

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 9-13 de noviembre de 2009

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/2009/6-F

30 septiembre 2009

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO

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

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 la funcionaria del PMA encargada de la coordinación del documento, que se indica a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, Oficina de Evaluación: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).



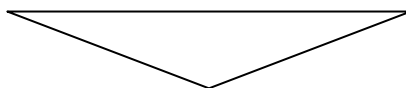
RESUMEN

La República Democrática Popular Lao es un país clasificado como menos adelantado que presenta unas elevadas tasas de malnutrición crónica (insuficiencia ponderal y retraso del crecimiento). El PMA ha ayudado al país a atender sus necesidades derivadas del hambre desde 1975 y, de manera más intensa, desde el año 2000. En la evaluación de la cartera de proyectos del PMA en el país que se hace en el presente informe, se procura responder a tres preguntas: i) ¿Se situó el PMA en una buena posición estratégica y se ajustó a las estrategias del Gobierno y los asociados?; ii) ¿En qué se basó el PMA para tomar decisiones y en qué medida fueron estratégicas las decisiones adoptadas?, y iii) ¿Qué rendimiento obtuvo la cartera de proyectos, y cuáles fueron sus resultados? La evaluación fue realizada por un equipo de ocho evaluadores, entre ellos cuatro investigadores de la República Democrática Popular Lao; el trabajo de campo se realizó en abril y mayo de 2009.

Se determinó que, en general, las operaciones del PMA se ajustaban bien a las políticas gubernamentales y a las estrategias de los asociados. Podrían situarse en una posición más estratégica si aprovecharan la considerable labor analítica realizada por el PMA en el país y si se comprendiera mejor cuáles son las esferas en las que las operaciones del PMA pueden contribuir en mayor medida. Globalmente se obtuvieron buenos resultados en cuanto a la población destinataria alcanzada y, por lo general, las actividades fueron pertinentes y adecuadas, pese al vacío existente en la atención a la malnutrición crónica. La eficacia varió en función del objetivo y en ella influyeron diversos factores que se podrían atender para aumentar la eficacia. La sostenibilidad de la alimentación escolar parece asegurada gracias a su inclusión en el marco sectorial del Gobierno, al igual que ocurre con las actividades relacionadas con los activos comunitarios y de los hogares, cuando son planificadas, diseñadas y ejecutadas con la plena participación de miembros de la comunidad.

En la evaluación se recomienda a la oficina en el país que aproveche su labor analítica para sustentar las decisiones estratégicas que deberá adoptar cuando elabore su estrategia para el país; que haga mayor hincapié en los enfoques participativos; y que organice sistemas de seguimiento que aporten información para la toma de decisiones. A nivel institucional, en la evaluación se recomienda tener en cuenta las consecuencias que tiene, sobre las decisiones a escala nacional, el modelo de financiación basado en el volumen de productos alimenticios.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en la República Democrática Popular Lao” (WFP/EB.2/2009/6-F) y de la “Respuesta de la dirección a las recomendaciones formuladas en el informe de la evaluación de la cartera de proyectos en la República Democrática Popular Lao” (WFP/EB.2/2009/6-F/Add.1) y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2009 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.

ANTECEDENTES

Contexto

1. La República Democrática Popular Lao, país del sudeste asiático sin litoral, es uno de los países menos adelantados del mundo. Su economía, aunque está experimentando una rápida transformación, aún es en gran medida de subsistencia, y una parte importante de la población vive en las zonas rurales. Las políticas e inversiones recientes dirigidas a desarrollar la economía han tenido un impacto en las comunidades rurales, proporcionándoles oportunidades, pero creando al mismo tiempo desafíos para sus sistemas de subsistencia tradicionales. El crecimiento económico, sobre todo el del sector agrario, ha contribuido a aumentar la producción bruta de alimentos, reduciendo así la inseguridad alimentaria global, pero existen muchas desigualdades en el acceso a los alimentos y la utilización de los mismos. Las tasas de insuficiencia ponderal se sitúan en el 38%, en tanto que las de retraso del crecimiento han llegado hasta el 40%, sin experimentar mejorías entre 2000 y 2006. Estas tasas son más pronunciadas en los grupos étnicos diferenciados, que habitan en su mayoría en zonas de montaña. Durante el mismo período, las tasas de emaciación se redujeron de más del 15% a aproximadamente el 7%. Según un análisis de la diversidad alimentaria, la ingesta de grasas, proteínas y fruta es poco frecuente.

Cartera de proyectos del PMA

2. El PMA ha prestado asistencia a la República Democrática Popular Lao desde 1975 y ha ampliado las actividades que realiza en el país desde la apertura de la oficina en el país en el año 2000. En términos relativos, la cartera se considera pequeña conforme a los criterios del PMA, con un total de ocho operaciones entre 2000 y 2008. Actualmente hay tres operaciones en marcha: dos proyectos de desarrollo y una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR).
3. No existe ningún marco lógico colectivo que unifique las operaciones en torno a una meta común a nivel nacional. Los objetivos de las operaciones aprobadas entre 2000 y 2008 pueden agruparse del modo siguiente:
 - i) Actividades de alimentos para el socorro destinadas a satisfacer las necesidades de emergencia, principalmente en casos de catástrofes naturales y de transición de los medios de subsistencia. Estas operaciones tienen por objetivo prestar asistencia inmediata para ayudar a que las personas que sufren una gran escasez de alimentos consigan suficientes alimentos para el consumo y evitar así la adopción de estrategias de supervivencia negativas, como el agotamiento de sus activos de subsistencia.
 - ii) Actividades de alimentos por trabajo (APT) destinadas a fortalecer los medios de vida o reducir la inseguridad alimentaria a largo plazo de personas, hogares y comunidades. Las actividades de este tipo tienen el doble objetivo de satisfacer las necesidades alimentarias inmediatas y de ayudar a la recuperación de los medios de subsistencia y a la consecución de objetivos a más largo plazo, tales como reforzar los medios de subsistencia y mejorar el uso de los recursos existentes.
 - iii) Actividades de alimentación escolar destinadas a ayudar a aumentar la matrícula y las tasas de asistencia escolar en la enseñanza primaria.



4. Las actividades principales son, por tanto, las relativas a los alimentos para el socorro, los APT y la alimentación escolar. Se han llevado a cabo además varias otras actividades de menor envergadura, como la prestación de apoyo a las personas que viven con el VIH y/o el sida.

Propósito y objetivos de la evaluación

5. El propósito de esta evaluación de la cartera de proyectos en el país era obtener pruebas y análisis que sirvieran para sustentar la toma de decisiones en relación con el posicionamiento estratégico del PMA en la República Democrática Popular Lao. Sus objetivos eran: i) facilitar la rendición de cuentas mediante la evaluación y la presentación de información acerca del rendimiento y los resultados de la cartera en el contexto del mandato del PMA y en respuesta a los retos humanitarios y de desarrollo a los que se enfrenta el país, y ii) favorecer el aprendizaje gracias a la generación de análisis y conocimientos empíricos que sirvan para sustentar tanto la elaboración y la puesta en práctica de una estrategia para el país como la planificación y gestión de la cartera y sus operaciones. La evaluación abarcó la cartera de proyectos del PMA en el país en el período 2000-2008.
6. Con la evaluación se procuró responder a tres preguntas principales: i) ¿Se situó el PMA en una buena posición estratégica y se ajustó a las estrategias del Gobierno y los asociados?; ii) ¿En qué se basó el PMA para tomar decisiones y en qué medida fueron estratégicas las decisiones?, y iii) ¿Qué rendimiento obtuvo la cartera de proyectos, y cuáles fueron sus resultados? La evaluación fue realizada por un equipo de ocho evaluadores, entre ellos cuatro investigadores de la República Democrática Popular Lao; el trabajo de campo se realizó en abril y mayo de 2009.

ASPECTOS DESTACADOS DE LAS REALIZACIONES

Armonización y posicionamiento estratégico

7. En la evaluación se observó que la cartera de proyectos del PMA estaba en general bien armonizada con las políticas, los sistemas y los procesos nacionales. Esto era patente sobre todo en el sector educativo, donde la alimentación escolar está plenamente integrada en el marco nacional de desarrollo del sector. Las actividades de APT del PMA se ajustan a dos de las cuatro prioridades del Ministerio de Agricultura y Silvicultura, aunque también podrían diseñarse y ponerse en práctica actividades para apoyar un tercer ámbito: el de la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales. Las carreteras de acceso básicas construidas mediante actividades de APT apoyan la labor del Gobierno y de los asociados para desarrollar la red de transportes, pero hasta hace poco no se llegó a un acuerdo de cooperación con el ministerio competente para conseguir un mayor grado de armonización. En la esfera de la nutrición, el PMA desempeñó —gracias a su labor de análisis y de promoción— un papel decisivo de sensibilización, además de contribuir a un proceso que condujo a la formulación de una política nacional de nutrición. Desde el punto de vista geográfico, la cartera del PMA está plenamente armonizada con las prioridades institucionales en materia de inseguridad alimentaria, si bien no coincide perfectamente con los distritos señalados como prioritarios por el Gobierno para reducir la pobreza.
8. El sentimiento de apropiación de los proyectos es mayor en las instancias gubernamentales superiores, sobre todo en el caso de la alimentación escolar, que se ha integrado en el marco de desarrollo del sector, y en el caso de las actividades de alimentos para el socorro, que se realizan a través de las correspondientes estructuras



gubernamentales. Las actividades de APT, sin embargo, se llevan a cabo a través del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, no son sentidas como propias por los ministerios sectoriales pertinentes (por ejemplo los de agricultura y transporte) y carecen del apoyo técnico necesario de éstos, lo cual impide que se utilicen de la manera más estratégica. En las aldeas, el grado de apropiación depende del nivel de participación y de la autonomía que puedan ejercer las comunidades a la hora de elegir y poner en práctica las actividades, especialmente las de APT. Por otra parte, los factores socioculturales influyen en que las escuelas y la alimentación escolar sean aceptadas y sentidas como propias localmente. Las dificultades observadas para conseguir la participación y empoderamiento no son exclusivas de las operaciones del PMA, sino que también se han observado en una serie de proyectos de desarrollo del Banco Mundial impulsados por la comunidad.

9. El PMA participa en procesos de coordinación dirigidos desde el Gobierno y comparte objetivos comunes con otros asociados. Sin embargo, en realidad sigue habiendo problemas para plasmar esta labor de coordinación en programas que tengan efectos sinérgicos positivos. La alimentación escolar sí funcionó bien en este sentido: se llevó a cabo paralelamente a las iniciativas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en pro de unas escuelas de calidad y coincidiendo con las inversiones realizadas en educación básica por el Banco Asiático de Desarrollo en los mismos distritos y comunidades. Parte de las actividades de APT se llevaron a cabo en asociación con organizaciones no gubernamentales (ONG) y con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y se integraron bien en proyectos de desarrollo rural más amplios. Sin embargo, cuando las actividades de APT tuvieron lugar aisladamente, les faltaron suficientes artículos no alimentarios para maximizar su eficacia, además de una conexión con los proyectos en curso de otros asociados.

Toma de decisiones estratégicas

10. La oficina en el país realizó una cantidad sorprendente de trabajo analítico, lo cual es un claro indicio del deseo de conocer el contexto operacional, explorar las posibilidades de poner en práctica nuevas iniciativas, e informar a los responsables de la toma de decisiones tanto del PMA como de los asociados. El análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad constituye el máximo ejemplo de este trabajo y, junto con una promoción eficaz, ha contribuido a concienciar sobre cuestiones de nutrición entre las partes interesadas del Gobierno y los asociados. Se adoptó un enfoque similar de promoción activa en el caso de la infestación por roedores y sus consecuencias para la seguridad alimentaria. Sin embargo, se hizo poco uso del trabajo analítico para resolver problemas sistémicos o para tomar decisiones estratégicas. De hecho, las actividades no tendrán en cuenta las constataciones del análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2006 hasta la próxima ronda de diseño de programas.
11. Esta imposibilidad de plasmar el trabajo analítico en decisiones estratégicas puede explicarse, en parte, por la ausencia de estrategias para el país —para el PMA en su conjunto— como base para dirigir la cartera de proyectos y diseñar respuestas en forma de operaciones. La oficina en el país planificó sus operaciones actuales de forma pragmática, siguiendo un enfoque de abajo hacia arriba basado en su comprensión de cómo se pueden poner en práctica las actividades de los programas y qué actividades serán apoyadas por los donantes. Este enfoque se corresponde con el modelo de funcionamiento y financiación del PMA, pero no garantiza que las actividades estén estratégicamente situadas para hacer la mayor contribución posible a las soluciones al problema del hambre para la población de la República Democrática Popular Lao. Tampoco presta suficiente atención a los resultados a escala nacional ni a las posibles sinergias entre las operaciones del PMA y las de los asociados.



12. Siguiendo orientaciones institucionales y teniendo en cuenta las constataciones de la presente evaluación, la oficina en el país elaborará una estrategia para el país. Queda por verse si opta por concretar las operaciones del PMA en áreas que hagan contribuciones fundamentales y discernibles al desarrollo del país y a los problemas de orden humanitario, o si decide abarcar una amplia gama de actividades que permita responder a todo tipo de exigencias, asociaciones potenciales u oportunidades de financiación.

Rendimiento y resultados de la cartera de proyectos

13. Entre 2005 y 2007, la cartera de proyectos en el país benefició a un número de entre 300.000 y 500.000 personas al año. Esto implica que las cifras de beneficiarios reales se situaron entre el 75% y el 100% de los previstos. Los beneficiarios pertenecían en gran parte a la población adulta —47%—, con sólo una pequeña proporción de niños de hasta cinco años de edad, es decir, pertenecientes a uno de los grupos más vulnerables. Según los informes, el 50% de los beneficiarios eran mujeres, pero los datos no permiten conocer la proporción de mujeres gestantes y lactantes, que forman el otro grupo más vulnerable señalado por el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad. No se registraron grandes diferencias en las realizaciones de las distintas categorías de programas, aunque, entre las diversas actividades, parece que la alimentación escolar obtuvo unos resultados algo mejores por término medio, mientras que las actividades de APT registraron un rendimiento y unos efectos muy variables.
14. Las actividades del PMA —alimentos para el socorro, APT y alimentación escolar— en principio son pertinentes y adecuadas a las necesidades de la población. La asistencia fue muy valorada por todos los beneficiarios con los que habló el equipo de evaluación, y tanto el Gobierno como la comunidad internacional reconocen en el PMA a un asociado importante. En la pertinencia y la idoneidad de las actividades influyeron varios factores: i) el grado en el que fueron seleccionadas, planificadas y aplicadas de manera participativa (en la cartera de proyectos del PMA se observaron ejemplos tanto positivos como negativos de participación y sentimiento de apropiación); ii) su puntualidad, ya que los retrasos en la entrega redujeron la pertinencia de la asistencia para cubrir las necesidades de seguridad alimentaria inmediatas, pero mantuvieron su pertinencia como herramienta de transferencia de recursos, y iii) la integración de las actividades en los programas de otros asociados, para facilitar apoyo técnico o actividades complementarias. Son ejemplos positivos la alimentación escolar, cuya pertinencia fue mayor cuando se entregó como complemento de otras inversiones en el sector educativo, o los proyectos de APT que complementaron la labor de las ONG. Algunos ejemplos de menor éxito se relacionan con la falta de integración de otros proyectos de APT en los programas gubernamentales o de los asociados para lograr las sinergias necesarias. En lo referente a la nutrición, la alimentación escolar es la actividad más pertinente para atender las necesidades al respecto.
15. Colectivamente, y al no haberse establecido una meta común para el país, resulta difícil determinar la pertinencia de las actividades y su adecuación a las necesidades de la República Democrática Popular Lao en relación con el hambre. Por ejemplo, si el fin del PMA fuera reducir la malnutrición, las observaciones formuladas en el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad requerirían el establecimiento de un programa de nutrición dirigido a los recién nacidos, las mujeres gestantes y lactantes, con mayor diversidad en las raciones. Si la meta fuera reducir la inseguridad alimentaria, habría que hacer balance de las causas profundas de la inseguridad alimentaria y determinar cuál sería la estrategia de respuesta más pertinente para afrontarlas. La pertinencia de las actividades, por sí solas o colectivamente, dependería, por tanto, de la medida en la que sirvieran a dicha meta general.



16. En la eficiencia de la cartera de proyectos influyeron negativamente varios factores: las bajas densidades de población y los costos relativamente altos del transporte en relación con las cantidades de alimentos distribuidos; unos mecanismos de contrapeso y equilibrio con los que se pretendía asegurar el uso adecuado de los recursos pero que exigían mucho tiempo; y unos costos unitarios elevados en comparación con, por ejemplo, otros proyectos de construcción de carreteras mediante actividades de APT o con las cifras medias del PMA en la esfera de la alimentación escolar.
17. En la eficacia y el impacto de las actividades influyeron asimismo las dificultades para realizarlas a su debido tiempo. Objetivos tales como reducir el hambre a corto plazo o impedir la aplicación de estrategias de supervivencia negativas no se consiguieron plenamente porque las estrategias alternativas con las que contaban las comunidades las hacían menos dependientes de las entregas de alimentos y ayudaban a salvar períodos de dificultad hasta que llegaban las entregas. Como los hogares y las comunidades no quedaban asolados por las crisis, podían poner en práctica estrategias de supervivencia alternativas con las que paliar las dificultades e iniciar una pronta recuperación a partir de sus propios recursos. Con respecto a la eficacia de la creación de activos productivos y sus repercusiones económicas, se observaron resultados heterogéneos, es decir, tanto éxitos como fracasos, poniendo de manifiesto la importancia de la participación y la apropiación local, de la viabilidad técnica de los proyectos de APT, y del asesoramiento técnico para que los activos funcionaran y generaran un rendimiento. Muchas comunidades tradicionales valoraron igualmente los activos socioculturales. Se consideró que la alimentación escolar contribuía a los efectos en materia educativa, en conjunción con otros factores dentro de las comunidades y con las inversiones de otros organismos; en cambio, los efectos potenciales en materia nutricional aún no han sido objeto de medición.
18. La sostenibilidad de los activos creados mediante actividades de APT depende en gran medida de cuán propias las sienta la población local y de la capacidad para mantenerlos activos. Se sabe que las carreteras construidas en el marco de proyectos de APT tienen dificultades para resistir las condiciones meteorológicas porque carecen de pavimento, algo que no sólo sucede con las carreteras construidas con el apoyo del PMA. Estas carreteras se han deteriorado aún más rápido cuando se ha abusado de su utilización mediante camiones pesados. La sostenibilidad de la alimentación escolar se ve favorecida por su inclusión en el marco gubernamental de desarrollo del sector educativo, pero requerirá una creación de capacidades y unas asignaciones financieras acordes. El Gobierno ha expresado preocupación acerca de la dependencia de las actividades en el país con respecto a los alimentos importados, lo que podría obstaculizar el traspaso de responsabilidades al Gobierno y la sostenibilidad del programa. La oficina en el país está estudiando el tema. El próximo marco de gastos a medio plazo indicará si la cartera de actividades es viable desde el punto de vista financiero o si necesitará apoyo financiero externo y, en tal caso, en qué medida.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evaluación general

19. *Armonización y posicionamiento estratégico.* El papel que desempeña el PMA y sus operaciones se ajustan adecuadamente a las políticas gubernamentales. Comparten objetivos comunes, y aunque las políticas del Gobierno no prevén la prestación de ayuda alimentaria, tampoco impiden que la asistencia alimentaria desempeñe un papel en el proceso de desarrollo. En varios casos se observó la creación de sinergias positivas con las



operaciones de otros asociados, si bien no se exploraron ni explotaron todas las oportunidades. En general el sentimiento de apropiación de los programas fue grande, especialmente cuando estaban bien integrados en las prioridades del Gobierno. La elección del organismo asociado es un factor importante para lograr que las actividades se sientan como propias, por lo que debería adaptarse según el objetivo de la actividad de que se trate. Por ejemplo, las actividades encaminadas a apoyar el desarrollo rural o el transporte rural se llevaron a cabo con el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en lugar de hacerlo con ministerios sectoriales más adecuados. La elección de la actual contraparte gubernamental sería razonable si las actividades de APT se realizaran como medida de protección social, para la creación de empleo. A nivel de las comunidades, la participación en la selección, la planificación y la ejecución de las operaciones fue esencial para lograr un sentimiento de apropiación. Las operaciones también se ajustan bien al nuevo Plan Estratégico del PMA, y la oficina en el país se esforzó por probar y aplicar nuevas herramientas de programación, a pesar de la limitación de los recursos.

20. **Toma de decisiones estratégicas.** El PMA y la oficina en el país obtuvieron buenos resultados en la realización de análisis y exámenes de la cartera de proyectos en curso. Sin embargo, el trabajo analítico se empleó poco para la adopción de decisiones a nivel estratégico, debido en parte a la ausencia de una estrategia para el país. Tampoco sirvió para resolver problemas sistémicos, que se observaron reiteradamente tanto en varios exámenes como en la propia evaluación. No se han diseñado o no se emplean mecanismos de seguimiento con el fin de sustentar la toma de decisiones, la elección estratégica o la gestión de las operaciones.
21. **Rendimiento y resultados de la cartera de proyectos.** La cartera de proyectos obtuvo buenos resultados en cuanto al número de beneficiarios, ya que se asistió a entre el 75% y el 100 % de los beneficiarios previstos y, por término medio, a igual número de hombres y mujeres. La distribución de los beneficiarios por edades, según la información recogida en los informes normalizados de los proyectos presentados por la oficina en el país, muestra que los programas van dirigidos principalmente a la población adulta, sin dar prioridad a los grupos señalados como vulnerables en el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, es decir, las mujeres gestantes y lactantes y los niños pequeños de hasta dos años.
22. Las actividades en general fueron pertinentes y adecuadas a las necesidades; el grado de pertinencia y la creación de sinergias positivas fueron mayores cuando las actividades se pusieron en práctica en colaboración con terceros y mediante métodos participativos. En la evaluación no fue posible determinar la pertinencia de la cartera general ante la ausencia de una meta clara y unificadora del PMA en el país.
23. La eficiencia en la realización de los proyectos que componen la cartera plantea un reto; el bajo número de beneficiarios y los elevados costos del transporte exigen soluciones innovadoras.
24. La eficacia de las actividades en el país dependió de la actividad y de los objetivos que se pretendía conseguir. La alimentación escolar, unida a la labor de otros asociados, contribuyó a la consecución de efectos en la esfera educativa. Las actividades de APT, por su parte, obtuvieron resultados heterogéneos con respecto a la creación de activos productivos y sus repercusiones económicas; como factores esenciales para el éxito destacaron la participación y la apropiación local; la viabilidad técnica, y la prestación de asesoramiento técnico en el diseño y la ejecución de proyectos. La eficacia de los alimentos para el socorro y de las actividades de APT en la lucha contra el hambre a corto plazo fue menor, dado que las comunidades y sus miembros disponían de toda una serie de



mecanismos de supervivencia, por lo que la ayuda alimentaria de socorro se proporcionaba y valoraba como transferencia de recursos, pero a menudo llegaba después de que se hubieran adoptado otros mecanismos de supervivencia.

25. La sostenibilidad de los activos creados mediante actividades de APT depende en gran medida de cuán propias las sienta la población local y de la capacidad para mantenerlos activos. La sostenibilidad de la alimentación escolar se ve favorecida por su inclusión en el marco gubernamental de desarrollo del sector educativo, pero requerirá una creación de capacidades y unas asignaciones financieras acordes.

Enseñanzas para el futuro

26. La evaluación de la cartera de proyectos en la República Democrática Popular Lao demostró que las elecciones que se toman en el marco de los proyectos se rigen por consideraciones muy pragmáticas —cómo funcionan las cosas y qué es lo que se puede financiar— y no tanto por los resultados que se pretende alcanzar en el país. Las actividades se justifican en el marco del Plan Estratégico del PMA y se ajustan a los Objetivos Estratégicos institucionales antes de vincularse a los objetivos del Gobierno, los asociados y la población a la que deben beneficiar. De aquí se extrae la enseñanza de que, si se utiliza un marco amplio para justificar las actividades, éstas se centrarán menos en sus objetivos concretos y se diluirán las posibilidades de elección. Por ejemplo, cuando se ponen en práctica actividades de APT para crear activos, es esencial asociarse al ministerio especializado pertinente y no al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, que, en cambio, será un asociado fundamental si el fin es que tales actividades sirvan como programa de empleo y obras públicas, equivalente a una medida de protección social.
27. Una segunda enseñanza derivada de la evaluación de la cartera de proyectos se refiere a la fragmentación de las distintas actividades y a la estructura de ejecución. Ello se debe en parte a la ausencia de una meta unificadora de la asistencia del PMA para el país y, en parte, al modelo de financiación y las consecuencias que tiene para las operaciones. Un modelo basado en el volumen de productos alimenticios incentiva la búsqueda de soluciones basadas también en dicho volumen, ya que otras soluciones —aunque sean igualmente o incluso más válidas— no generan los recursos imprescindibles para su aplicación. Aunque este método está plenamente en consonancia con las normas y reglamentos del PMA, la realidad operacional supuso que, por ejemplo, se elaboraran sistemas de seguimiento que se pusieron en práctica de manera deficiente y en paralelo; que los niveles de dotación de personal fueran muy desiguales y las responsabilidades de las suboficinas se adaptaran a las estructuras de financiación en lugar de a las necesidades operativas; y, por último, que se aprendiera muy poco de las operaciones.
28. En la evaluación no se hizo prácticamente distinción alguna entre las actividades de APT realizadas en el marco de OPSR y las realizadas en el marco de proyectos de desarrollo, dado que la problemática que presentaban las actividades de APT en cuanto a participación, apropiación, ejecución y resultados era similar en ambos casos. Sin embargo, la diferencia era notable cuando tales actividades se ponían en práctica en cooperación con ONG, que proporcionaban conocimientos técnicos especializados, artículos no alimentarios, supervisión, capacitación y asesoramiento técnico a las comunidades. Tal y como se muestra en la sección sobre rendimiento y resultados de la evaluación, los beneficiarios de la asistencia consideraban que estos insumos eran esenciales para el éxito de las actividades de APT. La enseñanza que puede extraerse de esta experiencia es la necesidad de asociarse con los proveedores pertinentes de insumos técnicos. El PMA recurrió a esta forma de asociación en el caso de los proyectos de desarrollo, pero no es inherente a esta categoría y se podría emplear también en OPSR.



29. Otro factor esencial de éxito en la República Democrática Popular Lao es el de reconocer la importancia del origen étnico en el diseño de las actividades. Aunque se está procurando con empeño transformar radicalmente las comunidades rurales, éstas se han adaptado y han adoptado estrategias de supervivencia con las que atender al cambio de sistema en las formas que consideran oportunas. Para influir realmente en la vida de las personas, es esencial comprender los factores étnicos y las preferencias y prioridades de los diferentes grupos étnicos, así como apoyarlos en un entorno cambiante. Esto es válido en las actividades de APT, pero también en las intervenciones educativas llevadas a cabo por cauces tanto formales como informales, así como en las actividades nutricionales. En estas últimas, el PMA ha reconocido la necesidad de una adaptación étnica en su programa “Alimentar el futuro”, cuya eficacia se deberá determinar una vez superada la fase de prueba.

Recomendaciones

30. **Recomendación 1: La oficina en el país debería seguir realizando una labor analítica, que sirva para elegir las soluciones de lucha contra el hambre más pertinentes para la República Democrática Popular Lao.** Ese trabajo analítico se basaría en la labor ya realizada por la oficina en el país y supondría investigar y aunar los conocimientos sobre las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y de la actual transformación de las zonas rurales a lo ya constatado por el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad. Ello exigiría dotar a la oficina en el país de recursos adicionales con los que complementar el trabajo de compilación y análisis de investigaciones existentes ya realizado por la misma. Dicha información, junto con la presente evaluación y el método pragmático de planificación desde la base seguido por el PMA, debería servir para elaborar la estrategia para el país. Se debería mantener un cierto nivel de capacidad analítica en la oficina en el país, teniendo en cuenta la velocidad a la que parece estar transformándose la predominantemente rural República Democrática Popular Lao y la reputación adquirida por el PMA gracias a la publicación del análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad.
31. **Recomendación 2: Al elaborar su estrategia para la República Democrática Popular Lao, la oficina en el país debería definir claramente una meta unificadora para su cartera de proyectos en el país.** Dicha meta debería basarse en las necesidades prioritarias y en las soluciones de lucha contra el hambre que hagan una contribución estratégica a los planes del Gobierno y de los asociados, así como en las orientaciones estratégicas y el mandato del PMA. Por ejemplo, mediante el análisis descrito en la Recomendación 1 podría llegarse a la conclusión de que la meta primordial de la cartera de proyectos del PMA en la República Democrática Popular Lao debería ser la de reducir la malnutrición crónica. Ello tendría consecuencias diferentes para las actividades que si se llegara a la conclusión de que se necesita un sistema oficial de protección social. En el primer caso, se requeriría un programa de actividades centrado principalmente en las madres y los niños pequeños que atendiera a sus necesidades nutricionales con el fin de reducir las altas tasas de retraso del crecimiento y detener el ciclo intergeneracional del hambre, y que concitara una gran participación del sector nutricional y las asociaciones correspondientes. En el segundo caso, se precisaría una decisión del Gobierno de establecer dicho sistema de protección social y sería necesario inscribir las actividades de los programas del PMA en tal sistema y comprender de qué manera los programas basados

en la ayuda alimentaria complementan otras medidas de protección social. La meta seleccionada serviría de criterio para establecer el orden de prioridad de las actividades, determinar las asociaciones estratégicas necesarias, diseñar las correspondientes actividades para alcanzar la meta, y establecer sistemas de seguimiento que ayudaran al PMA a mantener una gestión orientada a los resultados.

32. **Recomendación 3: La oficina en el país, sus asociados y otras partes interesadas deberían determinar maneras de mejorar la participación y aumentar el sentimiento de apropiación local.** En este proceso debería tenerse en cuenta la experiencia de terceros —por ejemplo el estudio del Banco Mundial, las constataciones de las evaluaciones participativas de la pobreza y otras investigaciones sobre los factores étnicos y el género— y crear nexos con otras iniciativas en curso. Es probable que, para aumentar la participación, se requiriera voluntad política del gobierno central y de las capitales de provincia, la capacitación de funcionarios locales, la concienciación de los miembros de las comunidades para ayudarles a tomar decisiones informadas, y el recurso a equipos de apoyo con experiencia, que ayudaran a seleccionar mejor las comunidades necesitadas a las que dirigir la ayuda. Además de ser muestra de buena gobernanza y de buena práctica, la apropiación es esencial para mejorar el rendimiento y los resultados de la cartera de proyectos del PMA y puede consolidar la ventaja comparativa que brindan al PMA su fuerte presencia sobre el terreno y su red de asociaciones. A partir de estos enfoques participativos debería surgir un ciclo de retroinformación que alimentara una continua capacidad analítica (Recomendación 1) a través del sistema de seguimiento del PMA (Recomendación 5) con el fin de incorporar las necesidades de la población en la planificación y adopción de decisiones estratégicas futuras. El enfoque participativo exige una forma de trabajar distinta de la que se emplea normalmente en las operaciones de ayuda alimentaria, y obligará al PMA a establecer un sistema de funcionamiento diferente.
33. **Recomendación 4: A escala institucional, en el debate sobre el modelo de financiación del PMA debería tenerse en cuenta cómo afecta la decisión de basarse en grandes volúmenes de productos alimenticios para generar fondos a la ventaja comparativa del PMA.** El reto principal que plantea la aplicación de la Recomendación 3 radica en las actuales disposiciones de financiación basadas en el volumen de productos alimenticios. Este modelo crea un círculo vicioso que requiere programas de gran envergadura, en los que se manejen grandes cantidades de productos, con el fin de generar fondos suficientes con cargo a los costos de apoyo directo (CAD) para pagar el personal necesario. Los enfoques participativos suelen ser más lentos, por lo que requieren mayores niveles de dotación de personal, pero no exigen o justifican automáticamente los programas de gran volumen de alimentos que harían falta para generar los gastos generales necesarios.
34. **Recomendación 5: La oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y/o de la Sede, debería idear un sistema de seguimiento que sustente la toma de decisiones en varios niveles.** El sistema de seguimiento debería basarse en las necesidades de información de los responsables de la toma de decisiones. Su desarrollo debería acompañarse de capacitación sobre cómo emplear los datos obtenidos en el seguimiento para apoyar las decisiones de mantener o revisar el diseño y/o la puesta en práctica de la cartera de proyectos, en función de los resultados que produzca. Lo ideal sería establecer mecanismos de seguimiento del PMA con los que informar continuamente sobre los cambios producidos en las zonas de trabajo, a fin de poder corroborar el trabajo analítico (Recomendación 1) y que éste pudiera beneficiarse de la experiencia operacional del PMA.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
CAD	Costos de apoyo directo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia