



Distribución: General

Fecha: 20 de enero de 2017

Original: inglés

Tema 6 del programa

WFP/EB.1/2017/6-C

Informes de evaluación

Para examen

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

Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en Sri Lanka (2011-2015)

Resumen

La presente evaluación de la cartera de proyectos del PMA en Sri Lanka abarcó las operaciones ejecutadas entre 2011 y 2015. En ella se evaluaron la alineación y el posicionamiento estratégico del Programa, su toma de decisiones estratégicas y las realizaciones del conjunto de la cartera de proyectos, incluidas la aplicación por el PMA de los principios humanitarios y una evaluación de las transferencias de base monetaria.

En 2009, Sri Lanka salía de una prolongada guerra civil. El legado de desplazamientos y pérdidas de los medios de subsistencia fueron más graves en las provincias Septentrional y Oriental, pero el crecimiento económico nacional ha permitido a Sri Lanka pasar a la categoría de país de ingresos medianos. Las intervenciones del PMA (consistentes principalmente en dos operaciones prolongadas de socorro y recuperación y tres operaciones de emergencia) se centraron en el norte y el este del país y comprendieron distintos componentes: actividades de socorro humanitario destinadas a apoyar el reasentamiento de las personas desplazadas internamente y a respaldar las intervenciones de emergencia ante las inundaciones y la sequía; actividades de salud y nutrición materno-infantiles, y comidas escolares en la Provincia Septentrional. En el curso de estas operaciones, la oficina en el país tuvo que hacer frente a la merma de recursos y personal. Las relaciones entre los organismos internacionales y el Gobierno se deterioraron durante la guerra debido a las preocupaciones relacionadas con la violación de los derechos humanos y siguieron siendo malas hasta que en 2015 entró en funciones un nuevo gobierno. En virtud de un acuerdo vigente desde 1968, el Gobierno es el ejecutor principal de todas las operaciones del PMA.

Aunque no se elaboró ninguna estrategia oficial para el país, a las operaciones prolongadas de socorro y recuperación siguió en 2016 un programa en el país, y se utilizaron fondos fiduciarios para intensificar la labor “preliminar” en las esferas de la nutrición y la resiliencia climática, que se centró en el apoyo técnico y el desarrollo de las capacidades, en especial en materia de análisis, promoción y realización de iniciativas piloto. Las principales actividades del PMA fueron pertinentes. Se alcanzó el número de beneficiarios previsto, pero se contó con menos apoyo de lo que se preveía, lo que comprometió la eficacia de la acción del PMA. El apoyo a las personas desplazadas internamente formó parte de una iniciativa interinstitucional en la que los recursos colectivos fueron insuficientes para lograr soluciones duraderas. El programa de comidas escolares contribuyó a la rehabilitación y restablecimiento del

Coordinadores del documento:

Sra. A. Cook
Directora de Evaluación
Tel.: 06-6513-2030

Sr. D. Fernández
Oficial de Evaluación
Tel.: 06-6513-6407

sistema de la educación en la Provincia Septentrional, pero los planes para integrarlo en el programa nacional de alimentación escolar no lograron avanzar. Los intentos conjuntos de lograr una disminución de los indicadores relativos a la emaciación y el bajo peso al nacer fueron ineficaces porque la distribución de los suplementos alimenticios producidos en el país no se planificó de manera correcta. El análisis de género mejoró tras la adopción de la versión revisada de la política del PMA en materia de género.

Con respecto a los principios humanitarios, en la presente evaluación de la acción realizada en el país por un solo organismo durante un período de paz no se pudieron abordar los grandes fallos sistémicos puestos de relieve en el examen llevado a cabo por las Naciones Unidas en el período posbélico¹. Durante 2011-2015, en general se respetaron los principios humanitarios en la orientación y ejecución de la labor del PMA.

Aunque representaron una parte muy pequeña de la cartera de proyectos del PMA, las transferencias de base monetaria se incluyeron en una sofisticada actividad piloto de transferencias de efectivo y cupones. Ahora bien, el análisis de costos en el que se fundamentó la selección de la modalidad de asistencia presentaba fallas, en particular al no tomar en consideración los costos considerables sufragados por el Gobierno.

Algunas de las recomendaciones formuladas en la evaluación son las siguientes: i) colaborar con el Gobierno para determinar el tipo de labor “preliminar” en el que el PMA puede aportar mayor valor añadido en el futuro, acordando al mismo tiempo un traspaso gradual al Gobierno de la prestación directa de servicios, principalmente la alimentación escolar; ii) alentar a todos los organismos de las Naciones Unidas a que coordinen y simplifiquen sus actividades de conformidad con la evolución de la situación en el país; iii) colaborar con el Gobierno y otros organismos en la elaboración de un plan dotado de recursos suficientes para completar el reasentamiento de las personas desplazadas; iv) seguir proponiendo el apoyo de especialistas para establecer enfoques de nutrición multisectoriales; v) traspasar la responsabilidad del programa de comidas escolares, y vi) fortalecer el análisis de costos vinculado a la selección de la modalidad de asistencia y asignar mayor prioridad a la evaluación de los resultados de las transferencias de base monetaria.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en Sri Lanka (2011-2015)” (WFP/EB.1/2017/6-C) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.1/2017/6-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 los debates.

¹ Naciones Unidas. Noviembre de 2012. *Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka*. “El informe Petrie”.

* 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.

Características de la evaluación

1. La presente evaluación de la cartera de proyectos abarcó todas las operaciones ejecutadas por el PMA en Sri Lanka durante 2011-2015. En ella se evaluaron la alineación y el posicionamiento estratégico del PMA, los factores que influyeron en la toma de decisiones estratégicas y la calidad de esas decisiones, y las realizaciones y los resultados de la cartera de proyectos. El examen de los datos y los documentos se complementó con la labor sobre el terreno llevada a cabo en julio de 2016 y con entrevistas a más de 200 partes interesadas. La evaluación se programó de modo que sirviera a la oficina en el país en su próximo ciclo de planificación estratégica² y en el diseño de una operación que sucediera al actual programa en el país (PP) (2016-2017). Se pidió a los evaluadores que prestaran especial atención a la aplicación de los principios humanitarios y al análisis sobre el que se basaban la selección y la evaluación de las transferencias de base monetaria.

Contexto

2. Sri Lanka tiene una población de 21 millones de habitantes³, de los cuales el 75 % son cingaleses y el 11 % tamiles de Sri Lanka⁴. Una guerra de 26 años entre las fuerzas gubernamentales de Sri Lanka y los Tigres de Liberación de Tamil Eelam terminó en mayo de 2009. El legado más evidente de la guerra fueron los desplazamientos y la pérdida de los medios de subsistencia experimentada en las Provincias Septentrional y Oriental, que siguen registrando cierto retraso económico con respecto al resto del país¹.
3. Sri Lanka está pasando de una economía posbélica a una economía en desarrollo, con un producto interno bruto per cápita que entre 2002 y 2013 aumentó en un 5,6 % anual⁵. Es un país de ingresos medianos bajos que está por pasar a la categoría superior (países de ingresos medianos altos). El país arroja óptimos resultados en la mayoría de los indicadores relativos a la salud y la educación, como consecuencia de los compromisos a largo plazo asumidos por el Gobierno de brindar servicios básicos y protección social para todos. Sin embargo, el crecimiento económico sostenido no ha aliviado las disparidades regionales, que se han ampliado desde 2009. Con el 29 % de la población, la Provincia Occidental representa el 44,4 % del producto interno bruto, mientras que una cuarta parte de los habitantes de Sri Lanka se considera “cercana a la pobreza” porque vive por encima de la línea oficial de pobreza de 1,50 dólares EE.UU. por día, pero con menos de 2,50 dólares diarios⁶. La inseguridad alimentaria (crónica, estacional y ocasional) constituye un problema generalizado (véase el Mapa 1), y la situación nutricional de Sri Lanka es inusual, con una prevalencia de la emaciación excepcionalmente elevada, del 19,6 % —muy por encima del umbral del 15 % considerado “grave” por la Organización Mundial de la Salud (OMS)—, a diferencia de una prevalencia relativamente baja de malnutrición crónica (retraso del crecimiento), del 13,1 %. Por razones que no se comprenden a fondo, estos indicadores han cambiado poco en el último decenio⁶.
4. Tras los niveles máximos alcanzados después del tsunami de 2004, tanto la ayuda humanitaria como otros tipos de asistencia oficial para el desarrollo prestada a Sri Lanka disminuyeron durante el período objeto de la evaluación. Las relaciones entre la comunidad internacional y el Gobierno, que se habían deteriorado en los últimos años de la guerra, mejoraron considerablemente después de que un nuevo gobierno de coalición asumiera el cargo en 2015.

² Este ciclo debería llevar al establecimiento de un plan estratégico para el país (PEP).

³ Departamento de Censo y Estadística de Sri Lanka, proyecciones para 2014 a partir del censo de 2012 <http://www.statistics.gov.lk/PopHouSat/VitalStatistics/MidYearPopulation/Mid-year%20population%20by%20district.pdf>.

⁴ Banco Central de Sri Lanka, Departamento de Estadística. 2014 *Economic and Social Statistics of Sri Lanka*.

⁵ Banco Mundial. 2015. *Sri Lanka – Ending Poverty and Promoting Shared Prosperity: A Systematic Country Diagnostic*.

⁶ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Gobierno de Sri Lanka. 2012. *National Nutrition and Micronutrient Survey*.

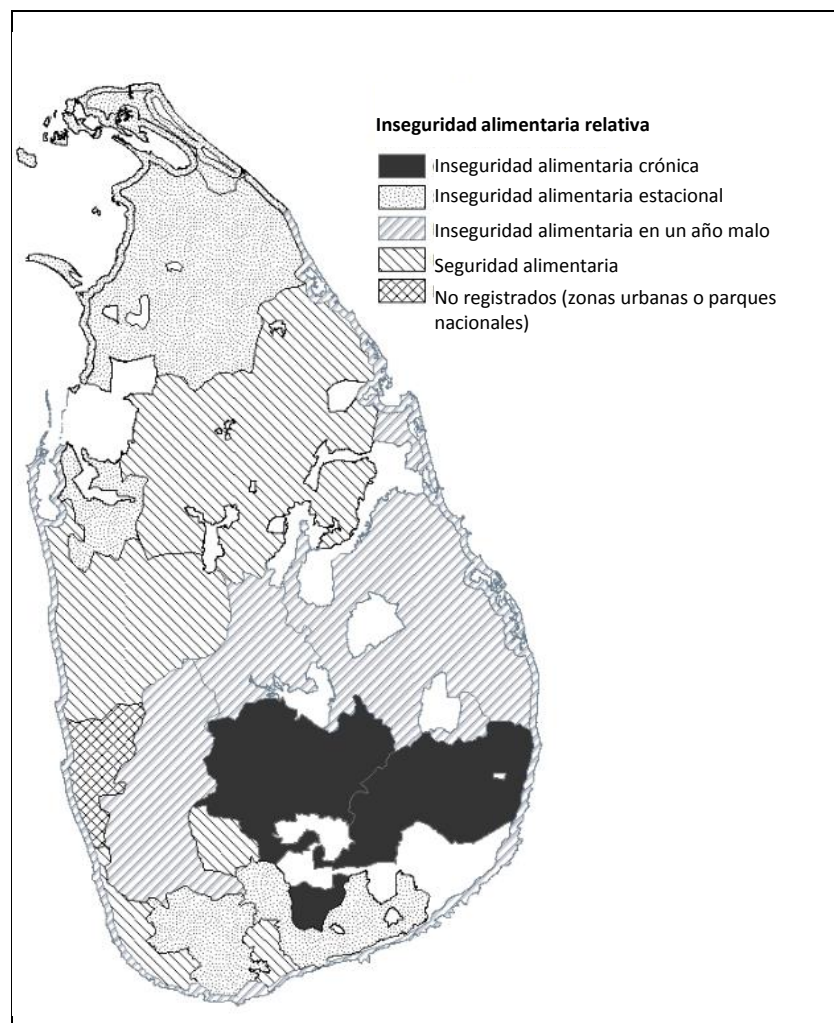
Cartera de proyectos del PMA

5. Desde 1968, en un acuerdo básico entre el PMA y el Gobierno se ha designado a este último como el ejecutor principal de todas las operaciones del PMA, a cargo de todos los costos relacionados con el transporte y la distribución de los productos alimenticios dentro del país y corresponsable del seguimiento de los proyectos⁷. En las cartas de entendimiento relativas a cada operación se reflejan las modalidades convenidas entre el PMA y el Gobierno en materia de diseño de los proyectos y selección de beneficiarios.
6. En la Figura 1 se presenta una visión general de la cartera de proyectos de 2011-2015, y en el Mapa 2 se indica la ubicación de las intervenciones del PMA. La cartera comprendía actividades de socorro y recuperación temprana en las Provincias Septentrional y Oriental afectadas por el conflicto, llevadas a cabo en el marco de dos operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), una operación de desarrollo de la salud y nutrición maternoinfantiles (SNMI) en las mismas provincias y en otras partes, y tres operaciones de emergencia (OEM) en zonas afectadas por las inundaciones o la sequía. La operación especial (OE) 105390 destinada a apoyar la capacidad logística se llevó a cabo en 2011. El presupuesto total para estas operaciones fue de 178 millones de dólares, de los cuales se financió el 66 %⁸. Actualmente hay tres fondos fiduciarios que se utilizan para financiar la labor de adaptación al cambio climático y de nutrición. A través de un PP (2016-2017) se están continuando algunas de las actividades emprendidas en el marco de varias OPSR anteriores, pero con un alcance geográfico mayor. La Figura 1 muestra que en cada operación se llegó casi a alcanzar el número de beneficiarios previsto, si bien en todos los casos el volumen de productos efectivo fue inferior al volumen previsto.

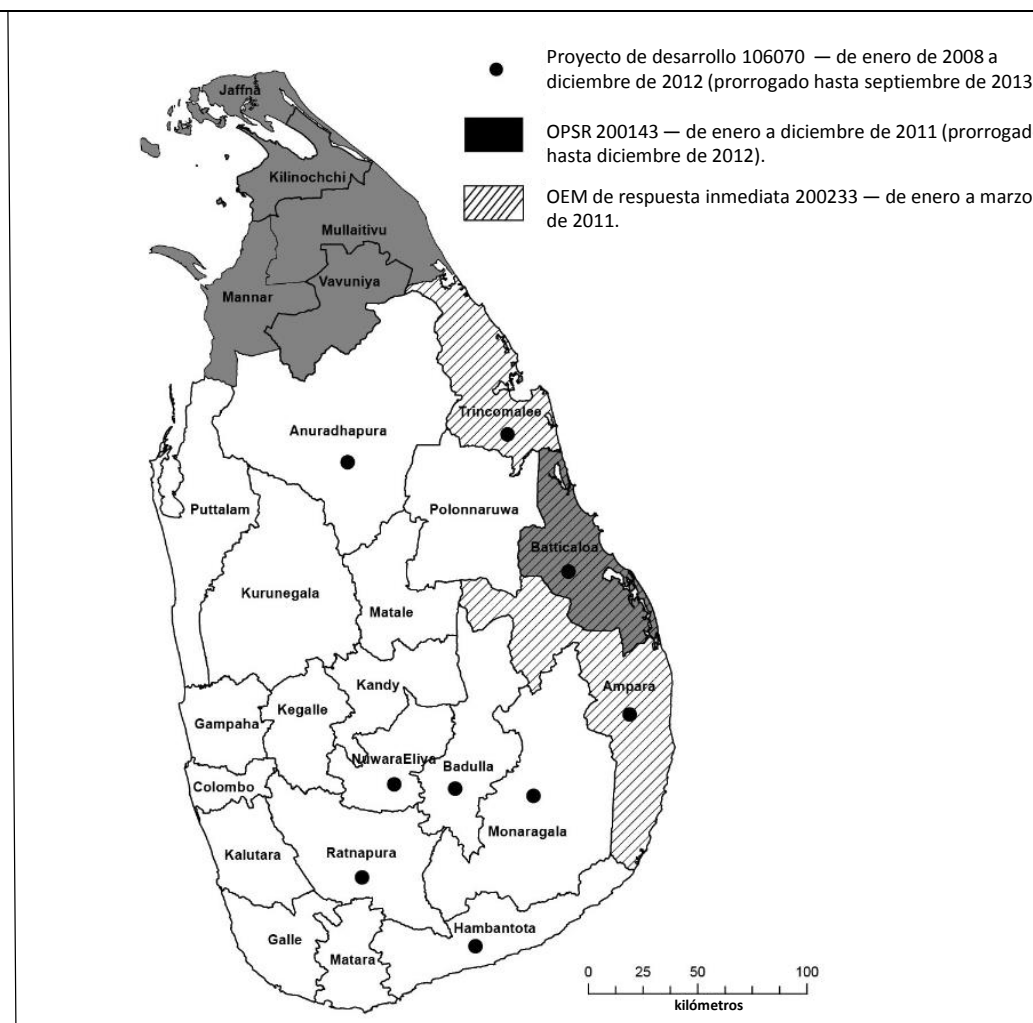
⁷ Acuerdo básico entre el Gobierno de Ceilán y las Naciones Unidas sobre la asistencia del Programa Mundial de Alimentos, Colombo, 10 de noviembre de 1968.

⁸ En esta cifra no se tienen en cuenta los fondos fiduciarios.

Mapa 1: Seguridad alimentaria en Sri Lanka, enero de 2014



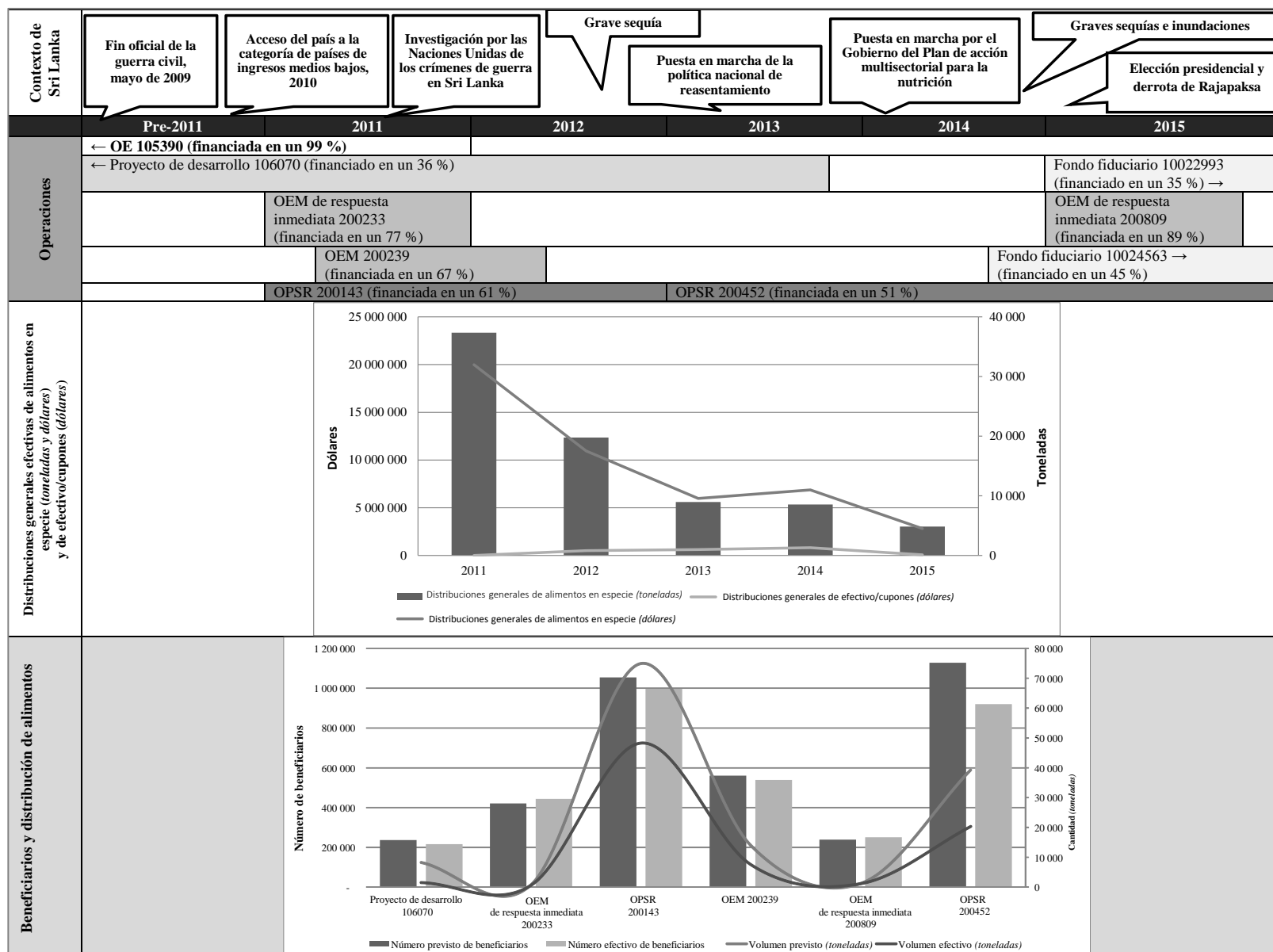
Mapa 2: Distribución habitual de las actividades del PMA, 2011-2015



Fuente: El PMA y el Gobierno de Sri Lanka. 2014. Estudio global de los medios de subsistencia para el análisis de la resiliencia.

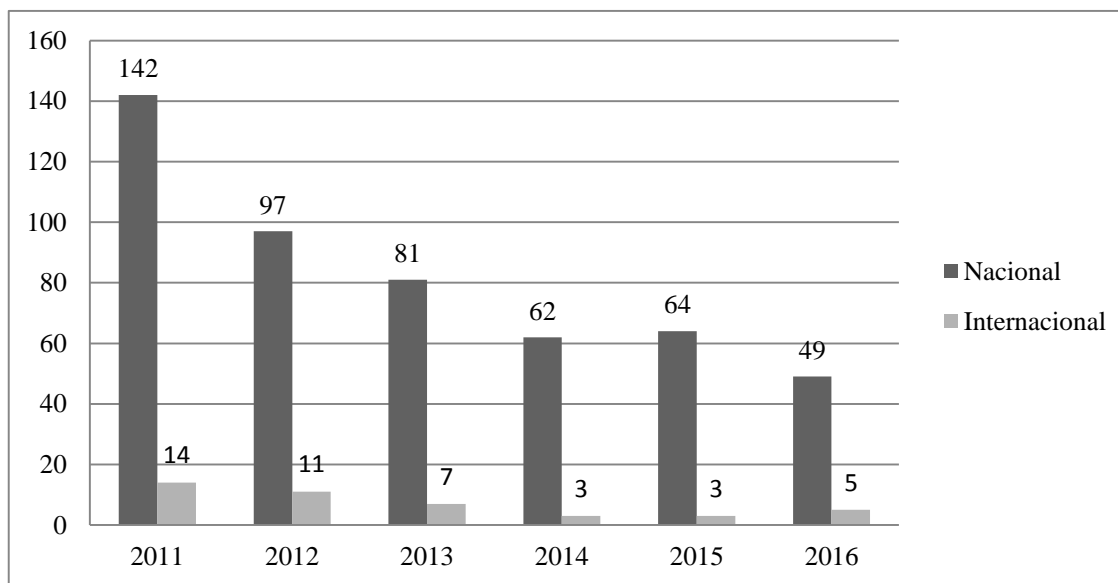
Fuente: Análisis y cartografía de la vulnerabilidad realizados por la oficina en el país, 2016.

Figura 1: Cartera de proyectos del PMA en Sri Lanka – Contexto



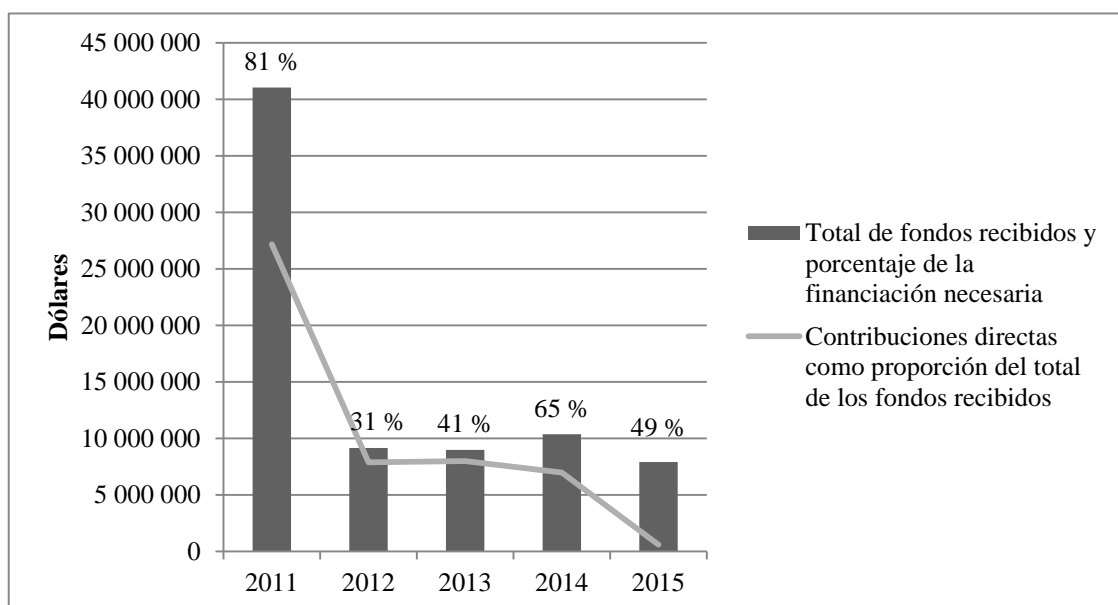
7. Muchos miembros del personal actual de la oficina en el país fueron contratados inicialmente durante la guerra y en el marco de la intervención ante el tsunami en 2005, y sus perspectivas reflejan la experiencia adquirida durante esos acontecimientos. En general, la escala de las operaciones del PMA se ha ido reduciendo constantemente, como puede verse en la Figura 2 correspondiente al personal, en la Figura 3 relativa a la financiación, y en la parte central de la Figura 1 sobre las distribuciones generales de alimentos. La Figura 3 muestra el porcentaje financiado de cada operación.

Figura 2: Número de miembros de personal de la oficina del PMA en el país, 2011-2016



Fuente: Datos de la oficina en el país.

Figura 3: Porcentaje de la cartera de proyectos financiado, por año

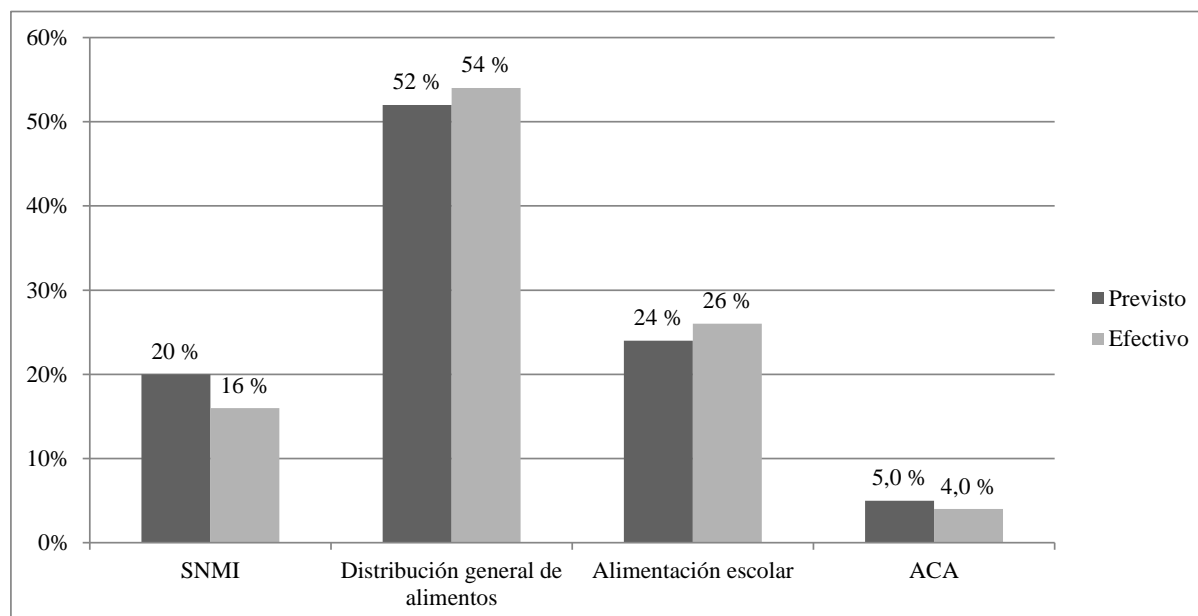


Fuente: Datos de la oficina en el país. Estos datos no tienen en cuenta la OE 105390, la OEM de respuesta inmediata 200233, el proyecto de desarrollo 106070, el PP y los fondos fiduciarios.

Las contribuciones directas provienen de los donantes bilaterales y del Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF) de las Naciones Unidas. Las contribuciones no directas comprenden las asignaciones multilaterales, ingresos varios, las transferencias de reservas y los remanentes de años o proyectos anteriores.

8. Aunque los niveles de financiación han disminuido —especialmente las contribuciones directas de los donantes bilaterales (Figura 1)—, el Gobierno se ha convertido cada vez más en un contribuyente importante de las actividades del PMA⁹.
9. Temáticamente, la cartera de proyectos comprendía distintas actividades: actividades de socorro humanitario destinadas a facilitar el reasentamiento de las personas desplazadas internamente (PDI) mediante las distribuciones generales de alimentos y la asistencia alimentaria para la creación de activos (ACA), y a respaldar las operaciones de socorro de emergencia en pro de las personas afectadas por las inundaciones o la sequía; las actividades de SNMI se centraron en el tratamiento de la malnutrición aguda moderada¹⁰ y en la alimentación escolar: el PMA apoyó los programas de comidas escolares en la Provincia Septentrional mientras el Gobierno asumió la plena responsabilidad de la alimentación escolar en el resto del país. La Figura 4 muestra los porcentajes de los beneficiarios previstos y efectivos para cada actividad.

Figura 4: Porcentaje de beneficiarios por actividad, 2011-2015



Fuente: Informes normalizados de los proyectos. No se dispone de datos para los fondos fiduciarios. La OE 105390 no se incluye porque no estaba basada en productos alimenticios.

Los proyectos de ACA comprenden las actividades de alimentos por trabajo y de alimentos para la capacitación.

10. Geográficamente, la mayor parte de las actividades del PMA se concentraron en las Provincias Septentrional y Oriental, que fueron las más gravemente afectadas por la guerra, pero otras provincias se beneficiaron de las actividades de socorro de emergencia y de SNMI (Mapa 2). Los ministerios y las instituciones académicas llevaron a cabo una amplia gama de actividades de desarrollo de capacidades y de análisis.
11. En el uso de las transferencias de base monetaria hubo importantes innovaciones, como por ejemplo: establecimiento de un proyecto piloto de distribución de efectivo y cupones para asistir a las PDI en Jaffna; uso del efectivo en las operaciones de socorro de emergencia y de ACA, y realización de un proyecto piloto de corta duración para proveer de efectivo a las escuelas a fin de que pudieran comprar comidas escolares en el lugar. Como puede verse en la Figura 1, las

⁹ Además de sufragar los costos del transporte terrestre asociados a la ejecución de los proyectos, desde 2011 el Gobierno ha donado más de 50.000 toneladas de arroz para apoyar las intervenciones y los programas internacionales realizados en Sri Lanka. Un déficit de financiación complementaria ha ralentizado el ritmo de utilización de las donaciones en especie por parte de la oficina en el país.

¹⁰ A causa de problemas de financiación se eliminó un componente de prevención.

transferencias de base monetaria representaron menos del 5 % de las distribuciones generales de alimentos.

Estrategia del PMA

12. Durante 2011-2015 no se formuló oficialmente ninguna estrategia para el país a pesar de los intentos continuos realizados en este sentido. Se prepararon dos proyectos de documentos de estrategia para 2013-2017 y para 2014-2017, pero ninguno fue aprobado oficialmente por el despacho regional o la Sede, si bien el proyecto para 2014-2017 influyó en la formulación del PP actual.

Constataciones derivadas de la evaluación

Alineación y posicionamiento estratégico de la cartera de proyectos

13. El equipo de evaluación constató que la cartera de proyectos del PMA en Sri Lanka había sido pertinente respecto de las necesidades humanitarias determinadas por la guerra y había permitido intervenir ante emergencias y hacer frente a los problemas persistentes en materia de nutrición. El reto consistía en ir adaptando las actividades para que siguieran correspondiendo al cambio de circunstancias en el país y a la merma de recursos de los donantes. Si bien las intervenciones del PMA en las provincias afectadas por el conflicto habían servido para apoyar el restablecimiento de los servicios básicos, a menudo la asistencia del PMA a los repatriados había sido insuficiente debido a la lentitud en la entrega de tierras en la zona de alta seguridad y a la disminución del apoyo de los donantes¹¹.
14. El acuerdo básico de 1968 brindó una base sólida para el diálogo y la alineación operacional entre el PMA y el Gobierno. La calidad, sin embargo, de la colaboración y de la armonización con las políticas nacionales fue más heterogénea, debido a las relaciones tensas entre el Gobierno y los organismos internacionales, que limitaron el espacio para el diálogo sobre las políticas durante la mayor parte del período examinado y la posibilidad del PMA para trabajar con organizaciones no gubernamentales. A partir de 2015 aumentaron las oportunidades de mantener un diálogo constructivo, gracias al enfoque del Gobierno entrante orientado a la consolidación de la paz y la reconciliación, y a los progresos realizados en la entrega de tierras en la zona de alta seguridad.
15. Las comunicaciones interinstitucionales se consideraron por lo general buenas, debido en parte a la solidez del sistema de módulos de acción agrupada establecido después del conflicto. Sin embargo, las personas entrevistadas reconocieron que la coherencia estratégica y la integración operacional entre el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas eran escasas. Los dos Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) vigentes durante el período objeto de la evaluación no permitieron afianzar los programas del PMA ni facilitaron la puesta en práctica del enfoque de la iniciativa “Una ONU”. Las competencias y superposiciones de actividades persistieron, y la iniciativa “Una ONU” siguió siendo una aspiración más que una realidad.
16. En el contexto de las reflexiones de las Naciones Unidas sobre su acción durante la guerra¹, en el marco de la evaluación se examinó la aplicación de los principios humanitarios por parte del PMA¹². Se hizo notar que el examen de la labor realizada por un solo organismo en un país durante un período de paz no permitía abordar los fallos sistémicos puestos de relieve en el informe realizado por las Naciones Unidas en el período posbélico. Los dilemas del PMA en tiempo de paz habían sido menos arduos y la evaluación constató que en general los principios humanitarios se habían tenido en cuenta adecuadamente en la labor del PMA. Los grupos vulnerables atendidos por los programas del PMA se habían seleccionado imparcialmente, y su concentración en las personas desplazadas y en los repatriados había sido un importante aporte a la consolidación de la paz. Sin embargo, la capacidad del PMA de aplicar el principio de

¹¹ Tierras tomadas por el ejército.

¹² Los cuatro principios humanitarios principales son los de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operacional.

- humanidad, consistente en procurar “prevenir y aliviar el sufrimiento humano dondequiera que se encuentre”, se había visto limitada por la disminución de la financiación.
17. En principio, el acuerdo básico corre el riesgo de ser un obstáculo a la independencia operacional del PMA, pero su aplicación ha ido acompañada de algunas salvaguardias. Las funciones del PMA y del Gobierno se definen en unas cartas de entendimiento que incorporan el principio de imparcialidad, a la vez que un seguimiento independiente permite mitigar el riesgo de una indebida influencia por parte del Gobierno.
 18. El posicionamiento estratégico del PMA fue evolucionando en función del contexto, pasando de programas de emergencia a una orientación más estratégica. Ello se debió más a ajustes fragmentados que a una estrategia formal: entre los cambios más importantes cabía señalar el uso reciente de fondos fiduciarios con el fin de apoyar la labor preliminar (análisis, promoción y experimentación) en el marco de las intervenciones relativas a la nutrición y la resiliencia climática.
 19. En parte por las mismas razones contextuales, la armonización de las actividades de los organismos de las Naciones Unidas y su alineación con las políticas del Gobierno fue limitada durante el período objeto de examen. A partir de 2015 mejoró el contexto para llevar a cabo una planificación conjunta con el Gobierno, pero es de prever que todos los organismos de las Naciones Unidas enfrenten dificultades semejantes durante el próximo ciclo del MANUD, que comenzará en 2018, y que los recursos financieros sigan disminuyendo. Las personas entrevistadas eran conscientes de que, debido a la estructura de costos de sus organismos, sería difícil que la acción de estos siguiera siendo pertinente y viable, a menos que tales organismos lograran racionalizar la presencia de las instituciones de las Naciones Unidas en el marco de la iniciativa “Una ONU”.

Factores que influyeron en la adopción de las decisiones estratégicas y en la calidad de esas decisiones

20. Los factores principales que afectaron a la toma de decisiones estratégicas del PMA fueron la disminución de los fondos disponibles para la oficina en el país, la reducción del personal (Figuras 2 y 3) y la difícil relación mantenida con el Gobierno durante gran parte del período considerado. La oficina en el país también tuvo que ir adaptándose al ritmo de la evolución de las políticas del PMA y de su proceso de cambio orgánico. A pesar de la falta de un documento oficial sobre la estrategia, las opciones estratégicas implícitas en la evolución y ejecución de la cartera de proyectos se consideraron por muchos aspectos acertadas. Las OPSR habían sido seguidas de un PP, si bien la transición fue más lenta de lo que se había previsto inicialmente. La reorientación de la cartera de proyectos hacia una labor preliminar se refleja en las actividades relacionadas con los fondos fiduciarios en el marco de intervenciones en materia de nutrición y cambio climático. Los objetivos establecidos en los documentos de los proyectos eran la integración de los programas de nutrición en los sistemas nacionales y el traspaso al Gobierno de la responsabilidad de los programas de comidas escolares, aunque ninguno de estos objetivos se había logrado hasta entonces.
21. En cuanto a la selección de las modalidades de asistencia, el equipo de evaluación constató que se habían elegido con arreglo a un enfoque razonablemente pragmático. Aunque no se ajustara a la terminología habitual del PMA (“asistencia alimentaria para la creación de activos”), la expresión “actividades ‘ligeras’ de ACA” (en las que la asistencia alimentaria se usa para respaldar planes relativamente sencillos) fue una adaptación razonable a las limitaciones de los recursos y a los problemas y retrasos experimentados para recabar la aprobación por parte del Gobierno de proyectos de ACA más elaborados¹³. En el programa de comidas escolares, el proyecto piloto de transferencias de efectivo se programó de modo que se evitara la pérdida de las subvenciones de duración limitada otorgadas por el Canadá.

¹³ El contexto del país obstaculizó la aplicación del enfoque de las actividades de ACA preferido por el PMA; sin embargo, el reciente recurso a actividades de este tipo para promover la adaptación al cambio climático ha sido coherente con las orientaciones del PMA.

22. La oficina en el país llevó a cabo una labor analítica útil, entre otras cosas para respaldar la cartografía de los medios de subsistencia y los estudios del costo del régimen alimentario, aunque la recopilación —en especial a nivel de los efectos— y el uso de los datos obtenidos a raíz de un seguimiento periódico fueron poco satisfactorios, debido en parte a la limitada capacidad del personal. También fue escaso el uso del análisis económico en toda la cartera de proyectos, con un énfasis exagerado en aumentar al máximo el número de beneficiarios y un análisis insuficiente de las consecuencias de la gran dispersión de los recursos en la eficacia de las intervenciones¹⁴.
23. A pesar de las dificultades, la oficina en el país procuró sistemáticamente seleccionar los grupos más vulnerables. Por ejemplo, la prórroga a 2012 de la OPSR supuso el abandono de las distribuciones generales de alimentos y la selección de los beneficiarios sobre la base de las necesidades¹⁵; en la OEM de 2015 se recurrió a un enfoque comunitario para seleccionar a los beneficiarios dirigiendo la asistencia a los hogares encabezados por mujeres, las personas ancianas y las personas con discapacidad; las actividades preventivas en materia de SNMI disminuyeron para concentrar los recursos en el tratamiento de la malnutrición aguda moderada, y el PMA promovió —sin éxito— la adopción de un enfoque más selectivo por parte del Gobierno para el uso del *Thripasha*, un alimento compuesto enriquecido que se produce en Sri Lanka desde los años setenta¹⁶.
24. En las transferencias de base monetaria la evaluación constató innovaciones encomiables, que se fueron vinculando cada vez más con los sistemas de protección social del país. Por ejemplo, el proyecto piloto de Jaffna para las PDI fue una intervención sumamente bien concebida en la que los cupones estaban dirigidos a hogares e individuos precisos, se ajustaban periódicamente para tener en cuenta las fluctuaciones de los precios de los alimentos y permitían a los beneficiarios una selección más amplia de los alimentos locales disponibles. Sin embargo, las herramientas analíticas del PMA para calcular los valores alfa y omega¹⁷ con el fin de comparar la asistencia en especie con las transferencias de base monetaria tenían fallas importantes, ya que no tenían en cuenta los costos sufragados por el Gobierno y, por lo tanto, sobrestimaban la competitividad de la asistencia en especie. Al determinar la modalidad mejor, también se prestó insuficiente atención al seguimiento después de la distribución de los efectos obtenidos con las transferencias de base monetaria frente a los cálculos hipotéticos hechos antes de la prestación de la asistencia. Es un error considerar la puntuación relativa al valor nutritivo como un indicador de los efectos.

Realizaciones de la cartera de proyectos y resultados obtenidos

25. A nivel de los productos, el PMA logró mantener el número de beneficiarios cerca de los niveles previstos (Figura 1). Debido, sin embargo, a los déficits de alimentos, los beneficiarios recibieron cantidades inferiores o se beneficiaron de la asistencia durante períodos más cortos de lo previsto.
26. A nivel de los efectos, los déficits en materia del apoyo complementario necesario y de los recursos del PMA redujeron la eficacia de las actividades de socorro y recuperación para las PDI, y a menudo impidieron el logro de soluciones duraderas¹⁸.
27. En cuanto a la alimentación escolar, el programa de comidas escolares del PMA en la Provincia Septentrional se llevó a cabo de manera eficaz: cumplió su función de red de seguridad y contribuyó al restablecimiento de la educación básica después de la guerra. Sin embargo, suscita preocupación la falta de progresos hacia la integración de este programa con el programa nacional

¹⁴ En el PP puesto en marcha en 2016 se reconoce esta debilidad: “Las comunidades seleccionadas recibirán asistencia durante la ejecución del PP 200866 para maximizar sus beneficios. Este enfoque difiere de las actividades de alimentos por trabajo realizadas anteriormente, que se caracterizaban por la prestación de asistencia a corto plazo en una zona amplia”.

¹⁵ OPSR 200143, revisión presupuestaria 1.

¹⁶ Ello reflejaba una preocupación más amplia relativa al enfoque general de las redes de protección del Gobierno frente a un sistema más selectivo. El *Thripasha* ha tenido problemas de producción relacionados con la dependencia de insumos locales y con problemas técnicos en la fábrica. Como consecuencia, aunque llegó a ser un alimento familiar y popular, se lo distribuyó en porciones demasiado pequeñas como para que resultaran eficaces en las madres y los lactantes subalimentados.

¹⁷ El valor alfa compara los costos de los alimentos entregados por el PMA con los precios de mercado de los mismos alimentos comprados localmente. El valor omega compara la eficacia en función de los costos de una canasta de alimentos en especie con la transferencia de base monetaria correspondiente.

¹⁸ La insuficiencia general del apoyo a las PDI resultó evidente en todos los lugares visitados por el equipo de evaluación.

- de comidas escolares, y apenas hay argumentos que justifiquen la prestación de asistencia en especie con alimentos importados, si se considera que el Gobierno realiza en otras partes del país un programa de comidas escolares basado en efectivo y que los resultados del proyecto piloto de este tipo son positivos. El traspaso previsto se retrasó por falta de una política nacional en materia de alimentación escolar¹⁹ y porque el PMA temía que, a raíz de la adopción de las modalidades del sistema público, las normas nutricionales se volvieran menos estrictas.
28. Las actividades de nutrición se ajustaron a los sistemas nacionales, pero los esfuerzos desplegados para hacer frente a la malnutrición aguda moderada y prevenir el bajo peso al nacer mediante una alimentación complementaria no fueron eficaces, y los indicadores nacionales siguieron siendo mediocres. Ello se debió en parte a las dificultades experimentadas en la entrega de la asistencia en la escala prevista, pero principalmente debido a los puntos de congestión crónicos que frenaron la producción del *Thripasha* y a la falta de un enfoque selectivo eficaz para la distribución de suplementos alimenticios. La concentración de los fondos fiduciarios en la labor preliminar y la promoción de un enfoque más selectivo de alimentación suplementaria fueron adecuadas, dados los recursos limitados del PMA.
 29. La falta de fondos fue un problema grave para la eficiencia de los programas. En caso de déficit de recursos, mantener el número de beneficiarios reduciendo el apoyo per cápita es una solución natural a corto plazo, pero limita casi seguramente la eficiencia (resultados por unidad de insumos) y la eficacia.
 30. Pese a la atención prestada a las consideraciones de género en la planificación y el seguimiento, el país no estuvo exento de las debilidades características indicadas en la evaluación de la política del PMA en materia de género de 2013. Hay señales de que la política en materia de género de 2015 está comenzando a mejorar la calidad del análisis de género, incluyendo, por ejemplo, en todos los documentos de los proyectos los códigos del marcador de género.

Evaluación general

31. Este fue un período difícil para la oficina en el país, que tuvo que ajustarse a un nuevo contexto de pacificación y al ascenso de Sri Lanka a la categoría de países de ingresos medianos. El ajuste no fue fácil en un contexto caracterizado por la disminución de los recursos y, hasta 2015, por relaciones tensas entre el Gobierno y sus asociados para el desarrollo. Pese a la conciencia de la necesidad de una reorientación estratégica, la mayor parte de las actividades de planificación estratégica de la oficina en el país fueron infructuosas y la cartera de proyectos quedó más como una colección de actividades heredadas del pasado y de obligaciones pendientes que como la expresión coherente de una estrategia explícita y dinámica. Sin embargo, en todas sus principales esferas de interés, como el socorro humanitario, la nutrición, la alimentación escolar y la labor analítica conexa, el PMA contó con un mandato pertinente y unas competencias distintivas, y logró resultados importantes. Fue acertado centrarse en los distritos más duramente afectados por la guerra mientras intervenía en otras partes ante situaciones de emergencia. Las deficiencias más obvias en las realizaciones se dieron en las esferas en las que el éxito no dependía exclusivamente del PMA.

¹⁹ Hay señales recientes de progresos en la elaboración de una política de este tipo mediante el Enfoque sistémico para lograr mejores resultados educativos (SABER) promovido por el PMA en su política de alimentación escolar revisada de 2013.

32. Si bien todos los componentes principales de la cartera de proyectos eran pertinentes, su eficacia fue más heterogénea. Debido a las limitaciones de la financiación, los recursos para las PDI se dispersaron demasiado, lo cual, junto con los déficits de los organismos que apoyaban otros aspectos del proceso de reasentamiento de estas personas, socavó la posibilidad de lograr soluciones duraderas. Las actividades de alimentación escolar se ejecutaron con eficacia en la Provincia Septentrional, y contribuyeron así de manera valiosa a la protección social en los distritos más afectados por la guerra y también al restablecimiento del sistema educativo. Los esfuerzos mancomunados del PMA y del Gobierno para combatir la malnutrición aguda moderada y el bajo peso al nacer mediante alimentación suplementaria no resultaron eficaces, debido en parte a las dificultades experimentadas por el PMA para prestar asistencia en la escala prevista, pero principalmente a causa de las deficiencias de la estrategia nacional en materia de alimentación suplementaria.
33. El obstáculo más grande a una mayor eficiencia fue la infrafinanciación crónica. Aunque la cartera de proyectos estaba firmemente orientada a la sostenibilidad institucional —como quedó reflejado en la estrecha colaboración con los organismos gubernamentales, especialmente por lo que se refiere al desarrollo de las capacidades y al apoyo técnico para la formulación de decisiones nacionales—, hubo pocos progresos en la puesta en práctica de las estrategias de traspaso de responsabilidades previstas en los documentos de los proyectos del PMA. Persiste el riesgo de que en el proceso de reasentamiento de las PDI y de los repatriados no se cumplan las normas internacionales, en especial los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos²⁰, y no se logre garantizar medios de subsistencia sostenibles para las personas reasentadas, lo cual podría tener consecuencias negativas en el proceso de reconciliación.
34. En toda la cartera de proyectos hubo sinergias internas importantes, relacionadas con su alcance geográfico, la labor analítica común y la necesidad de adaptar los enfoques de las actividades de distribución general de alimentos y de ACA a los diferentes contextos, sobre todo las intervenciones relacionadas con la asistencia a las PDI, el socorro de emergencia y el cambio climático. El logro de sinergias externas fue menos fructuoso, como puede verse por el hecho de que el Gobierno y los asociados humanitarios no lograron prestar apoyo suficiente a las PDI. El potencial de creación de sinergias entre el PMA y el Gobierno en materia de SNMI no se concretizó. Además, el programa de comidas escolares del PMA en la Provincia Septentrional prosiguió como un programa distinto, basado en modalidades diferentes de las del programa nacional de alimentación escolar. Hay señales alentadoras de que los mecanismos de examen relacionados con la nueva política del PMA en materia de género estén mejorando la calidad del análisis de género.
35. El diseño y la ejecución de las operaciones del PMA se ajustaron a los principios humanitarios. Sin embargo, el desafío que plantean la prevención y el alivio del sufrimiento humano tiene que comprenderse dentro del contexto. En un país de ingresos medianos, las intervenciones directas son menos viables y, probablemente, menos adecuadas. El PMA tendrá que insistir cada vez más en una labor preliminar, contribuyendo a establecer sistemas que permitan que en los países de ingresos medianos las necesidades humanas no se pasen por alto.
36. Como se indica en las constataciones sobre el posicionamiento estratégico, el equipo de evaluación puso de relieve algunas características positivas en la evolución de la cartera de proyectos, aunque para el PMA la dificultad —que se refleja en el hecho de que no se aplicaron estrategias de traspaso de responsabilidades— consiste en intensificar la labor preliminar centrándose en mayor medida en el apoyo técnico y el desarrollo de las capacidades y reduciendo el apoyo directo a la prestación de servicios. La adopción por parte del Programa del proceso de planificación estratégica por países llega en un momento oportuno para Sri Lanka, ya que coincide con la preparación del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2018-2022), que sustituirá al MANUD vigente, y con la del plan estratégico para el país (PEP) del PMA, que sustituirá a su actual PP. La oficina en el país ya ha iniciado la

²⁰ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). 2004. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, segunda edición.

preparación del PEP, para el que ha encargado un análisis de género y puesto en marcha un examen estratégico en el país.

37. A partir de 2015, ha habido una mayor armonización entre los objetivos del PMA y los del Gobierno, lo que es una señal positiva para la fase siguiente de la acción del PMA en Sri Lanka. El Gobierno tiene que ser un asociado de pleno derecho en el proceso de planificación estratégica, porque la función futura del PMA dependerá de la demanda efectiva por parte del Gobierno de servicios del PMA relacionados con las fases de trabajo preliminares. La evaluación determinó que era probable que esos servicios comprendieran el apoyo técnico para la formulación de la política en materia de nutrición, incluido el papel de los alimentos especializados; el apoyo técnico a la alimentación escolar, y un apoyo sostenido a las evaluaciones de la nutrición y de la seguridad alimentaria, incluidas las evaluaciones de emergencia y la preparación para la pronta intervención en casos de emergencia relacionadas con el análisis de las consecuencias del cambio climático.
38. En la evaluación se formulan seis recomendaciones, la mayoría de las cuales han de aplicarse en colaboración con el Gobierno u otros organismos internacionales.

Recomendaciones

	Asunto	Justificación	Recomendación	Medidas concretas y calendario	Responsabilidades
1.	Plan estratégico para el país	<p>El proceso de planificación estratégica por países llega en un momento oportuno para Sri Lanka: coincide con la preparación del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2018-2022) y del sucesor del actual PP del PMA, a la vez que en Sri Lanka el contexto político es más favorable de lo que ha sido durante muchos años.</p> <p>El Gobierno tiene que ser un asociado de pleno derecho en la actividad, porque la futura demanda de los servicios del PMA dependerá principalmente del Gobierno.</p> <p>Sobre la base de la presente evaluación, es probable que estos servicios comprendan: un apoyo técnico a la formulación de una política en materia de nutrición, incluido el papel de los alimentos especializados (Recomendación 4); un apoyo técnico a la alimentación escolar (Recomendación 5), y un apoyo sostenido a las evaluaciones de la nutrición y la seguridad alimentaria, incluidas las evaluaciones de emergencia y la preparación para la pronta intervención en casos de emergencia relacionadas con el análisis de los efectos del cambio climático.</p>	<p>Adoptar un enfoque de base cero en el examen de un eventual papel del PMA en Sri Lanka. El PMA tiene que:</p> <p>a) lograr que el Gobierno sea un asociado de pleno derecho y determinar conjuntamente las esferas en las que el PMA puede maximizar el valor añadido de su asistencia en los próximos años, y</p> <p>b) elaborar estrategias de retirada con plazos prefijados cuando la acción del PMA no pueda justificarse indefinidamente, como en el caso del programa de comidas escolares en la Provincia Septentrional.</p>	<p>La presente recomendación debe tenerse en cuenta en la preparación del PEP en 2016 y 2017.</p>	<p>Oficina en el país, con apoyo del despacho regional y de la Sede</p> <p>El Ministerio de Políticas Nacionales y Asuntos Económicos coordinará los organismos públicos que trabajan con el PMA</p>
2.	Adaptación conjunta de los organismos de las Naciones Unidas al nuevo contexto de la ayuda en Sri Lanka	<p>Los MANUD no han logrado cambiar la forma en que trabajan los organismos de las Naciones Unidas. El PEP del PMA tiene que basarse en el examen de los respectivos papeles del PMA y de los otros organismos de las Naciones Unidas en las esferas de acción del PMA. Otros organismos de las Naciones Unidas afrontan problemas semejantes en la planificación estratégica. El Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible constituye una oportunidad única para los organismos de las Naciones Unidas para que, en consulta con el Gobierno, racionalicen y simplifiquen sus operaciones en Sri Lanka.</p> <p>La coordinación a nivel nacional del apoyo a la seguridad alimentaria y la nutrición es de particular interés para el PMA.</p>	<p>El PMA debe abogar por que en la preparación del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible se incluya una revisión radical de las funciones de todos los principales organismos de las Naciones Unidas que trabajan en Sri Lanka, y se determine su costo.</p>	<p>Las funciones deben reflejarse en el proceso del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible durante 2017, y el Gobierno y los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en Sri Lanka deben participar en este proceso en pie de igualdad.</p>	<p>Oficina en el país, con apoyo del despacho regional y de la Sede, de conformidad con los acuerdos concertados a nivel de la Sede y del despacho regional sobre la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas que intervienen en las esferas de la nutrición y la seguridad</p>

	Asunto	Justificación	Recomendación	Medidas concretas y calendario	Responsabilidades
3.	Respuesta a las necesidades de las PDI	Por sí solo, el PMA no puede resolver todos los problemas con los que se enfrentan las PDI durante su reasentamiento; la situación merece la atención urgente del Gobierno, los organismos de las Naciones Unidas y otros asociados para el desarrollo.	El PMA debe colaborar con los otros organismos de las Naciones Unidas, los organismos humanitarios internacionales y el Gobierno en la elaboración de un plan global dotado de recursos suficientes para completar el reasentamiento de las PDI y de los refugiados repatriados.	En el próximo Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible deben incorporarse unos compromisos pertinentes (Recomendación 2); sin embargo, la cuestión es demasiado urgente para diferirse hasta entonces.	Oficina en el país, con apoyo del despacho regional y de la Sede, en una acción conjunta sumamente urgente que ha de realizarse en colaboración con los organismos de las Naciones Unidas y el Gobierno
4.	Acción futura en materia de nutrición	Las ventajas comparativas importantes del PMA, por ejemplo en el enriquecimiento de los alimentos y en alimentos especializados, son muy pertinentes en los países de ingresos medianos y deben orientar el futuro apoyo del PMA a la fase de trabajo “preliminar” para mejorar la nutrición en Sri Lanka.	El PMA debe mantener sus conocimientos especializados en materia de nutrición en el país y seguir apoyando y favoreciendo los enfoques multisectoriales. Debe seguir promoviendo enfoques selectivos de alimentación suplementaria y ofrecer sus conocimientos técnicos —en relación con un riguroso análisis económico— en la esfera de los alimentos nutritivos. Uno de los temas del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible debe ser el apoyo coherente al establecimiento de una estrategia nacional en materia de nutrición.	Durante 2017, la oficina en el país debe colaborar con el Gobierno y los asociados de las Naciones Unidas para colocar la estrategia de nutrición en el centro del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y reflejar el papel importante del PMA en el PEP.	El PMA, en coordinación con los otros organismos de las Naciones Unidas que trabajan en las esferas de la nutrición y la seguridad
5.	Gestión del traspaso de la responsabilidad del programa de comidas escolares	La situación actual, con un programa de alimentación escolar en la Provincia Septentrional diferente y más generoso que en otras partes, no es sostenible. El PMA ha sido comprensiblemente reacio a hacerse a un lado sin la seguridad de que un programa sucesor cumpla las normas por él establecidas en materia de alimentación escolar, pero	El PMA y el Gobierno deben elaborar conjuntamente una estrategia de duración determinada para el traspaso al Gobierno de la responsabilidad del programa de alimentación	En el PEP debe integrarse una estrategia de traspaso de responsabilidades convenida y de duración determinada.	La oficina en el país, con el Ministerio de Políticas Nacionales y Asuntos Económicos y el Ministerio de Educación

	Asunto	Justificación	Recomendación	Medidas concretas y calendario	Responsabilidades
		<p>tampoco puede permitir que su acción se vea determinada únicamente por esta consideración. Las dos iniciativas de alimentación escolar deben necesariamente armonizarse: el PMA puede instar a que los programas de comidas escolares de todo el país se atengan a las normas vigentes en la Provincia Septentrional, pero no puede exigirlo. Debido a que la alimentación escolar tiene que incorporarse en el sistema de protección social de Sri Lanka, es importante colocar en el centro de estos debates al Ministerio de Políticas Nacionales y Asuntos Económicos y el Ministerio de Educación. Dado que estos programas privilegiarán inevitablemente un sistema centrado en las transferencias de base monetaria, el Ministerio de Políticas Nacionales y Asuntos Económicos tendrá que participar en la supervisión de la fase de supresión gradual del apoyo logístico actual.</p>	<p>escolar realizado en la Provincia Septentrional.</p>		
6.	Fortalecimiento del análisis económico realizado por el PMA	<p>El examen del proceso de toma de decisiones relativo a las transferencias de base monetaria en Sri Lanka ha revelado fallos básicos en el análisis realizado por el PMA para elegir las modalidades de asistencia. El hecho de no tener en cuenta los costos sufragados por el Gobierno introduce un sesgo injustificado en la toma de decisiones. Es un error considerar la puntuación relativa al valor nutritivo como un indicador de los efectos y, lo que es más importante, se debe poner menos énfasis en la comparación hipotética de las modalidades antes de las operaciones y prestar en cambio más atención al acopio y el uso de los datos sobre las realizaciones durante la ejecución. Tales datos son cruciales para convencer a los donantes del PMA de la eficacia de su labor y permitirán disponer de una información más sólida en las futuras evaluaciones ex ante. Aunque la recopilación y el análisis de los datos sobre las realizaciones obtenidas con los resultados de las transferencias de base monetaria, incluidos los derivados del análisis de género, deberían tener lugar a nivel de la oficina en el país, también es necesario que la Sede y los despachos regionales establezcan las prioridades y proporcionen los recursos necesarios.</p>	<p>El PMA debe fortalecer sus orientaciones sobre la selección y el diseño de las modalidades (efectivo, cupones y productos en especie). El análisis de los costos debería tener en cuenta todos los costos y centrarse menos exclusivamente en los del PMA. Incluso, es más importante que el Programa mejore la calidad y el uso de los datos sobre las realizaciones que recoge durante la ejecución de los programas de transferencias de base monetaria.</p>	<p>El PMA debe examinar las directrices sobre el análisis y seguimiento de las transferencias de base monetaria en el marco de la puesta en marcha de su nuevo Plan Estratégico.</p>	<p>Las orientaciones y el apoyo a cargo de la Sede y de los despachos regionales; la recopilación y el análisis de los datos a cargo de las oficinas en los países</p>

Lista de las siglas que se utilizan en el presente documento

ACA	asistencia alimentaria para la creación de activos
CERF	Fondo central para la acción en casos de emergencia
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	persona desplazada internamente
PEP	plan estratégico para el país
PP	programa en el país
SABER	Enfoque sistémico para lograr mejores resultados educativos
SNMI	salud y nutrición maternoinfantiles
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia