son válidos, y en el Níger hay asociados técnicos con las competencias necesarias; sin embargo, el segundo modelo requiere un nivel de inversiones considerablemente mayor en capacitación y apoyo a más largo plazo, unos requisitos que

la oficina en el país deberá hacer constar en los acuerdos de asociación sobre el terreno que suscriba.

28. **Recomendación 5: Reforzar la capacitación sobre gestión de la alimentación escolar de los miembros de los comités de gestión de las instituciones escolares.** Esta medida promoverá un mayor grado de apropiación de las actividades de alimentación escolar por parte de las comunidades interesadas. Así pues, la oficina en el país debería procurar establecer asociaciones con organismos capaces de impartir este tipo de capacitación en el marco de un programa de alfabetización funcional de adultos.

⇒ *Recomendaciones dirigidas a la oficina en el país y la Sede del PMA*

29. **Recomendación 6: Ampliar el apoyo a la alimentación escolar en las zonas seleccionadas para atender también a los niños en edad preescolar y a los que cursan el nivel secundario (ciclo básico 2).** Esta medida, que hará aumentar considerablemente el número de niños seleccionados (de momento solo se trata de alumnos de primaria), contribuirá a mejorar el nivel de correspondencia entre la planificación de las cantidades de alimentos para distribuir y las distribuciones efectivas en las escuelas receptoras de asistencia donde se imparte enseñanza preescolar, y a facilitar el paso del ciclo básico 1 al ciclo básico 2, especialmente para las niñas que hayan aprobado el examen final de la enseñanza primaria. Para que esta medida sea eficaz se requerirá un aumento presupuestario, y por consiguiente, un esfuerzo adicional por parte de la oficina en el país y la Sede del PMA para que se proporcione la financiación adecuada.
30. **Recomendación 7: Reducir el número de categorías de actividades reagrupando las intervenciones en el marco de las OPSR y recurriendo a OEM en las situaciones de crisis.** La oficina en el país se enfrenta a un verdadero desafío en materia de planificación debido a que hay un sistema de dos velocidades: algunas intervenciones se inscriben en el sector de las OPSR y OEM, que está bien financiado, mientras que otras se sitúan en el de los PP, que no está tan bien dotado. Las actividades de estos dos sectores tienen ciclos de planificación distintos. Esta situación, además de que en ocasiones puede acarrear errores, hace que la oficina en el país tenga dificultades para racionalizar su cartera global a fin de hacer frente a las fluctuaciones de las necesidades. El Níger se halla constantemente en una situación de ajuste antes o después de una crisis (entre 2005 y 2013 se han producido tres crisis alimentarias importantes). Por consiguiente —aunque el actuar de esta forma no se ajuste a las disposiciones del documento titulado “Examen de las categorías de programas”⁵—, la oficina en el país y la Sede podrían reagrupar en el marco de las OPSR el conjunto de las intervenciones de la cartera de proyectos en el Níger y, si fuera necesario, reforzar periódicamente el apoyo que se presta mediante este tipo de operaciones poniendo en marcha una OEM. En el conjunto de la cartera en el país, el tipo de actividad que menos encaja en las definiciones programáticas de una OPSR es el apoyo a las comidas escolares, para el cual podría utilizarse otro marco de financiación, como un proyecto de desarrollo específico.
31. **Recomendación 8: Prolongar los plazos contractuales de los acuerdos de asociación sobre el terreno que se suscriban con los principales asociados en la ejecución.** El hecho de que los acuerdos de asociación sobre el terreno sean de corto plazo limita la eficacia de la ejecución de las actividades (APT, bancos de cereales) que se beneficiarían de una presencia más prolongada de los asociados en la ejecución. La falta de planificación previa y de seguimiento de este tipo de actividades puede atribuirse, por lo menos en parte,

⁵ WFP/EB.A/2010/11/Rev.1.

a que los asociados en la ejecución no pueden aplicar una perspectiva a más largo plazo debido a que sus contratos con el PMA son de corto plazo.

⇒ *Recomendación dirigida a la Sede del PMA*

32. **Recomendación 9: Revisar los sistemas informáticos del PMA para mejorar su capacidad de contabilizar las transferencias monetarias.** Los sistemas de gestión de la información instalados actualmente en la oficina en el país no permiten realizar un seguimiento satisfactorio de las distribuciones de efectivo. Las tasas de eficacia y las cuotas de cartera suelen calcularse a partir de los volúmenes de productos alimenticios y no tienen en cuenta las transferencias de efectivo. La cartera contiene una proporción creciente de actividades en forma de transferencias de efectivo, lo que crea dificultades para el personal de la oficina en el país y los encargados de la evaluación a la hora de supervisar los niveles de actividad. Sería útil disponer de un sistema informático capaz de tratar los datos relativos a las distribuciones de efectivo como el Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos (COMPAS) trata los datos sobre las distribuciones de alimentos, y que fuera compatible con este sistema de modo que resultara más fácil hacer un análisis unificado de las distribuciones de efectivo y de alimentos utilizando para ello una unidad de medida común de los volúmenes, como podría ser el valor de una tonelada de alimentos calculado a partir de un precio de referencia. Será necesario realizar a este respecto una reflexión más general en la Sede del PMA.

⇒ *Recomendación dirigida a la oficina en el país, el Gobierno del Níger y los asociados técnicos que corresponda de acuerdo con las distintas encuestas en materia de vulnerabilidad*

33. **Recomendación 10: Estudiar la viabilidad de modificar las iniciativas estandarizadas de seguimiento y evaluación de las fases de socorro y transición (SMART) y los estudios conjuntos sobre la vulnerabilidad de los hogares para ajustar el nivel de análisis geográfico.** Para superar los problemas de selección geográfica que se plantean principalmente en el caso de las actividades de alimentación suplementaria general, pero también cuando se trata de otras intervenciones, sería útil disponer, en el marco de las iniciativas SMART y de los estudios conjuntos sobre la vulnerabilidad, de análisis que faciliten información precisa sobre las tasas de malnutrición y de inseguridad alimentaria a una escala geográfica más reducida. Para las iniciativas SMART, se trataría de resituar el nivel de análisis por debajo del nivel regional, y para los estudios conjuntos sobre la vulnerabilidad, a nivel de las comunidades. Estos cambios requerirían aportaciones suplementarias importantes desde el punto de vista financiero y de los recursos humanos por parte de los asociados correspondientes; por esto hay que estudiar previamente las distintas opciones metodológicas para evaluar su viabilidad técnica y financiera.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APT	alimentos por trabajo
CARE	Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo
COMPAS	Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos
CRENAM	centro de recuperación nutricional ambulatoria que trata la malnutrición moderada
CRENI	centro de rehabilitación nutricional intensiva
CSRD	Consejo Supremo para la Restauración de la Democracia
EPT	efectivo por trabajo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
MSF	Médicos sin Fronteras
OEM	operación de emergencia
ONG	organización no gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PAC	<i>Programme d'appui aux actions communautaires</i>
PDRD	<i>Projet de développement régional de Dakoro</i>
PGIE	<i>Projet de gestion intégrée de l'environnement</i>
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia