



Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 9-13 de noviembre de 2015

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2015/6-D
2 octubre 2015
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN LA REPÚBLICA UNIDA DE TANZANÍA (2011–2014)



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 coordinadoras que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Sra. H. Wedgwood
Directora
Oficina de Evaluación
Tel.: 066513-2030

Sra. M. Sende
Oficial de Evaluación
Tel.: 066513-2539

RESUMEN

La presente evaluación de la cartera de proyectos en el país abarcó todas las operaciones ejecutadas en la República Unida de Tanzania entre 2011 y 2014 y la estrategia para el país relativa a 2011-2016. 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 estas, y las realizaciones y los resultados de la cartera. Los principales componentes temáticos de la cartera fueron la asistencia alimentaria a los refugiados, la asistencia alimentaria para la creación de activos, la alimentación escolar y la alimentación suplementaria general y selectiva en apoyo de la salud y la nutrición maternoinfantiles. Además, la República Unida de Tanzania fue uno de los países piloto en la aplicación de la iniciativa de las Naciones Unidas “Unidos en la acción”.

Durante el período evaluado, la seguridad alimentaria mejoró, pero los progresos no fueron parejos con el crecimiento económico nacional. Las estrategias de desarrollo adoptadas en los últimos cinco decenios, al igual que las contribuciones de la comunidad internacional a ellas, arrojaron resultados limitados. Al mismo tiempo, las políticas, sistemas, capacidades y recursos del Gobierno se consolidaron y desarrollaron considerablemente, y los sistemas de redes de seguridad se ampliaron con rapidez. Como consecuencia de ello, la asistencia alimentaria directa del PMA se tornó menos necesaria, excepto la que se destinaba a los refugiados.

La asistencia alimentaria del PMA a los refugiados consiguió un nivel de financiación razonable, pero el programa en el país —que comprendía componentes de salud y nutrición maternoinfantiles, alimentación escolar y asistencia alimentaria para la creación de activos— experimentó un déficit de financiación, ya que recibió fondos ligeramente superiores a la media del PMA, que es del 40 %. El componente piloto de “Compras para el progreso” puesto en marcha en 2009 estuvo dotado de recursos suficientes a través de un fondo fiduciario. Como consecuencia de las limitaciones de financiación, los productos de la cartera y el número de beneficiarios fueron considerablemente inferiores a los previstos.

Las realizaciones de la cartera se caracterizaron por la competencia técnica —un personal entregado de lleno realizó una intensa labor—, pero también por la indefinición estratégica. La asistencia alimentaria a los refugiados fue en general eficiente y eficaz, y la actividad piloto de

“Compras para el progreso” avanzó hacia la obtención de resultados duraderos. Sin embargo, el objetivo de la estrategia para el país 2011-2016 de contar con programas y soluciones para el hambre concentrados e integrados no se había logrado, así como tampoco el objetivo último de traspasar las responsabilidades al Gobierno y los asociados. A pesar del empeño del PMA, se encontraron poco indicios de que la iniciativa Unidos en la acción hubiese mejorado la eficiencia, eficacia o sinergia del PMA con los asociados de las Naciones Unidas.

El PMA no participó lo suficiente en la evolución de la política nacional de protección social, ni utilizó plenamente su potencial para prestar la asistencia técnica conexas, a pesar de los compromisos asumidos en la estrategia para el país. La colaboración con el Gobierno en la esfera de la alimentación escolar fue decreciendo hasta extinguirse en junio de 2015, al parecer debido a la falta de interés del Gobierno por los enfoques aplicados por el PMA.

En la evaluación se recomendó revisar radicalmente la ventaja comparativa y el papel futuro del PMA en el país, así como su justificación, en particular a la luz de los posibles cambios en el enfoque general del PMA relativo a la programación. También se instó a dar prueba de mayor flexibilidad en el uso de la asistencia alimentaria y a excluir en el futuro la distribución directa de alimentos, salvo en las emergencias de breve duración; el PMA debía pasar de la ejecución de operaciones a la prestación de asesoramiento en materia de asistencia alimentaria. Además, se recomendó: prestar la asistencia alimentaria en situaciones que no fueran de emergencia en el marco nacional de protección social; elaborar nuevas formas de optimizar la iniciativa Unidos en la acción, tomando como base un examen interno de la experiencia del PMA con esa iniciativa, y poner en práctica con mayor eficacia los compromisos del PMA en materia de género a través de servicios de asesoramiento en la esfera de la asistencia alimentaria.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en la República Unida de Tanzania (2011–2014)” (WFP/EB.2/2015/6-D) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2015/6-D/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 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 de la cartera de proyectos en el país abarcó todas las operaciones ejecutadas en la República Unida de Tanzania entre 2011 y 2014 y la estrategia para el país relativa a 2011-2015, que se había prorrogado hasta 2016. 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 estas, y las realizaciones y los resultados de la cartera. La evaluación de la cartera de proyectos en el país estuvo a cargo de un equipo independiente, que realizó el trabajo sobre el terreno en abril de 2015. El equipo complementó el análisis de los datos y los exámenes de los documentos con la realización de entrevistas a 300 interesados de diferentes grupos. En julio de 2015 se organizó un taller en el país para presentar las constataciones de la evaluación a 50 partes interesadas.

Contexto

2. Aunque la República Unida de Tanzania es un país de bajos ingresos, su economía está creciendo rápidamente, con un aumento medio del producto interno bruto del 6,9 % entre 2004 y 2012¹. Sin embargo, la pobreza y la inseguridad de los medios de subsistencia siguen siendo graves para muchos tanzanos². Alrededor del 33 % de la población rural vive por debajo de la línea de pobreza, al igual que el 24,5 % de los hogares encabezados por mujeres³.
3. Durante el período evaluado, la situación de la seguridad alimentaria mejoró, pero los progresos no fueron parejos con el crecimiento económico del país. Según el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad realizado por el PMA en 2012, 730.000 hogares (8,3 %) padecieron inseguridad alimentaria en 2010 y 2011. Las estrategias de desarrollo de los últimos cinco decenios, y las contribuciones de la comunidad internacional a ellas, han arrojado resultados limitados.
4. Sin embargo, las políticas, sistemas, capacidades y recursos gubernamentales se han consolidado y desarrollado considerablemente. A través del Fondo de Acción Social de Tanzania (TASAF), el Gobierno promovió rápidamente sistemas de redes de seguridad en el marco de una estrategia de protección social más amplia orientada a pasar de la ejecución de obras públicas con gran densidad de mano de obra a las transferencias de efectivo selectivas. Como consecuencia de ello, la asistencia alimentaria directa del PMA se tornó menos necesaria. Durante el período examinado, en todos los contextos de emergencia en que no había refugiados el Gobierno pudo proporcionar por sí solo toda la asistencia directa necesaria.
5. Los conflictos en los países vecinos provocaron afluencias periódicas de refugiados de Burundi, la República Democrática del Congo y Rwanda. A finales de 2014,

¹ Fondo Monetario Internacional (FMI). 2014. "IMF Regional Economic Outlook" (Perspectivas económicas regionales del FMI). Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2012/afr/eng/sreo1012.pdf>; Banco Mundial. 2014. Base de datos del Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>.

² Según el Censo de población y vivienda del Gobierno, en 2012 la República Unida de Tanzania tenía 45 millones de habitantes.

³ Oficina Nacional de Estadística. 2013. "Tanzania in Figures 2012", página 22. Dar es Salaam.

60.000 refugiados, en su mayor parte de la República Democrática del Congo, permanecían en el país, lo que supuso una disminución frente a los 100.000 de 2011.

6. La República Unida de Tanzania es uno de los países piloto de la iniciativa de las Naciones Unidas “Unidos en la acción”. Se está aplicando un único Plan de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo (PNUAD) para el período 2011-2016, con un documento común sobre el programa en el país que incluye la labor del PMA.

ESTRATEGIA Y CARTERA DE PROYECTOS DEL PMA

7. La estrategia del PMA para el país relativa a 2011-2015 indicó tres prioridades: acción humanitaria de emergencia, seguridad alimentaria y apoyo a la nutrición, e inversiones comunitarias en apoyo de la seguridad alimentaria. La estrategia para el país se adecuaba implícitamente a las necesidades humanitarias y de desarrollo, pero no presentaba de forma explícita una teoría del cambio que explicara los supuestos asumidos durante la fase de planificación con respecto a las aportaciones y las actividades necesarias para alcanzar los resultados previstos. Sus referencias al Plan Estratégico y los Objetivos Estratégicos del PMA eran breves. Entre los supuestos en que se basaba el diseño de la estrategia destacaban la integración de los programas en todas las actividades y la orientación geográfica para poder concentrar e integrar los programas y soluciones para erradicar el hambre. Las actividades del PMA estaban concebidas para lograr un cambio importante de la situación en los distritos seleccionados. El otro supuesto indicado en el marco estratégico era que el Gobierno y los asociados acabarían asumiéndose la responsabilidad de las actividades.
8. Conforme a la estrategia para el país, la cartera comprendió tres operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) y un programa en el país (PP). Mientras que se recibió la mayor parte de los fondos necesarios para financiar las OPSR en favor de los refugiados, el PP experimentó un déficit, con una financiación ligeramente superior a la media del PMA, que recientemente se cifró en el 40 %⁴. Además, la cartera incluyó una actividad piloto de “Compras para el progreso” (P4P), que se puso en marcha en 2009 y a la que se dotó de recursos a través de un fondo fiduciario. Los déficits de financiación fueron una causa importante de los cierres de oficinas y la reducción del personal del PMA, que pasó de 150 personas en 2013 a 100 en 2014.

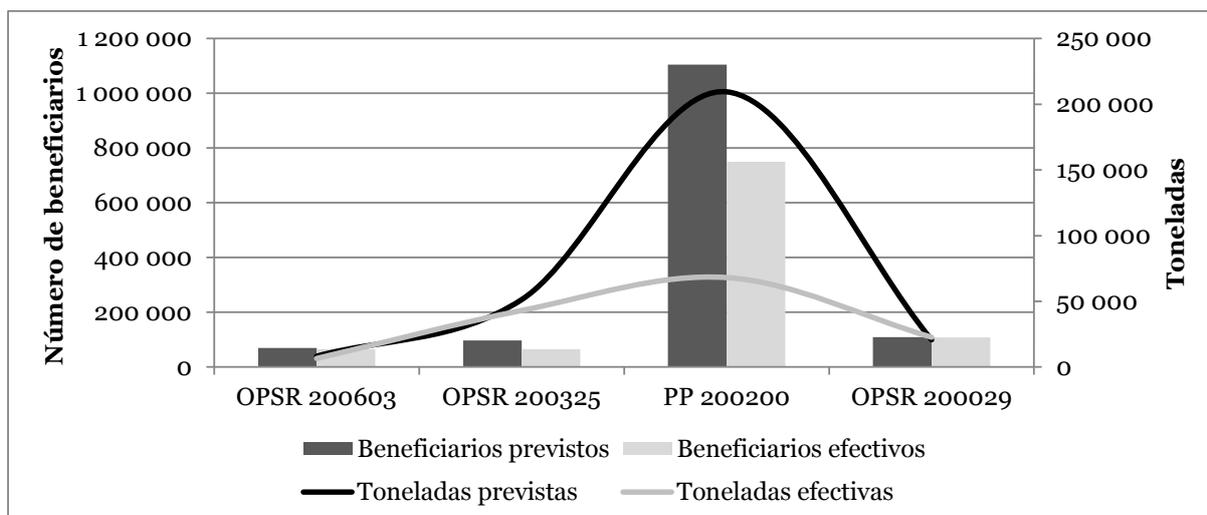
⁴ PMA. Véase el documento de la Oficina de Evaluación titulado “Operation Evaluation. Orientation Guide for Evaluation Companies: Key facts about WFP and its operations”, disponible en: <http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp262593.pdf>

CUADRO 1: FINANCIACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN EL PAÍS 2011-2014, POR CATEGORÍA DE PROGRAMA					
Tipo de operación	Número de operaciones	Fondos necesarios (dólares EE.UU.)	Porcentaje de los fondos totales necesarios	Fondos efectivos recibidos (dólares)	Porcentaje de los fondos necesarios recibido
OPSR	3	130 504 969	44,50	99 918 997	76,56
PP	1	162 794 267	55,50	67 676 392	41,57
TOTAL	4	293 299 236	100	167 595 389	57,14
“COMPRAS PARA EL PROGRESO” – FONDOS EXTRAPRESUPUESTARIOS (dólares)					
	2011	2012	2013	2014	Total
	1 227 328	552 531	845 140	950 523	3 575 522

Fuentes: Plataforma *The Factory* y datos de la oficina del PMA en el país.

9. Durante el período evaluado se sucedieron varias OPSR, cuyo alcance se fue reduciendo tras el cierre de un campamento para refugiados de Burundi en 2012. Con esas operaciones se prestó asistencia alimentaria a los refugiados en el marco de un sistema de apoyo en que participaron varios organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales. Entre el 60 % y el 80 % de las actividades de logística realizadas por el personal de la oficina en el país consistieron en la recepción y expedición de envíos de alimentos destinados a las operaciones del PMA en otros países, en particular la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur y Zambia.
10. El PP se centró en: i) la seguridad alimentaria y el apoyo nutricional de las personas que vivían en zonas frágiles desde el punto de vista ambiental y con inseguridad alimentaria crónica, mediante intervenciones en los distritos, y ii) la vinculación de los pequeños agricultores con los mercados mediante la iniciativa “Compras para el progreso” y el fortalecimiento de los sistemas de información sobre la seguridad alimentaria y la nutrición.

Gráfico 1: Número de beneficiarios y volumen de alimentos de la cartera de proyectos, por operación, cifras previstas y efectivas



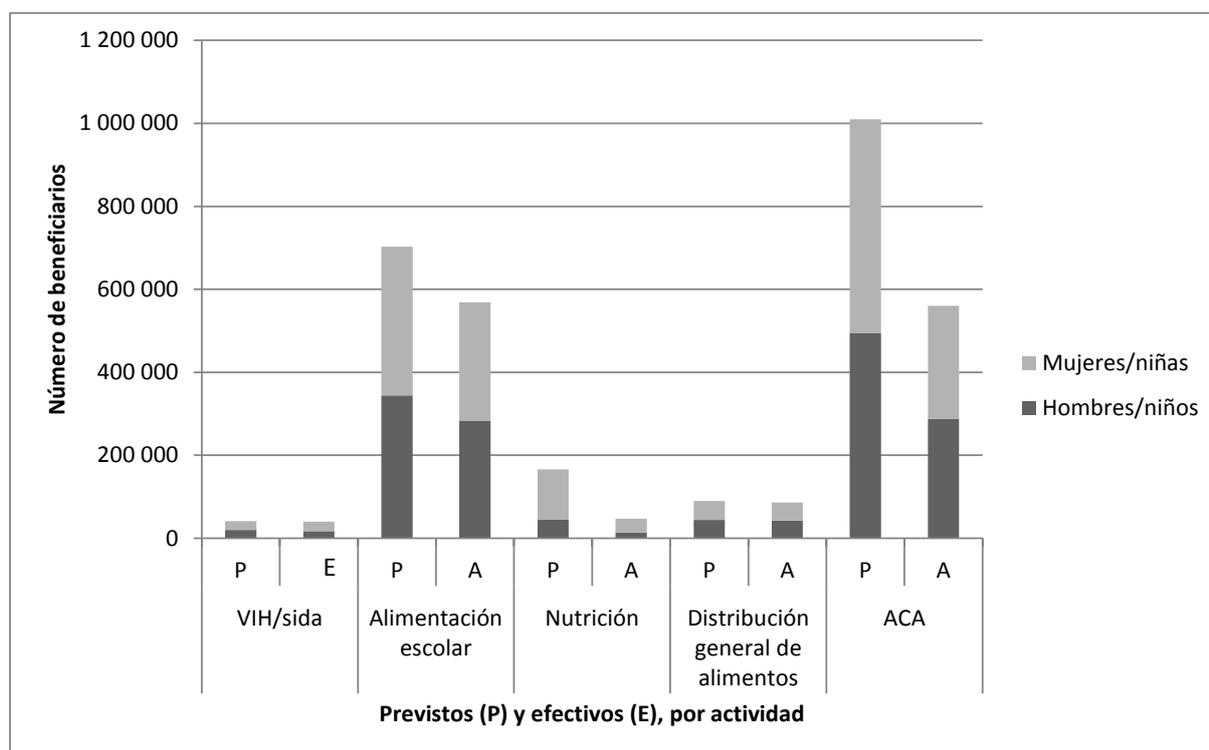
El número de beneficiarios por operación es igual al número medio de beneficiarios por año de la operación durante el período de evaluación de 2011-2014.

Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA relativos a 2011-2014.

11. Los componentes principales de la cartera de proyectos fueron la asistencia alimentaria para la creación de activos (ACA), la alimentación escolar, la alimentación suplementaria general y selectiva en apoyo de la salud y nutrición materno-infantiles, el socorro de emergencia (con distribuciones generales de alimentos) y el apoyo a las personas con VIH y sida. Además, un proyecto piloto ejecutado en 2012 en la región de Mtwara utilizó transferencias de base monetaria para promover la salud y nutrición materno-infantiles⁵. El Gráfico 1 muestra el número de beneficiarios y el volumen de alimentos previstos y efectivos; el Gráfico 2, el número de beneficiarios previstos y efectivos por actividad. Estos datos indican que: i) los beneficiarios y el volumen de alimentos fueron considerablemente inferiores a los previstos, y ii) los componentes de ACA y alimentación escolar fueron los más extensos.

⁵ PMA. 2012. "Cash Transfer Pilot Project Safety Net to Promote Mother-and-Child Health and Nutrition in Mtwara Rural District of Tanzania".

Gráfico 2: Número total de beneficiarios previstos y efectivos por actividad, 2011-2014



Fuente: informes normalizados de los proyectos del PMA relativos a 2011–2014.

CONSTATAIONES DE LA EVALUACIÓN

Alineación y posicionamiento estratégico

12. La asistencia alimentaria del PMA a los refugiados resultó pertinente desde el punto de vista operacional, puesto que se utilizó para afrontar directamente la inseguridad alimentaria. Las actividades de alimentación escolar, ACA y nutrición también resultaron pertinentes a desde el punto de vista operacional porque se destinaron a las zonas con mayor inseguridad alimentaria del país. La pertinencia operacional de las actividades de “Compras para el progreso” fue menos directa, dado que, contrariamente a lo previsto, los participantes no fueron los más pobres de su comunidad y la actividad no se limitó a las zonas con mayor inseguridad alimentaria.
13. En una cartera de proyectos del PMA, las actividades estratégicamente pertinentes complementan los enfoques nacionales integrados relativos al desarrollo socioeconómico sostenible, en especial en cuanto a la erradicación del hambre y la inseguridad alimentaria. Los logros en esta esfera no fueron sino modestos: la estrategia para el país y el PP estaban alineados con las políticas y estrategias nacionales, pero la cartera de proyectos no logró el nivel de integración necesario para lograr la plena pertinencia estratégica. Como consecuencia de ello, la cartera careció de una orientación clara hacia la sostenibilidad y el traspaso de responsabilidades, aspectos cruciales de la teoría del cambio implícita de la estrategia para el país. Las actividades de “Compras para el progreso” fueron una excepción, aunque resulta difícil distinguir de qué forma contribuyeron directamente a mejorar la

seguridad alimentaria. Las actividades de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) fueron otra excepción, puesto que las capacidades de los organismos gubernamentales participantes se vieron notablemente desarrolladas.

14. Pese a las gestiones realizadas al principio con el Ministerio de Educación y Formación Profesional para pasar a un modelo de alimentación escolar con productos locales impulsado por las comunidades, el PMA siguió operando con alimentos adquiridos en el exterior. Al carecer de una estrategia de traspaso de responsabilidades efectiva, este enfoque tuvo que aplicarse en medida reducida, y a la postre eliminarse, a medida que se fueron agotando los fondos. Al final del período examinado, surgieron discrepancias entre el PMA y el Gobierno en relación con la política de alimentación escolar y, a partir de entonces, la influencia normativa del PMA se redujo, sin que las razones de este desacuerdo sean muy claras. Según parece, el PMA no logró implicar suficientemente al Ministerio de Educación y Formación Profesional, sobre todo en 2014.
15. La República Unida de Tanzania hizo progresos en la aplicación de la estrategia y el marco integrados de protección social durante el período examinado, con el fuerte apoyo de los donantes. El PMA era consciente de estos hechos y colaboró con el TASAF, en particular en el proyecto piloto de transferencia de efectivo de Mtwara en 2012 y en la elaboración de normas de trabajo. Sin embargo, las entrevistas y los documentos indican que el PMA no colaboró en la formulación de políticas ni utilizó, como cabía esperar, todo su potencial para prestar asistencia técnica en esta esfera, especialmente teniendo en cuenta el compromiso asumido en la estrategia para el país de apoyar las redes de seguridad basadas en actividades productivas y el interés del PP por un enfoque integrado de la asistencia alimentaria en favor del establecimiento de redes de seguridad en los distritos.
16. Según la mayoría de los informantes, el PMA participó de manera constructiva en el programa de fomento de la nutrición. La experiencia de la iniciativa “Compras para el progreso” demostró que, con recursos suficientes, el PMA podía colaborar de manera proactiva y positiva en la agenda nacional. La iniciativa “Unidos en la acción” supuso una oportunidad importante (al igual que un reto) para la alineación y el posicionamiento estratégico de la cartera de proyectos del PMA. Los interesados, aun confirmando la colaboración constructiva del PMA en este proceso, también señalaron que se había producido una cierta fatiga con respecto a la iniciativa “Unidos en la acción” cuando la oficina en el país llegó a la conclusión de que los costos del proceso superaban los beneficios. Existen pocos indicios de que la alineación lograda en el marco de esa iniciativa diera lugar a una sinergia mayor entre el PMA y los otros organismos de las Naciones Unidas, o mejorara el posicionamiento estratégico en relación con los programas gubernamentales o las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto⁶.

Factores que influyeron en la toma de decisiones estratégicas y calidad de estas

17. La cartera de proyectos delineada en la estrategia para el país relativa a 2011-2016 se basó en un análisis sólido, pero los diagnósticos sectoriales realizados durante el diseño y la ejecución fueron desiguales. En el diseño de las operaciones y actividades se dio mayor prioridad a las consideraciones relativas a la financiación y las operaciones que a las aportaciones analíticas. No existen indicios de que se hubiese realizado un examen sustantivo de las cuestiones de género en la estrategia para el país para 2011-2016 o en el

⁶ Esta constatación está en consonancia con el informe titulado “Independent Evaluation of Delivering as One” (Naciones Unidas, 2012).

diseño de la operación, ni de ninguna estrategia general en materia de género en la cartera de proyectos.

18. El seguimiento del proyecto piloto de transferencia de efectivo del PMA demostró la viabilidad y eficacia de esa modalidad⁷. Los evaluadores constataron que el uso de efectivo para ayudar a los refugiados había gozado de un gran apoyo. Los datos probatorios recogidos a nivel internacional también sugieren que las transferencias de efectivo son más eficaces en función de los costos que las transferencias en especie. Sin embargo, la oficina en el país no realizó suficientes análisis para llegar a una conclusión y supuso, en cambio, que era más adecuado distribuir cupones que pasar directamente a las transferencias de efectivo.
19. La ejecución de la cartera de proyectos estuvo guiada por prioridades operacionales, y se hallaron pocos indicios de ajustes estratégicos. La estrategia operacional fue acertada en general, y las decisiones en materia de logística y acción humanitaria para apoyar a los refugiados permitieron que la asistencia fuera eficaz. En lo que se refiere a la más amplia intención de la estrategia para el país de adoptar un enfoque integrado y centrado que apoyara al Gobierno en la erradicación del hambre en el país, fue menos evidente que se hubiesen tomado decisiones estratégicas. Debido a las constantes limitaciones de recursos del PMA, muchas decisiones adoptadas de un año para otro se basaron en consideraciones puramente financieras.
20. A pesar de las deficiencias, sobre todo en cuanto a los informes sobre la labor en la esfera del VAM, las actividades del PMA tuvieron por lo general un seguimiento adecuado durante el período examinado. Sin embargo, el aprendizaje y la adaptación a partir de los datos recopilados fueron menos coherentes. El seguimiento realizado en el campamento de refugiados de Nyarugusu produjo algunos cambios en la estrategia y el método, entre ellos la decisión de registrar a las mujeres como receptoras de las raciones de alimentos. El componente nutricional de la cartera de proyectos también se benefició de la participación del PMA en las actividades de seguimiento y del aprendizaje adquirido. Resulta menos claro que las actividades de alimentación escolar y ACA se beneficiaran del análisis de los datos de seguimiento.

REALIZACIONES Y RESULTADOS DE LA CARTERA DE PROYECTOS

Productos

21. Las limitaciones de financiación afectaron considerablemente a los productos de la cartera no concerniente a los refugiados, aunque el déficit de beneficiarios asistidos fue proporcionalmente inferior a la reducción de la asistencia alimentaria. El porcentaje del número previsto de niños que debían recibir comidas escolares pasó del 96 % en 2011 al 65 % en 2014, y los días de alimentación escolar, del 100 % previsto en 2011 al 82 % en 2013. En 2014 el número de días de alimentación escolar también fue inferior a lo previsto, pero los informes no indican en qué proporción.
22. Sin embargo, el PMA obtuvo productos fundamentales de un nivel técnico satisfactorio en las actividades de ACA, que situaron a las comunidades en un lugar central y beneficiaron al 27 % de las personas aquejadas de inseguridad alimentaria crónica en ocho regiones⁸. En lo que se refiere a las actividades nutricionales, la financiación fue solo uno de los factores

⁷ Informes normalizados de los proyectos relativos a 2012 y 2013.

⁸ Informes normalizados de los proyectos del PMA.

que contribuyeron a reducir drásticamente el número de beneficiarios de las actividades de alimentación suplementaria. Los otros factores fueron la ejecución tardía, la modificación de los criterios de admisión y el número reducido de mujeres embarazadas y lactantes aquejadas de malnutrición. Tras un comienzo lento, los productos de las actividades de “Compras para el progreso” fueron impresionantes. Los productos relacionados con el apoyo a los refugiados se acercaron en general al objetivo fijado y fueron de una calidad técnica satisfactoria. Los informes de seguimiento indicaron que en el campamento de refugiados de Nyarugusu se habían respetado las normas del Proyecto Esfera relativas a la actuación humanitaria.

Eficiencia

23. El PMA había mejorado netamente su eficiencia operacional y logística, sobre todo evitando interrupciones de la cadena de suministro de alimentos, reduciendo los costos mediante la atención a los detalles y mejorando la estrategia logística; los costos de apoyo directo se redujeron en un 18 % en 2013 y en un 21 % en 2014. Debido a su adscripción al distante Despacho Regional de Johannesburgo, los gastos en viajes de personal y los costos conexos de la oficina en el país siguieron siendo mayores de lo que habrían sido en el caso de que la oficina hubiese estado adscrita al Despacho Regional de Nairobi.
24. La eficiencia fue menos evidente en el diseño de la cartera de proyectos. La eficiencia espacial y la concentración geográfica y, fuera del campamento de refugiados, la eficiencia y colaboración institucional con los asociados fueron inadecuadas. Se encontraron pocos indicios de actividades ejecutadas en el marco de la iniciativa “Unidos en la acción” fuera de Dar es Salaam, e incluso en esta ciudad la evaluación de la cartera de proyectos en el país no pudo atribuir a esa iniciativa una mejora de la eficiencia del PMA.
25. El PMA no analizó la eficacia en función de los costos de todas sus actividades. Sin embargo, con 23 dólares por niño⁹, el costo unitario de la actividad de alimentación escolar en esta cartera fue competitivo con los costos por niño en otros países de bajos ingresos, que varían de 20 dólares a 117 dólares¹⁰. Los indicios de eficacia en función de los costos fueron menos claros en las intervenciones nutricionales, pero los arreglos para el transporte de los productos para esta actividad fueron eficientes y la gestión de las existencias, satisfactoria.

Sinergia y efectos multiplicadores

26. Las actividades de apoyo a los refugiados abarcaron programas integrados que se vincularon entre sí y con las aportaciones complementarias de los organismos asociados. El resto de la cartera se diseñó como un paquete integrado de actividades que se centraron en determinados distritos aquejados de inseguridad alimentaria para conseguir una sinergia entre las distintas actividades y optimizar el impacto del PMA en las personas vulnerables. Según los informes normalizados sobre los proyectos, debido a los déficits de financiación y a la opinión de la oficina en el país de que una cobertura más amplia del PMA en menos distritos afectaría al perfil y la credibilidad del PMA, este enfoque integrado a nivel de distrito no fue eficaz y debilitó el principal pilar estratégico de la estrategia para el país 2011-2016. La complementariedad con los asociados ajenos al Gobierno fue limitada, y las actividades terminaron por compartimentarse, un resultado que había tratado de evitarse en el diseño.

⁹ Datos de la oficina del PMA en el país, marzo de 2013.

¹⁰ PMA. *El estado de la alimentación escolar a nivel mundial, 2013*.

27. A pesar de la adopción del PNUAD 2011-2016 y del importante respaldo dado a la iniciativa “Unidos en la acción” por el personal de categoría superior de la oficina en el país en Dar es Salaam, el examen de los documentos y las entrevistas con el personal del PMA y los asociados arrojaron pocos indicios de la existencia de sinergias o efectos multiplicadores; la compartimentación institucional persistió.

Género

28. Aunque no tuvo un impacto significativo en la política nacional, la ejecución de la cartera contribuyó a reducir las desigualdades por razón de género y a aumentar el reconocimiento de los derechos y la capacidad de gestión de las mujeres sobre el terreno. Por ejemplo, en el campamento de refugiados de Nyarugusu, el PMA y sus asociados emitieron tarjetas para alimentos a nombre de las mujeres, y una mujer presidió el comité directivo del campamento. Sin embargo, las personas entrevistadas señalaron que la cartera de proyectos del PMA carecía de recursos adecuados para poder aplicar satisfactoriamente la política de género, en consonancia con las prioridades nacionales, incluso a nivel comunitario y entre los beneficiarios.

Eficacia y sostenibilidad

29. La asistencia alimentaria y el apoyo conexo prestado a los refugiados fueron en gran parte eficaces. Según la encuesta sobre nutrición realizada en 2014 en el campamento de Nyarugusu, la malnutrición aguda global se redujo del 2,6 % en 2010 al 1,4 % en 2014, mientras que las tasas de retraso del crecimiento disminuyeron del 48 % al 40,7 %. Sin embargo, con las crecientes perspectivas de que el apoyo a medio y largo plazo a los refugiados se reorienta hacia la distribución de cupones y la transferencia de efectivo —modalidades estudiadas por el PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 2014—, no es seguro que el PMA disponga de una ventaja comparativa excepto cuando se trate de atender las necesidades de los refugiados en cuanto se produce una emergencia.
30. En otros lugares del país, durante los debates de grupo, los maestros, los padres y otros interesados se declararon satisfechos de los efectos de la alimentación escolar del PMA, entre ellos el aumento percibido de la matrícula, la asistencia, la concentración y el rendimiento escolares. Sin embargo, los datos del PMA revelaron una disminución de las tasas de matrícula y asistencia de niñas y niños en las escuelas que recibían la ayuda del PMA. Estos datos reflejan una tendencia a la baja a nivel nacional, agravada por la reducción del número de días de alimentación y la eliminación, a comienzos de 2013, de la comida a media mañana. Al final del período examinado, las perspectivas de que los resultados de las actividades de alimentación escolar de la cartera fueran sostenibles se habían deteriorado debido a que el diálogo sobre políticas con el Gobierno prácticamente había dejado de existir.
31. El PMA dio cuenta de logros importantes en la esfera del desarrollo de las capacidades, principalmente a nivel técnico y operacional. Las operaciones de la cartera hicieron hincapié, en general, en la capacitación en competencias técnicas y de gestión, pero los efectos variaron. Las personas capacitadas para realizar actividades temporales, como las de ACA o las actividades que no eran sostenibles, como las de alimentación escolar, declararon que no estaban seguras de cómo mantener y aplicar sus nuevas competencias. En los casos en que esas actividades tenían continuidad, los resultados del desarrollo de capacidad fueron más positivos.
32. Las actividades de ACA de la cartera fueron eficaces en parte: la evaluación y las entrevistas sobre el terreno indicaron que habían sido adecuadas desde el punto de vista

técnico y útiles para hacer frente a la inseguridad alimentaria, pero su efecto en la resiliencia de los beneficiarios frente a las crisis de los medios de subsistencia y las situaciones de estrés había sido escasa. La producción y los ingresos se mantuvieron en niveles bajos, los medios de subsistencia y las estrategias de supervivencia alternativos fueron limitados, y los sistemas de apoyo comunitario, débiles. La falta de datos de referencia imposibilitó llegar a constataciones concluyentes acerca de la eficacia de las actividades de salud y nutrición maternoinfantiles, que al final se ejecutaron en pequeña escala. Las entrevistas y el examen de los registros de los centros de salud mostraron que por lo general los efectos en materia de nutrición habían sido satisfactorios, y que las madres y los jóvenes en las zonas de intervención del PMA hacían gala cada vez más de comportamientos favorables a una vida sana.

33. Las entrevistas y los registros operacionales indicaron que la iniciativa “Compras para el progreso” había sido eficaz en el fortalecimiento de la participación de los pequeños agricultores, aunque no de los más pobres, en los mercados agrícolas nacionales. Se habían desplegado esfuerzos para establecer un marco institucional sostenible con el fin de aumentar la participación de las organizaciones de agricultores. En 2014, las actividades de “Compras para el progreso” había trabajado con 28 organizaciones de agricultores en diez distritos, que representaban a 18.000 agricultores; sin embargo, solo un tercio vendía sus productos a través de los canales de comercialización de esa iniciativa. Aunque los progresos han sido encomiables, para celebrar los logros de dichas actividades habrá que esperar hasta que hayan transcurrido algunos años de la participación directa del PMA.

CONCLUSIONES Y EVALUACIÓN GENERAL

34. En conjunto, entre 2011 and 2014 la cartera de actividades en la República Unida de Tanzania se caracterizó por su competencia técnica —un personal entregado de lleno realizó una intensa labor— pero también por la indefinición estratégica. Aunque su diseño estuvo bien alineado con los marcos de planificación nacional y de las Naciones Unidas, hubo deficiencias evidentes en el posicionamiento estratégico de la cartera. La estrategia para el país hizo hincapié en la integración programática en determinadas zonas, pero no la logró, excepto en lo relativo al apoyo eficaz prestado por el PMA a los refugiados. Los fundamentos analíticos de la cartera presentados en la estrategia para el país eran sólidos, pero los análisis sectoriales realizados durante las fases de diseño y ejecución fueron desiguales. Los imprevistos relacionados con la financiación y las consideraciones operacionales relegaron a un segundo plano las aportaciones analíticas al diseño de las operaciones y actividades.
35. La cartera logró un cierto grado de eficacia operacional. El trabajo realizado en el marco de las OPSR mantuvo en vida a miles de refugiados. Las actividades de nutrición fueron eficaces para los beneficiarios considerados individualmente, pero no tuvieron efectos más amplios. La alimentación escolar pareció ser eficaz para los alumnos a los que se prestó apoyo, al aumentar la asistencia y aliviar la carga que representa la nutrición para las familias pobres. Las actividades de ACA fueron en parte eficaces. Sin embargo, debido a que el PMA no colaboró de manera adecuada en la formulación de enfoques nacionales para afrontar la inseguridad alimentaria y respaldar los medios de subsistencia, la sostenibilidad de los resultados de la cartera fue limitada.
36. La insuficiencia de fondos, que fue una causa importante de esta limitación, pudo haber servido para estimular nuevas reflexiones sobre el papel y los enfoques del PMA. En cambio, simplemente hizo que los productos y la presencia del PMA se redujeran. La estrategia para el país también hacía hincapié en el traspaso de responsabilidades e, implícitamente, en la

retirada. Aunque en algunas circunstancias el PMA se vio obligado a retirarse, el traspaso de responsabilidades no se llegó a realizar eficazmente, salvo en la iniciativa piloto “Compras para el progreso” en la que, según los entrevistados, las nuevas estructuras y sistemas podían seguir desarrollándose sin que el PMA prestara mayor apoyo.

37. En las etapas sucesivas del PMA en la República Unida de Tanzania, no debe darse nada por descontado. Para trazar el camino a seguir hay que responder a una serie de preguntas básicas como las siguientes:
38. ¿Cuál es la ventaja comparativa y el papel futuro del PMA en la prestación de apoyo a los refugiados en la República Unida de Tanzania? ¿Debe limitarse ese papel a la ayuda de emergencia de primera línea antes de establecer los sistemas de distribución de cupones y transferencia de efectivo y de adoptar las disposiciones de comercialización correspondientes?
39. ¿Cuál es la ventaja comparativa del PMA en lo relativo al apoyo prestado al desarrollo de las poblaciones tanzanas aquejadas de inseguridad alimentaria? Si el PMA sigue centrándose cada vez más en la prestación de asesoramiento técnico y el desarrollo de las capacidades conexas, ¿podrá resultar lo bastante convincente en las esferas técnicas correspondientes para movilizar financiación y mantener su presencia en el país?
40. Un aspecto que reviste aún mayor importancia es que los indicios recogidos en esta evaluación de la cartera de proyectos en el país dan a entender que el posicionamiento estratégico del PMA tendrá que adaptarse a la posibilidad de que el Programa deje de tener un papel que desempeñar en la República Unida de Tanzania, aparte de la respuesta de emergencia y la provisión de la correspondiente capacidad logística al país y a sus vecinos. En la siguiente ronda de planificación y movilización de recursos para el país, el PMA debería considerar una posible retirada y ofrecer una justificación exhaustiva en caso de permanencia.

RECOMENDACIONES

41. **Recomendación 1:** Con el apoyo del despacho regional y la Dependencia de Protección Social y Redes de Seguridad de la Sede, la oficina en el país debería redefinir y reestructurar toda asistencia alimentaria futura en la República Unida de Tanzania (a excepción de la asistencia alimentaria con fines humanitarios y las actividades de comercialización de productos agrícolas con arreglo a la iniciativa “Compras para el progreso”) integrándola en el marco nacional de protección social.
42. La asistencia alimentaria debería conceptualizarse, estructurarse, diseñarse y prestarse a través del marco y el sistema nacionales de protección social. Aun con la insuficiente participación del PMA durante el período examinado, el Gobierno y sus asociados han avanzado en el establecimiento de un sistema de protección social cada vez más amplio bajo los auspicios del TASAF. Los tipos de asistencia alimentaria y las modalidades de transferencia correspondientes que el PMA proporciona pueden adecuarse a este sistema.
43. **Recomendación 2:** La oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y la Dirección de Políticas y Programas de la Sede, debería prever la mayor flexibilidad posible en el diseño, la dotación de recursos y la gestión de cualquier nuevo programa de asistencia alimentaria, de suerte que este sea un medio de apoyar al Gobierno de forma creativa y dinámica. Cualquier nuevo programa de asistencia alimentaria debería basarse en un análisis

estratégico de las ventajas comparativas del PMA y de las funciones que ha de desempeñar en el país. A estos efectos:

- el PMA debería estudiar la forma de potenciar al máximo la delegación de autoridad en materia de ajustes presupuestarios y uso de los fondos de los programas, y
 - 2016 debería ser un año de transición y programarse en consecuencia, por ejemplo, prorrogando el PP en espera de una nueva estrategia para el país.
44. **Recomendación 3:** En la República Unida de Tanzania, el PMA debería reorientar su labor en la esfera de la asistencia alimentaria, pasando de las operaciones a la prestación de asesoramiento. Con el apoyo del despacho regional y la Dirección de Políticas y Programas de la Sede, la oficina en el país debería centrarse en:
- los servicios operacionales, incluidas las compras y la logística en apoyo de las transferencias de ayuda humanitaria en el país y la región;
 - la asistencia técnica, principalmente en las transferencias de efectivo y la distribución de cupones, y la protección social, y
 - las transferencias de alimentos únicamente para refugiados en situaciones de emergencia y otras crisis que el Gobierno no esté en condiciones de afrontar por sí solo.
45. **Recomendación 4:** La oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y la Dependencia de Situaciones de Crisis Humanitaria y Transición de la Sede, debería garantizar que el apoyo futuro a los refugiados en la República Unida de Tanzania se base en una reevaluación y justificación de la función y la ventaja comparativa del PMA en la prestación de asistencia alimentaria a medio y largo plazo.
46. Toda nueva propuesta de apoyo a los refugiados debería encarar la posibilidad de que el PMA deje de prestar asistencia alimentaria a los refugiados a medio y largo plazo. Debería incluirse en los proyectos un período de transición para el traspaso de responsabilidades al Ministerio del Interior, y posiblemente a otras organizaciones internacionales, y para la retirada de todas las actividades, salvo de la asistencia de emergencia de primera línea a los refugiados y de la alimentación suplementaria a los grupos vulnerables, como las mujeres embarazadas y lactantes y los niños pequeños, esferas en las que el PMA posee una ventaja comparativa.
47. **Recomendación 5:** En consulta con el despacho regional y la Dirección de Políticas y Programas de la Sede, la oficina en el país debería tratar de optimizar el valor de la iniciativa “Unidos en la acción” en la República Unida de Tanzania:
- el PMA debería examinar internamente su experiencia con la iniciativa “Unidos en la acción” para precisar con claridad su posición y responsabilidades institucionales a diferentes niveles, y
 - mientras las Naciones Unidas se preparan para la segunda fase de la iniciativa “Unidos en la acción” y un segundo PNUAD, la oficina en el país debería colaborar con las organizaciones asociadas para encontrar nuevas formas de cumplir las recomendaciones derivadas de la evaluación global de dicha iniciativa realizada en 2012, procurando mejorar el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los países en que se ejecuten programas y la simplificación y armonización de las prácticas operativas¹¹.

¹¹ Naciones Unidas. 2012. “Independent Evaluation of Delivering as One”.

48. **Recomendación 6:** Con el apoyo del despacho regional y la Oficina de Género de la Sede, la oficina en el país debería garantizar que en sus futuros servicios de asesoramiento sobre asistencia alimentaria se especifique de qué manera la política del PMA en materia de género para 2015-2020 se aplicará en cada actividad. Además, la oficina en el país debería definir las prioridades en lo relativo a la asignación de recursos para la aplicación de la política de género.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	asistencia alimentaria para la creación de activos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
FMI	Fondo Monetario Internacional
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PNUAD	Plan de las Naciones Unidas de Asistencia al Desarrollo
PP	programa en el país
TASAF	Fondo de Acción Social de Tanzania
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad