

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 4-7 de noviembre de 2013

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2013/6-D
23 septiembre 2013
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN EL CONGO (2009–2012)

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

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

Oficial de Evaluación, OEV: Sra. E. Benoit Tel.: 066513-3802

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

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

La República del Congo es un país de ingresos medianos bajos con una población relativamente reducida, que se estimaba en 4,1 millones en 2011. Ha padecido varios episodios de guerra civil desde su independencia, en 1960, y años de disturbios que se han traducido en unas instituciones y una administración nacionales débiles y con una capacidad de ejecución limitada. A lo largo de los años, el Congo también ha sido un país de acogida para los refugiados procedentes de países vecinos. Las condiciones de seguridad se han estabilizado y, desde 2000, el país ha ido pasando de un contexto de crisis humanitaria a otro de desarrollo.

La economía del Congo ha crecido considerablemente desde 2008, pero sigue basándose en gran medida en el petróleo. El país todavía tiene ante sí problemas fundamentales en materia de desarrollo y los indicadores sociales deficientes, la inseguridad alimentaria y la desigualdad siguen siendo un motivo de preocupación. La producción agrícola está por debajo de su potencial y una parte sustancial de las necesidades alimentarias de la población se atienden por medio de importaciones. No obstante, hoy por hoy, el Congo tiene capacidad para invertir en su desarrollo económico y social.

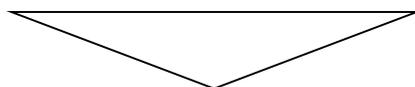
La evaluación de la cartera de proyectos que el PMA lleva a cabo en el Congo abarca el período comprendido entre 2009 y 2012. La evaluación responde al doble objetivo de facilitar la rendición de cuentas y la extracción de enseñanzas y se centra en tres cuestiones relacionadas con los aspectos siguientes: i) la alineación y el posicionamiento estratégico de la cartera de proyectos; ii) los factores que han orientado la toma de decisiones estratégicas del PMA, y iii) las realizaciones y los resultados obtenidos. La presente evaluación de la cartera de proyectos es especialmente pertinente porque versa sobre un país de ingresos medianos y se ha llevado a cabo en un momento en que se están elaborando un documento de estrategia para el país y un programa en el país nuevos.

En la evaluación se constató que las actividades del PMA eran adecuadas y pertinentes, habida cuenta de la evolución de las necesidades de la población en materia de desarrollo y asistencia humanitaria, y que brindaban una cobertura suficiente y contribuían a la mejora gradual del posicionamiento estratégico y de la alineación de la cartera con las nuevas prioridades gubernamentales. La cartera de proyectos se armoniza plenamente con los objetivos institucionales del PMA, comprendido el paso a la asistencia alimentaria. Sin embargo, no siempre se siguieron sistemáticamente las orientaciones específicas derivadas de las políticas del PMA. Si bien se reconoce el liderazgo emprendedor que ejerció el PMA en ese contexto en evolución, no se tuvieron suficientemente en cuenta las limitaciones operacionales, lo que dio lugar a que la eficiencia, la eficacia y los resultados en su conjunto fueran inferiores a lo esperado. En toda la cartera de proyectos, las deficiencias en su concepción, planificación, ejecución y seguimiento tuvieron como consecuencia que los beneficiarios recibieran las asignaciones previstas de manera irregular o incompleta. Las realizaciones del PMA en la esfera de los productos se vieron limitadas porque su programa, ambicioso y en constante evolución, no estuvo acompañado de recursos suficientes para su ejecución. En el Congo se sigue viendo el PMA fundamentalmente como un organismo de asistencia humanitaria. El Programa tiene que consolidar su experiencia reciente en materia de

programas innovadores de protección social y de desarrollo de las capacidades nacionales mediante el fortalecimiento de su propia capacidad técnica y operacional en las esferas de la prestación de servicios y el desarrollo de las capacidades.

En la evaluación se señalaron enseñanzas extraídas sobre los desafíos y las oportunidades que tienen ante sí las oficinas en los países pequeños que llevan a cabo su labor en países de ingresos medianos, especialmente en lo tocante al desarrollo de capacidades y la planificación de la transición, la financiación, la dotación de personal y el apoyo a la innovación mediante unas capacidades y orientaciones adecuadas. Varias de las 10 recomendaciones están directamente relacionadas con la elaboración del nuevo documento de estrategia para el país; otras tienen por objeto su aplicación inmediata por la oficina en el país, con apoyo institucional adecuado.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en el Congo (2009-2012)” (WFP/EB.2/2013/6-D) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2013/6-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 se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

Ficha informativa: Cartera de proyectos del PMA en el Congo

Marco cronológico y nivel de financiación de la cartera de proyectos en la República del Congo (2007-2012)

Operación	Nombre	Calendario	2007	2008	2009	2010	2011	2012						
OE 200413	Fortalecimiento de la capacidad logística del Gobierno del Congo para responder a la situación de emergencia en Brazzaville	Mayo - octubre de 2012						Necesidades: 450.000 dólares. Contribuciones: 425.000 dólares						
OEM de respuesta inmediata 200408	Asistencia de emergencia para personas desplazadas internamente	Marzo - agosto de 2012						Necesidades: 1,5 millones						
Proyecto de desarrollo 200144	Apoyo a la educación primaria (en los departamentos de la Cuvette, Lékoumou, Plateaux)	Octubre de 2011 - diciembre de 2013						Necesidades: 14,2 millones. Contribuciones: 9,8 millones						
Proyecto de desarrollo 200211*	Proyecto de desarrollo - Programa de redes de seguridad	Julio de 2011 - abril de 2013						Necesidades: 3,6 millones. Contribuciones: 3,1 millones						
OPSR 200147	Asistencia a los refugiados provenientes de la República Democrática del Congo en la provincia de Likouala	Marzo de 2011 - diciembre de 2012						Necesidades: 33,9 millones. Contribuciones: 13,2 millones						
OEM 200095	Asistencia alimentaria a los congoleños desplazados en la provincia de Likouala	Enero de 2010 - febrero de 2011				Necesidades: 37,7 millones. Contribuciones: 18,1 millones								
OE 200140	Prestación de servicios aéreos con fines humanitarios	Enero - diciembre de 2010				Necesidades: 2,1 millones. Contribuciones: 482.000 dólares								
OEM de respuesta inmediata 200093	Población desplazada procedente de la República Democrática del Congo en la región de Likouala	Noviembre de 2009 - febrero de 2010				Necesidades: 499.000 dólares. Contribuciones: 413.000 dólares								
OPSR 103121	Asistencia a las poblaciones afectadas por los conflictos y la pobreza	Junio de 2007 - junio de 2011	Necesidades: 29,1 millones. Contribuciones: 16,6 millones											
Alimentos distribuidos (en toneladas)			2 475	3 497	3 673	8 358	7 917	5 296						
Costos directos (en millones de dólares EE.UU.)			2,8	3,4	4,5	11,6	11,7	-						
Número de beneficiarios (efectivo)			Hombres 30 884	Mujeres 38 636	Hombres 29 804	Mujeres 41 711	Hombres 31 463	Mujeres 39 941	Hombres 62 959	Mujeres 102 139	Hombres 76 982	Mujeres 145 044	Hombres 83 847	Mujeres 90 270
Número total de beneficiarios (efectivo)			69 520		71 515		71 404		165 098		222 026		174 117	

Legenda	Nivel de financiación
Más del 75 %	Entre el 50 % y el 75 %
Menos del 50 %	

Fuente: Último informe normalizado de los proyectos disponible, situación en materia de recursos e informes anuales de las realizaciones del período 2006-2012.

Salvo indicación en contrario, las necesidades y las contribuciones se expresan en dólares.

* El proyecto no comenzó en 2011.

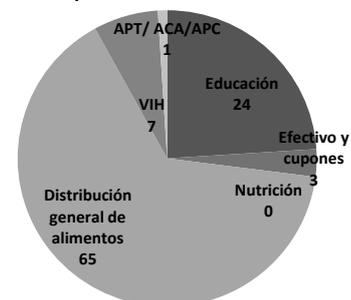
** Las cifras absolutas son demasiado bajas y no se reflejan en los porcentajes.

Actividades por operación y proporción de beneficiarios por actividad (2009-2012)

Tipo	VIH	Educación	Nutrición	Distribución general de alimentos	APT/APC/ACA	Dinero en efectivo y cupones	Objetivos Estratégicos (2008-2013)
OEM de respuesta inmediata 200408				X			1
Proyecto de desarrollo 200144		X					4
Proyecto de desarrollo 200211	X	X	X			X	4, 5
OPSR 200147				X			1
OPSR 103121	X	X	X	X	X		1, 2, 3, 4
OEM 200095			X	X			1
OEM de respuesta inmediata 200093				X			1
Porcentaje de beneficiarios previstos	11%	29%	1%	42%	1%	-	
Porcentaje de beneficiarios efectivos	9%	24%	0%	52%	1%	-	

Fuente: Aplicación de Telecomunicaciones para la Reunión de Datos (DACOTA), documentos de los proyectos e informes normalizados de los proyectos del período 2009-2012.

Porcentaje de beneficiarios previsto en 2007-2012



Fuente: Informes normalizados de los proyectos del período 2009-2012

Los cinco donantes principales: Estados Unidos de América, el Brasil, Fondo central para intervenciones de emergencia, Fundación para las Naciones Unidas, Unión Europea.

Asociados: Gobierno, ocho organismos internacionales, 14 organizaciones no gubernamentales (ONG).

INTRODUCCIÓN

Características de la evaluación

1. La presente evaluación de la cartera de proyectos comprende las operaciones llevadas a cabo en el Congo entre 2009 y 2012. En las evaluaciones de las carteras de proyectos, que responden a la finalidad doble de facilitar la rendición de cuentas y contribuir a la extracción de enseñanzas, se examina la totalidad de las actividades realizadas por el PMA en un país con arreglo a tres cuestiones relacionadas con los aspectos siguientes: i) la alineación y el posicionamiento estratégico de la cartera de proyectos; ii) los factores que han orientado la toma de decisiones estratégicas del PMA, y iii) las realizaciones y los resultados obtenidos. La presente evaluación de la cartera de proyectos es especialmente pertinente porque versa sobre un país de ingresos medianos y se ha llevado a cabo en un momento en que se están elaborando un documento de estrategia para el país y un programa en el país nuevos.
2. La evaluación fue realizada por un equipo de consultores independientes reunido por Mokoro Ltd. que trabajó sobre el terreno en enero y marzo de 2013. Los principales puntos de referencia que se tuvieron en cuenta en el enfoque adoptado para la evaluación fueron los cinco Objetivos Estratégicos del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013; los principales efectos obtenidos en los distintos componentes y las cuestiones transversales de la cartera de proyectos, y las cuestiones clave expuestas en el mandato de la evaluación.
3. El equipo llevó a cabo un examen a fondo de los datos y documentos disponibles, realizó entrevistas semiestructuradas con distintos informantes, organizó debates en grupo con los beneficiarios y efectuó visitas y observaciones sobre el terreno. La labor realizada incluyó todos los componentes de la cartera de proyectos y se llevó a término en cuatro provincias. Se efectuaron 166 entrevistas con informantes y 14 debates en grupos de discusión. Debido a las limitaciones temporales y financieras y a las restricciones vigentes en materia de desplazamientos dentro del país para llegar a los lugares remotos, para el equipo encargado de la evaluación no fue posible visitar todos los emplazamientos de las operaciones del PMA, y las visitas sobre el terreno fueron de corta duración e intensivas. También se observaron algunas insuficiencias e incoherencias generales en el seguimiento y la presentación de informes. En el caso de las operaciones que habían finalizado, fue difícil encontrar beneficiarios o, en algunos casos, pruebas documentales pormenorizadas de los resultados.

Contexto

4. En 2011, la población del Congo ascendía a 4,1 millones¹. Desde el final de la guerra civil en 1999, las condiciones de seguridad se han estabilizado. El rápido aumento de los ingresos nacionales —en 2011, el petróleo representaba el 70 % del producto interno bruto (PIB)—, le ha permitido ser incluido en la categoría de países de ingresos medianos². Si bien el Congo tiene capacidad para invertir en sus planes nacionales de desarrollo, el país se ve constreñido por la debilidad de las instituciones y la administración nacionales, que disponen de una capacidad de ejecución limitada³.

¹ Proyecto de desarrollo 200144 del PMA – Apoyo a la educación primaria.

² Evaluación de mitad de período del programa piloto del PMA relativo a las transferencias de cupones como red de seguridad (versión preliminar, 14 de enero de 2013).

³ “Four Strategic Evaluations on the Transition from Food Aid to Food Assistance: A Synthesis” (OE/2012/S002).

CUADRO 1: INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS RELATIVOS AL CONGO		
Indicadores del Informe sobre Desarrollo Humano (2013)		Datos (porcentaje)
Pobreza (proporción de la población)	En riesgo de sufrir pobreza	17,7
	En situación de pobreza extrema	22,9
	Bajo la línea de pobreza nacional	50,1
Contribución de la carencia a la pobreza global ⁴	Salud	45,6
	Educación	10,4
	Nivel de vida	44,0
Desigualdad de género	Clasificación según el Informe sobre Desarrollo Humano	142 (de un total de 186 países)

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano* (2013).

5. Durante el período que abarca la evaluación, el país siguió enfrentándose a crisis y problemas en materia de desarrollo a largo plazo, como el acceso a servicios sociales de calidad (salud y educación) y la inseguridad alimentaria. Persisten desigualdades considerables (véase el Cuadro 1), como pone de relieve el hecho de que la mitad de la población viva por debajo del umbral de pobreza, con una proporción incluso mayor entre la población pigmea, una minoría étnica integrada por 300.000 individuos¹.
6. El Congo se caracteriza por altos niveles de mortalidad y morbilidad, que son un reflejo de las deficiencias del sistema de salud del país. El sida sigue siendo una de las principales causas de muerte y la prevalencia del VIH es aproximadamente el doble entre las mujeres con respecto a la registrada entre los hombres. Los casos de tuberculosis también están aumentando⁵.
7. Las encuestas demográficas y de salud nacionales llevadas a cabo en 2005 y 2011-2012 ponen de manifiesto que el estado nutricional de los niños menores de 5 años es relativamente estable: el retraso del crecimiento disminuyó ligeramente del 26 % al 24 %; la emaciación se redujo de un 7 % a un 6 %; y la insuficiencia ponderal también experimentó una disminución, pasando de un 14 % a un 12 %. Se observaron diferencias regionales y en función de la edad con respecto a los tres indicadores. La tasa de malnutrición aguda se situaba entre un 12 % y menos de un 3 %, según las regiones. La insuficiencia ponderal era más común en las zonas rurales (16 %) que en las urbanas (9 %).
8. La inseguridad alimentaria está más extendida en las zonas rurales, en las que el 15 % de los hogares rurales está afectado, lo que representa más del doble del promedio nacional. Dos tercios de la población viven en zonas urbanas: la capital, Brazzaville, representa un objetivo prioritario por lo que se refiere a la lucha contra la inseguridad alimentaria dado que en esta ciudad la proporción absoluta de personas aquejadas de inseguridad alimentaria

⁴ PNUD. 2013. Con este indicador multidimensional compuesto se mide la pobreza con arreglo al grado de carencia de las personas en tres ámbitos —la educación, la nutrición y el nivel de vida—, que comprenden, a su vez, otros indicadores secundarios. El indicador global permite conocer mejor los distintos tipos de carencias y de qué manera estos están relacionados entre sí. Es un indicador más amplio que los indicadores tradicionales que se basan en los ingresos.

⁵ Organización Mundial de la Salud (OMS). 2010. Factsheets of Health Statistics. Ginebra.

es del 20 %⁶. Se cultiva menos del 2 % de las tierras de labranza, lo que conlleva que el rendimiento de la agricultura sea menor del que podría lograrse y que su contribución al PIB en 2005 fuera de solo un 3,8 %. Dos tercios de las necesidades alimentarias y el 94 % de las necesidades de cereales se satisfacen por medio de importaciones; debido a esto, la seguridad alimentaria se ve afectada por la inflación, tanto en las zonas rurales como en las urbanas⁶, lo que repercute en especial en las personas pobres. Desde hace poco, la protección social se ha convertido en un elemento importante del programa del Gobierno.

9. Desde 2000, el Congo ha ido pasando de un contexto de crisis humanitaria a otro de desarrollo. Sin embargo, se han necesitado intervenciones de asistencia humanitaria para hacer frente a varios acontecimientos, dos de los cuales revisten especial importancia para la evaluación de la cartera de proyectos. Se estima que, a finales de 2009 entraron en el país 115.000 refugiados provenientes de la República Democrática del Congo, a quienes se les tuvo que prestar tanto asistencia inmediata como a más largo plazo. En marzo de 2012, la explosión de un depósito de armas en Brazzaville asoló los vecindarios circundantes y, según cifras oficiales, causó la muerte de 286 personas, hirió a otras 3.277 y ocasionó el desplazamiento de más de 10.000.
10. El Congo se ha visto excluido de las corrientes de asistencia internacional. La estabilidad y el crecimiento económico dificultan atraer ayuda internacional. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha fluctuado considerablemente —desde 200 millones de dólares EE.UU. hasta 1.600 millones de dólares entre 2004 y 2010^{7,8}— y ha seguido representando una proporción escasa del PIB⁹. Todo ello ha influido en el número y la capacidad de las organizaciones internacionales que operaban en el país. La comunidad de ayuda humanitaria coordina sus actividades simplemente en respuesta a necesidades específicas, en la forma y el momento en que sea necesario. El Gobierno desea seguir colaborando con los asociados para el desarrollo y hace poco ha proporcionado financiación directamente a algunos asociados y, entre ellos, al PMA.

Cartera de proyectos y estrategia del PMA

11. En la evaluación de la cartera de proyectos, la cartera se dividió conceptualmente en los cuatro componentes siguientes: intervención humanitaria, nutrición y salud, educación y protección social (véase la Figura 1).

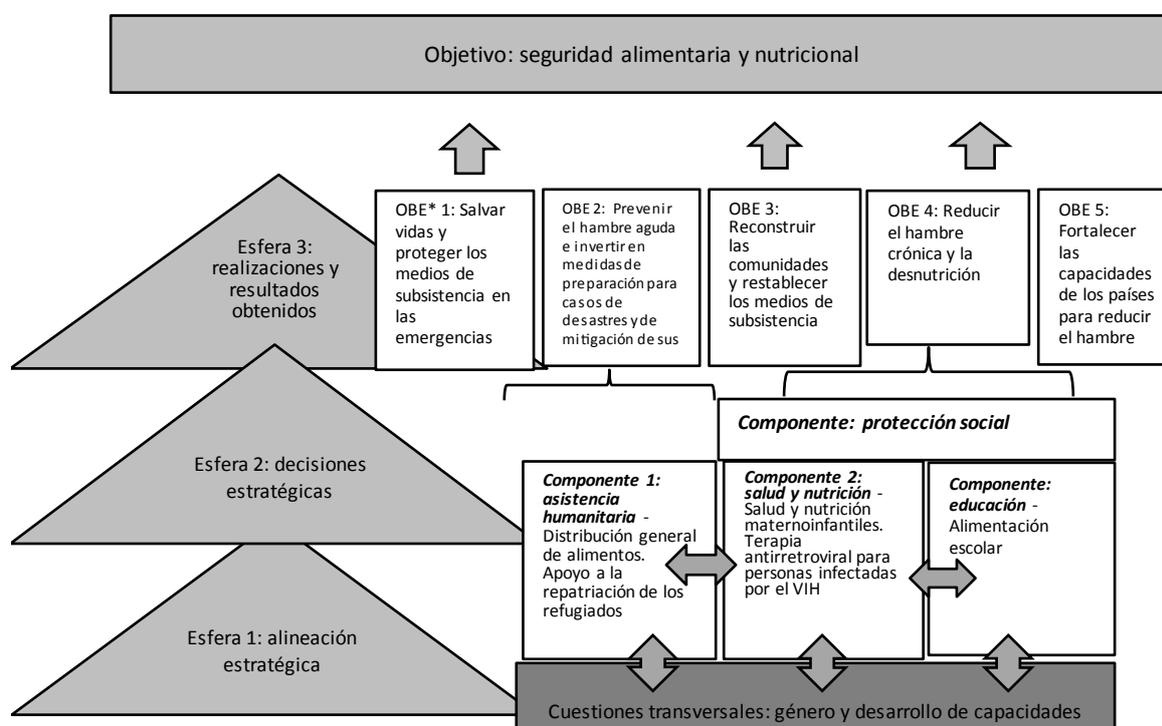
⁶ PMA. 2010. *République du Congo – Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité*. Documento disponible en la dirección siguiente: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp223366.pdf> (en francés solamente).

⁷ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. Servicio de supervisión financiera. (<http://fts.unocha.org/>)

⁸ Se aprecia un aumento notable de la AOD proporcionada al Congo, siendo el servicio de la deuda la partida más importante de la AOD bilateral.

⁹ Oficina de Evaluación del PNUD. 2018. *Assessment of development results. Evaluation of UNDP contribution. Republic of the Congo*. Nueva York.

Figura 1: Modelo de evaluación para la evaluación de la cartera de proyectos en el Congo



12. Durante el período objeto de examen, la oficina del PMA en el país llevó a cabo siete grandes operaciones, que comprendían varios de esos componentes, en las que se centró la evaluación. Estas operaciones se reorientaron gradualmente hacia la recuperación, el desarrollo y el desarrollo de las capacidades. En 2011 dieron comienzo dos proyectos de desarrollo: i) el primero se centró en la ampliación de las actividades de alimentación escolar en cuatro regiones (con el propósito de promover la matrícula y la permanencia en las escuelas, especialmente de las niñas), y ii) el segundo consistió en un programa experimental, de un año de duración, destinado a fomentar la capacidad del Gobierno para establecer programas de redes de seguridad que incluyeran transferencias de cupones electrónicos. En el Cuadro 2 se presenta un panorama general de la cartera de proyectos de la oficina en el país que fue objeto de examen. Las actividades tuvieron como eje central las distribuciones generales de alimentos en situaciones de emergencia y el apoyo a la educación.

CUADRO 2: PANORAMA GENERAL DE LAS OPERACIONES DEL PMA EN EL CONGO (2009–2012)

	OEM 200095 Asistencia alimentaria a los refugiados procedentes de la República Democrática del Congo asentados en Likouala	OPSR 200147 Asistencia alimentaria a los refugiados procedentes de la República Democrática del Congo asentados en Likouala	OE 200413 Fortalecimiento de la capacidad logística del Gobierno del Congo a consecuencia de la explosión en Brazzaville	OEM 200408 Asistencia alimentaria a las personas desplazadas internamente a raíz de la explosión en Brazzaville	Proyecto de desarrollo 200144 Alimentación escolar (departamentos de La Cuvette, Plateaux y Pool)	Proyecto de desarrollo 200211 Programa de protección social (Brazzaville y Point-Noire)	OPSR 103121 Asistencia a las personas afectadas por los conflictos y la pobreza (departamento de Pool)
Marco temporal efectivo	1 de enero de 2010 – 28 de febrero de 2011	Desde el 1 de marzo de 2011 (en curso)	31 de mayo – 31 de octubre de 2012	Marzo – 31 de agosto de 2012	1 de julio de 2011 – 31 de diciembre de 2013	1 de julio de 2011 – 30 de abril de 2013	Abril de 2007 – 30 de junio de 2011
Número de beneficiarios previsto	249 400	210 200	30 capacitados	25 000	45 000	109	348 983 ^a
Número de beneficiarios efectivo	225 114	206 058	25 capacitados	17 866	109 686	19 200	180 764 ^a
Volumen total de alimentos previsto (toneladas)	27 245	25 698	–	1 249	874	37 929	21 073 ^b
Volumen total de alimentos efectivo (toneladas)	7 020	8 262	–	228	1 757	55	7 920
Importe total de las contribuciones solicitadas (dólares)	33 308 502	33 827 940	450 000	1 464 091	14 241 781	3 579 405	29 145 708^c
Porcentaje de las contribuciones confirmadas	55	45	94	98	69	87	50

Fuente: Documentos de los proyectos e informes normalizados de los proyectos del PMA.

^a Se incluyen solamente los beneficiarios del período objeto de evaluación 2009–2012.

^b Volumen total de alimentos previsto en 2011.

^c Se refiere a la duración del proyecto, de 2007 a 2011.

CONSTATAIONES DE LA EVALUACIÓN

Alineación y posicionamiento estratégico

13. La cartera de proyectos del PMA evolucionó a fin de satisfacer tanto las necesidades de desarrollo como las de asistencia humanitaria. En conjunto, la cobertura geográfica y la selección de beneficiarios coincidieron con las principales necesidades detectadas. No obstante, en la esfera humanitaria, cuando cambió el contexto, el PMA no fue capaz de pasar de la ayuda alimentaria de emergencia para salvar vidas a la asistencia alimentaria en apoyo de los medios de subsistencia, debido a la naturaleza temporal de la asistencia que prestaba a los refugiados que debían ser repatriados.

14. El entorno normativo del Congo cambió a raíz de un nuevo plan nacional de desarrollo y un nuevo documento de estrategia de lucha contra la pobreza, además de como

consecuencia de la labor emprendida con objeto de formular políticas y planes para sectores específicos, aunque varios de ellos todavía no han sido definidos o están pendientes de ser aprobados, o ambas cosas. Las actividades del PMA se ajustaron a las prioridades enunciadas en esos documentos y a las declaraciones de política del Gobierno nuevas o que no se habían puesto por escrito. En el ámbito de la educación (alimentación escolar) y de la protección social, el PMA colaboró con el Gobierno a fin de apoyar los procesos de formulación de políticas en curso. Para el Gobierno, el PMA ha sido un interlocutor y un asociado en la ejecución privilegiado.

15. En la evaluación se constató que el PMA ofrecía una ventaja comparativa en lo concerniente a la alimentación escolar y su labor de asistencia humanitaria, fruto de su amplia presencia sobre el terreno y su considerable capacidad para llegar a zonas remotas. En las situaciones de emergencia, el PMA también disponía de capacidad para responder rápidamente. Con la reorientación de la cartera de proyectos hacia las actividades de promoción del desarrollo, el PMA se esforzó por adquirir una ventaja comparativa en la esfera de la protección social y desempeñó una función pionera en este sentido. La oficina en el país también analizó el acceso a los mercados en el marco de su labor en materia de alimentación escolar y protección social. Sin embargo, la función innovadora del PMA no estuvo acompañada de capacidades técnicas y operacionales suficientes en los distintos ámbitos de la cartera. En opinión de los asociados para el desarrollo, el PMA no poseía una ventaja comparativa importante en cuanto a las capacidades técnicas y la experiencia organizacional necesarias para llevar a cabo actividades de desarrollo.
16. La cartera de proyectos se ajustaba adecuadamente a los objetivos institucionales del PMA, comprendido el paso a la asistencia alimentaria. No obstante, no siempre se observaron las orientaciones específicas proporcionadas en las políticas del PMA: en lo tocante a la alimentación escolar, no se incluyó la implantación de un conjunto mínimo de servicios; con respecto a la protección social, no se llevó a cabo ninguna evaluación de las capacidades ni análisis alguno de las cuestiones de género; en el ámbito de las intervenciones humanitarias, no se pasó a la mitigación de los efectos de los desastres, y en la esfera de la nutrición, no se prestó suficiente atención a los datos epidemiológicos ni a la necesidad de asegurar un nivel adecuado de apropiación de los proyectos, un seguimiento y evaluación de calidad y el establecimiento de asociaciones.
17. Los documentos de los proyectos del PMA y los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo contenían planes de alineación tanto con las Naciones Unidas como con otros asociados. En la mayor parte de los casos, esos planes no llegaron a ejecutarse. Los principales factores que representaron una limitación fueron el número reducido de asociados para el desarrollo, la insuficiencia de las capacidades de los asociados y del PMA y una coordinación deficiente entre el equipo de las Naciones Unidas en el país y el Gobierno, todo lo cual estuvo acompañado por una visión poco clara, déficits de financiación y la falta de incentivos en apoyo de la alineación.

Factores y calidad de la adopción de decisiones estratégicas

18. Entre los factores externos que afectaron a la cartera de proyectos figuraron la difícil situación logística y de transporte, el hecho de que las operaciones se realizan en un país de ingresos medianos, la transición de la asistencia humanitaria al desarrollo, la capacidad de financiación del Gobierno y su fuerte interés por las intervenciones llevadas a cabo, la afluencia de refugiados y ciertos acontecimientos imprevistos (como la explosión de marzo de 2012). El principal factor interno fue el déficit de financiación. Las estrategias institucionales del PMA y las capacidades y limitaciones de la oficina en el país —recursos humanos inadecuados, seguimiento irregular de los efectos y oportunidades limitadas de

establecer asociaciones— también influyeron en los resultados. Se reconoció el liderazgo emprendedor demostrado por la oficina en el país que ayudó al Gobierno a concebir nuevas intervenciones y buscar nuevas fuentes de financiación¹⁰.

19. El contexto en el que se operaba a nivel nacional estaba caracterizado por análisis limitados y poca información actualizada exacta. Para determinar las prioridades y el contenido de los programas, el PMA se basó en los estudios y datos disponibles, y los complementó con su propio análisis de los elementos relacionados con las esferas de los distintos componentes de la cartera de proyectos. Si bien estos estudios fueron pertinentes, en ocasiones en ellos se pasaron por alto aspectos importantes, lo que afectó a la coherencia de su concepción y puesta en práctica. Un ejemplo se encuentra en el enfoque del PMA de las cuestiones de género: las dificultades y los problemas conexos que experimentaban los grupos destinatarios solo se tomaron en consideración de manera superficial.
20. El PMA ayudó al Gobierno a elaborar un programa nacional de protección social. En la esfera de la educación, el PMA apoyó los esfuerzos por elaborar un marco jurídico y formular orientaciones en materia de alimentación escolar. El desarrollo de las capacidades nacionales fue un componente de menor entidad de la cartera de proyectos, aunque de creciente importancia, que se llevó a cabo en las esferas de los cuatro componentes. Representantes de las instancias públicas visitaron el Centro de Excelencia del PMA en el Brasil para desarrollar las capacidades sectoriales del Gobierno en la esfera de la educación. Los esfuerzos encaminados al desarrollo de las capacidades no se basaron en análisis específicos de las limitaciones detectadas en este sector.
21. Se aumentó el número de funcionarios técnico y de operaciones del PMA con la finalidad de compensar las deficiencias observadas al comienzo del período objeto de la evaluación. Sin embargo, al haberse iniciado dos nuevos proyectos de desarrollo en 2011 y la nueva labor relacionada con el análisis de mercados, ese aumento no satisfizo enteramente las necesidades de una cartera de proyectos que no dejaba de aumentar a causa de los déficits de financiación, y a pesar de que el número de miembros del personal hubiese aumentado más de lo previsto inicialmente. No se produjo el aumento previsto de la participación de las ONG en apoyo de la ejecución.
22. Se adoptaron sistemas para reunir datos de seguimiento en las distintas actividades de la cartera, que proporcionaron múltiples datos relacionados con los productos y los efectos seleccionados. Estos datos estaban relacionados con los principales aspectos de cada componente y reflejaban el alcance geográfico de la cartera. El PMA no llevó a cabo sistemáticamente estudios de referencia. Las necesidades del proyecto experimental y la complejidad de las condiciones existentes no se tuvieron en cuenta en la concepción del sistema de seguimiento del programa de redes de seguridad. Los datos de seguimiento se analizaron en el plano operacional para fundamentar los informes que debían presentarse; no obstante, no siempre el PMA y el Gobierno establecieron una clara vinculación entre la información y la toma de decisiones. No se reunió sistemáticamente información sobre los efectos, lo que supuso una dificultad añadida para el análisis de la eficacia a lo largo del tiempo. Las discontinuidades en la reunión y el tratamiento de la información en las esferas de la educación y la protección social, si bien en el seguimiento participó personal del Gobierno, afectaron a la comprensión y la toma de decisiones por el PMA y sus contrapartes gubernamentales.

¹⁰ Durante el período objeto de la evaluación, el Japón, el Brasil y el Gobierno se convirtieron en nuevos donantes del país.

23. Durante el período objeto de la evaluación, hubo pocas oportunidades de establecer asociaciones a causa de la escasez de asociados potenciales. Para los diferentes componentes se establecieron algunas asociaciones operacionales con el Gobierno y el sector privado (protección social), organismos de las Naciones Unidas (asistencia humanitaria) y ONG (asistencia humanitaria y nutrición). Esas asociaciones se centraron sobre todo en el apoyo logístico para la distribución de alimentos y la prestación de servicios. Hacia el final del período objeto de la evaluación, se establecieron con el Gobierno algunas asociaciones de cariz más técnico en las esferas de la protección social y la educación. En el sector de la asistencia humanitaria, se puso fin a todos los acuerdos de asociación al final de 2012 por motivos financieros y no se elaboraron planes de traspaso de responsabilidades. Esa abrupta interrupción afectó a las distribuciones de alimentos a finales de 2012 y a comienzos de 2013.

Realizaciones de la cartera de proyectos y resultados obtenidos

24. En la evaluación se examinaron la eficiencia y la eficacia, las sinergias, el impacto y la sostenibilidad. Se observó que en las distintas esferas de la cartera de proyectos se planteaban problemas a la hora de prestar asistencia al número de beneficiarios previsto y de proporcionar periódicamente raciones o cupones que satisficieran los requisitos establecidos¹¹. Las realizaciones de la cartera de proyectos se vieron afectadas por déficits financieros considerables, problemas de accesibilidad, la deficiente capacidad de los transportistas locales, dificultades a la hora de efectuar compras y déficits de capacidad interna (estos déficits afectaron al seguimiento, la concepción y la planificación operacional).

⇒ Asistencia humanitaria

25. Durante el período comprendido en la evaluación, el PMA prestó asistencia a un número total de refugiados que osciló entre 95.100 y 124.700 cada año en la provincia de Likouala (94 % de los beneficiarios previstos). En el marco de las distribuciones generales de alimentos se atendió a más beneficiarias que beneficiarios, lo que corresponde a los objetivos fijados. Se apreciaron discrepancias en las distintas operaciones entre el número de beneficiarios previsto y el número efectivo. Las distribuciones no fueron regulares, ni tampoco proporcionaron siempre la ración prevista para 30 días, tanto en lo concerniente a la canasta de alimentos como al total de calorías, y los beneficiarios recibieron menos de la mitad —y, en algunos casos, solamente una cuarta parte— de las prestaciones previstas.
26. A nivel de los efectos, en los estudios de las operaciones de asistencia a los refugiados se observó que la seguridad alimentaria había aumentado, la puntuación relativa al consumo de alimentos era aceptable, y se había logrado una mayor diversificación de las fuentes de ingresos y una disminución de las tasas de malnutrición. En ausencia de datos de referencia, estos resultados no pudieron atribuirse por completo a las operaciones del PMA. Las raciones distribuidas por el PMA estaban destinadas a satisfacer el 75 % de las necesidades diarias (con arreglo a la evaluación de las necesidades). Sin embargo, el número de las raciones distribuidas fue inferior a lo previsto y todas las poblaciones de refugiados declararon que llevaban a cabo otras actividades para complementar su dieta.
27. El PMA respondió rápidamente a la explosión que ocurrió en Brazzaville y aportó un apoyo fundamental a la coordinación de las intervenciones emprendidas. Aunque en el documento de proyecto se había estimado inicialmente que necesitaban asistencia

¹¹ Por ejemplo, las transferencias efectuadas por medio del programa de redes de seguridad en el período objeto de la evaluación representaron menos del 15 % del valor previsto; en las operaciones de asistencia a los refugiados, el 76 % de los beneficiarios previstos recibió el 34 % del volumen de alimentos previsto.

alimentaria 25.000 personas, el PMA prestó asistencia a 17.866 personas asentadas en los campamentos, y no a aquellas que se encontraban en comunidades de acogida. En un examen de seguimiento se constató que la mayoría de los beneficiarios tenía una puntuación relativa al consumo de alimentos aceptable¹². La operación especial 200413 del PMA tuvo por objeto lograr el aumento de la capacidad del Gobierno en la esfera de la logística de la asistencia humanitaria. Se establecieron varios almacenes y se capacitó a miembros de su personal, pero no se estableció ni se midió ningún indicador de efectos directos.

⇒ *Salud y nutrición*

28. El apoyo nutricional a las personas con VIH/sida que siguen un tratamiento antirretroviral y a los enfermos de tuberculosis que reciben un tratamiento de observación directa constituyó la principal actividad nutricional de la cartera de proyectos. Aunque se superaron las cifras previstas de las personas con VIH/sida y los enfermos de tuberculosis atendidos, el número de beneficiarios a los que se prestó asistencia disminuyó a lo largo del período objeto de la evaluación de 6.000 beneficiarios en 2009 a menos de 1.000 en 2012.
29. El número de beneficiarios efectivos fue inferior al previsto en el componente de prevención de la transmisión maternofiliar, con arreglo al cual se proporcionaron raciones de alimentos a madres y niños que padecían inseguridad alimentaria; se atendió a un 58,2 % de los 600 beneficiarios seleccionados. En un examen de las estadísticas nacionales sobre el posible número de casos que precisaban atención, se señala que el número de beneficiarios previstos fue demasiado elevado con respecto a las necesidades (y las capacidades) reales. La reducción de las realizaciones se atribuyó a déficits acusados de recursos, a los que también se atribuyó el nivel más bajo de los objetivos previstos en 2011.
30. No llegó a proporcionarse el apoyo previsto para los niños malnutridos en el marco de dos operaciones distintas, a causa de la falta de ONG asociadas.
31. En lo concerniente a la prevención de la transmisión maternofiliar, no se habían consignado indicadores de efectos directos y no fue posible establecerlos en la evaluación. Se observó que el cumplimiento del tratamiento por las personas con VIH que recibían tratamiento antirretroviral era muy elevado, situándose entre 2009 y 2011 en un 98 %, y que la recuperación nutricional había mejorado del 90 %, en 2010, al 95 %, en 2011. La tasa de supervivencia de las personas con VIH a los 12 meses de haber iniciado el tratamiento había mejorado del 75 %, en 2010, al 80 %, en 2011. Dado que los indicadores de los efectos habían ido cambiando durante una misma operación, fue difícil llevar a cabo una evaluación coherente.

⇒ *Educación*

32. En el marco de la alimentación escolar, que permitió proporcionar una comida cocinada al día a los niños de escuelas rurales remotas, se atendió a un total de 174.900 niños que asistían a escuelas primarias a lo largo de un período de 4 años, lo que corresponde a un 72 % del objetivo previsto de 241.000 niños. El PMA seleccionó zonas con indicadores de nutrición deficientes. El número de escuelas a las que el PMA prestó asistencia aumentó de 180 —el 55 % del objetivo previsto— en 2009 a 342 —el 98 % de ese objetivo— en 2012.

¹² *Enquête de sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations sinistrées par l'explosion de Mpila*. Informe de evaluación de la oficina del PMA en el país, 2012.

La participación de la comunidad y del Gobierno en las actividades de alimentación escolar fue un elemento importante de este modelo.

33. En el plano de los efectos, en las escuelas a las que prestó asistencia el PMA, todos y cada uno de los años se registró un aumento de la tasa de matrícula, que pasó del 6 % en 2010 al 25,7 % en 2012. Aumentó también la matriculación de niños indígenas. La relación entre las niñas y los niños en las escuelas seleccionadas experimentó un incremento del 0,90, en 2008, al 0,95, en 2012; en 2009, el índice nacional de paridad de género era del 0,90. Las tasas de asistencia a las escuelas que recibían apoyo del PMA siempre fueron altas durante todo el período objeto de la evaluación.
34. A lo largo del período abarcado por la evaluación, el número de días de alimentación escolar pasó de menos de la mitad de los días lectivos a más de tres cuartas partes. La intervención en materia de alimentación escolar no comprendía la mayor parte de los elementos del conjunto mínimo de servicios. La motivación de las cocineras voluntarias, que colaboraban entre 2 y 4 días al mes sin recibir remuneración a cambio, se vio afectada por la eliminación, a comienzos del año escolar 2012/2013, de la ración de alimentos que se les proporcionaba hasta ese momento. Se llevaron a cabo estudios durante el período objeto de la evaluación a fin de entender mejor los mercados y las compras locales.
35. Los resultados de la alimentación escolar, que en 2012 tenía un costo de 80 dólares por niño y año, se lograron a un costo que casi duplicó el costo medio en el resto del mundo, lo que se debe a las dificultades que se encontraron a nivel de la logística y a los elevados costos de transporte.

⇒ *Protección social*

36. Con el proyecto experimental de redes de seguridad se pretendió proporcionar cupones a más de 500 hogares en los que vivían mujeres embarazadas o madres lactantes y/o niños malnutridos menores de 2 años¹³. En el marco del proyecto experimental se atendió a todas las categorías de beneficiarios previstas, aunque los objetivos fijados se sobrepasaron en algunos casos mientras que en otros ni se alcanzaron. En 2012, se prestó asistencia a 345 mujeres embarazadas o madres lactantes (68,2 % del número previsto).
37. En la práctica, contrariamente a lo que se había previsto cuando se concibió y se ejecutó luego el proyecto, la obligación de cumplir las visitas médicas y de asistir a la escuela no se aplicó en el programa experimental, y no se excluyó a ningún beneficiario por no respetar las condiciones inicialmente previstas. La selección de beneficiarios del programa presentaba un sesgo parcial hacia las mujeres, y el desequilibrio entre hombres y mujeres aumentó como consecuencia de la resistencia de los hombres a entablar con los servicios médicos y sociales una relación que pudiese dar lugar a su registro para recibir transferencias sociales.
38. Con respecto a la distribución de cupones, durante 2012 se transfirió el 14,5 % del total de los fondos previstos, y solo se efectuaron siete de las nueve transferencias mensuales tras la puesta en marcha tardía de la actividad, en abril de 2012. Se plantearon numerosos problemas operacionales y logísticos durante el período de ejecución del proyecto experimental. Los hogares que en aquellos meses sí se beneficiaron de la transferencia vieron aumentar considerablemente su suministro de alimentos, si bien los datos no son

¹³ La tasa de mortalidad entre los niños menores de 5 años experimentó un aumento muy pronunciado en la República del Congo durante el último decenio: 104 fallecimientos por cada 1.000 nacidos vivos en 1990 en comparación con 128 fallecimientos por cada 1.000 nacidos vivos en 2009. En la encuesta demográfica y de salud (EDS) de 2005 se muestra que el 70% de las mujeres embarazadas y el 60% de las madres lactantes padecían anemia (proyecto de desarrollo 200211 del PMA, 2011).

suficientes para poder determinar si se satisficieron completamente sus necesidades alimentarias. Los beneficiarios consideraban las prestaciones que recibían como algo estrictamente temporal y pensaban que, una vez que cesaran esas transferencias, volverían a caer en la pobreza y su nutrición volvería a ser mala.

39. A nivel de los efectos, es demasiado pronto para ofrecer una evaluación completa de este proyecto piloto. El PMA alcanzó una posición muy sólida en la esfera de la protección social en el Congo al identificar un sector de desarrollo estratégico de sumo interés, habida cuenta de las necesidades de una población en gran medida empobrecida. El proyecto no incluía medidas encaminadas a ayudar a los beneficiarios a lograr medios de subsistencia sostenibles y resistentes a través, por ejemplo, de la transferencia de competencias en materia de creación de actividades de generación de ingresos. Desde el punto de vista operacional, el PMA y sus asociados del Gobierno y del sector privado no contaron con los recursos humanos ni con los sistemas que habrían necesitado para aplicar o evaluar adecuadamente los resultados de esta actividad, ni siquiera a escala experimental.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Principales enseñanzas para el futuro

40. En la presente sección se señalan las enseñanzas extraídas del período objeto de la evaluación que pueden resultar pertinentes para las próximas actividades y para la acción del PMA en su conjunto.
- Las oficinas pequeñas en los países de ingresos medianos, en los que cabe la posibilidad de contar con financiación de los países anfitriones, tienen capacidad para innovar y aplicar experimentalmente enfoques nuevos que pueden integrarse en la base de conocimientos, más amplia, del PMA.
 - Deben demostrarse los progresos realizados en la esfera de las políticas mediante unos resultados operacionales sólidos. En el contexto de los países de ingresos medianos, es necesario que las decisiones sobre los objetivos se tomen teniendo en cuenta las necesidades de personal y otros parámetros, que determinarán la calidad y cantidad de los productos. Al ser uno de los principales financiadores, cabe la posibilidad de que el Gobierno exija más pruebas de la eficacia y eficiencia de las operaciones.
 - Es necesario coordinar mejor la formulación de las políticas institucionales y el apoyo para la ejecución de las carteras de proyectos en los países a fin de asegurar que se preste atención a esas políticas en la fase de concepción y especialmente en la de ejecución. También debería velarse por que en la formulación de las políticas pueda tenerse en cuenta la retroinformación derivada de la ejecución sobre el terreno.
 - La experiencia del programa de redes de seguridad en el Congo, establecido sin contar con una estrategia de supresión gradual de la asistencia ni de continuidad de las prestaciones, pone de relieve cuestiones más amplias relacionadas con la concepción de los programas del PMA: la elaboración de programas de protección social eficientes y eficaces exige una acción coherente y bien gestionada durante un período muy superior a 12 meses. No deberían subestimarse la complejidad de las operaciones, la longitud de la curva de aprendizaje ni la necesidad de aptitudes técnicas y de una coordinación eficaz. Desde el punto de vista de los beneficiarios, la protección social debería favorecer la resiliencia a largo plazo a los medios de subsistencia, y no limitarse a proporcionar apoyo a corto plazo. Lo mismo cabe decir

de la programación de la asistencia humanitaria del PMA, en la que debería hacerse mayor hincapié en los medios de subsistencia y la preparación para la pronta intervención en caso de desastres y la mitigación de sus efectos.

Evaluación general

41. **Pertinencia.** Las operaciones del PMA se orientaron adecuadamente a determinadas zonas geográficas y grupos destinatarios específicos. La cartera de proyectos del PMA ha evolucionado, ha mantenido su pertinencia en todo momento y se ha ajustado bien a las necesidades y prioridades del Gobierno. Las operaciones del PMA estuvieron en plena consonancia con la evolución de las necesidades de asistencia humanitaria y desarrollo de la población. El PMA también armonizó adecuadamente su acción con los amplios marcos de política establecidos recientemente por el Gobierno, como el Programa nacional de desarrollo y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, así como las estrategias sectoriales existentes. En las esferas de la educación y la protección social, mantuvo una colaboración estratégica con el Gobierno a fin de apoyar los procesos de formulación de políticas en curso. La oficina en el país también inició una labor exploratoria sobre análisis de mercados y compras locales.
42. **Eficiencia.** Los resultados logrados por el Programa no estuvieron a la altura de lo esperado, habida cuenta de que en la mayor parte de las operaciones se atendió a un número de beneficiarios inferior al previsto. El PMA reaccionó con prontitud en el caso de las situaciones de emergencia, y sus intervenciones iniciales fueron en conjunto eficaces. No obstante, a causa de las deficiencias detectadas a nivel de la concepción, la planificación, la ejecución y el seguimiento en las distintas esferas de la cartera de proyectos, los beneficiarios recibieron las prestaciones a las que tenían derecho solo de manera incompleta o irregular. La insuficiencia de los recursos de que se dispuso para la ejecución del ambicioso programa del PMA, que experimentó varios cambios, constituyó uno de los mayores obstáculos para la consecución de los resultados previstos. En la etapa final, cuando la financiación de las actividades corría fundamentalmente a cargo del Gobierno, hubo limitaciones en cuanto a la eficiencia sobre todo en la esfera de los recursos no financieros, que no se ajustaron a la evolución de las necesidades de la cartera de proyectos o del contexto.
43. **Eficacia.** En la esfera humanitaria, se registraron mejoras en el estado nutricional de la población de refugiados, aunque no fue posible determinar si estas podían atribuirse a las actividades del PMA. Se dispone de pruebas de que el apoyo nutricional redundó en una mejora de la tasa de recuperación nutricional y la tasa de supervivencia de las personas con VIH/sida, y de que esa mejora estuvo relacionada con tasas más altas de cumplimiento y finalización del tratamiento antituberculoso. Sin embargo, no se dispuso de datos sobre otras actividades relacionadas con la nutrición (la prevención de la transmisión maternofilial y la visita a dispensarios de las mujeres embarazadas y las madres lactantes). En el ámbito de la educación, en las escuelas asistidas por el PMA se observó un aumento de la matrícula y la asistencia, además de una mejora de la paridad de género en comparación con los niveles de referencia. Es demasiado pronto para efectuar una evaluación fundamentada de la eficacia del programa de redes de seguridad.
44. **Impacto y sostenibilidad.** Las deficiencias relacionadas con su labor de análisis (falta de datos de referencia, cambio de los indicadores de seguimiento, seguimiento irregular de los efectos y carencias que no se subsanaron) solo permitieron que el PMA entendiera parcialmente la contribución de la asistencia alimentaria al estado de la población en materia de alimentación y nutrición, así como cuáles eran las estrategias e intervenciones con las que se obtenían mejores resultados y qué permitía que estas fueran eficaces. No

obstante, la estrecha correspondencia de las operaciones del PMA con las prioridades nacionales, el aumento de la participación del Gobierno en la programación y ejecución, y el incremento de la financiación gubernamental de las operaciones del PMA representaron pasos importantes para lograr la sostenibilidad. Estos aspectos, a los que se prestó atención durante el período objeto de la evaluación, formaron parte de la estrategia de la oficina en el país.

Recomendaciones

45. Las constataciones y conclusiones del informe de evaluación han llevado al equipo de evaluación a proponer las recomendaciones siguientes, formuladas con la finalidad de que se integren en el proceso de finalización del documento de estrategia para el país.
46. **Recomendación 1: Debería efectuarse una evaluación formativa independiente del programa de redes de seguridad con objeto de orientar la ampliación prevista del mismo y determinar las prioridades y estrategias de apoyo continuo a este ámbito, lo que constituirá uno de los componentes principales del nuevo documento de estrategia para el país.**
47. Habida cuenta de que la protección es una de las prioridades del Gobierno, en la evaluación independiente, que también contribuirá a la recomendación 7, debería determinarse la manera en que se puede ajustar eficazmente el programa de redes de seguridad y establecer el plan de seguimiento y evaluación. (Oficina en el país, con el apoyo del Despacho Regional de Johannesburgo [OMJ] y la Sede).
48. **Recomendación 2: En el marco de la ejecución inmediata de las actividades de alimentación escolar, la oficina en el país, en colaboración con varios asociados, debería determinar aquellos elementos del conjunto mínimo de servicios que sea realista pensar que pueden implantarse con carácter experimental en el programa en curso, conforme a las orientaciones institucionales, y luego paulatinamente en todas las escuelas que reciben asistencia del PMA dentro del período que abarca el nuevo documento de estrategia para el país.**
49. La alimentación escolar es una prioridad gubernamental y seguirá siendo uno de los componentes principales del documento de estrategia para el país. Asegurar que se preste atención a la salud y la nutrición escolares y a otros aspectos del conjunto mínimo de servicios mejorará la eficacia de estas intervenciones y garantizará que la alimentación escolar se ajuste a la política institucional del PMA. (Oficina en el país).
50. **Recomendación 3: Antes del año escolar 2013/2014, la oficina en el país, en cooperación con el Gobierno y la ONG International Partnership for Human Development, debería examinar el enfoque actual consistente en recurrir a cocineros comunitarios y asegurar que se les proporcione una compensación adecuada, con arreglo a la política del PMA en materia de alimentación escolar, que esta compensación se armonice entre los distintos asociados, y que se proponga su inclusión en la estrategia del Gobierno sobre alimentación escolar.**
51. La participación de los miembros de la comunidad es un aspecto fundamental de la estrategia de alimentación escolar. Los asociados que intervienen en esta esfera han adoptado distintas modalidades de compensación por la preparación de las comidas. Las comunidades no siempre entienden esas diferencias de enfoque, y el tiempo puesto a disposición voluntaria y gratuitamente (de 2 a 4 días completos al mes) representa una

carga considerable para las mujeres de las comunidades pobres. La adopción de un enfoque armonizado permitiría respetar los principios de participación comunitaria y justa compensación. (Oficina en el país).

52. **Recomendación 4: Debería velarse por que el componente de asistencia humanitaria del nuevo documento de estrategia para el país incluya el desarrollo de las capacidades del Gobierno y los asociados operacionales, especialmente en el ámbito de la preparación para la pronta intervención en caso de desastres y la mitigación de sus efectos.**
53. En sintonía con la mayor atención que se presta al desarrollo en el contexto en evolución del país, en el nuevo documento de estrategia para el país debería velarse por que se establezcan vínculos más estrechos entre los componentes de asistencia humanitaria y desarrollo de la cartera de proyectos mediante la inclusión de estrategias específicas de desarrollo de capacidades en las actividades de preparación para la pronta intervención en caso de desastres y de mitigación de sus efectos. (Oficina en el país).
54. **Recomendación 5: En el nuevo documento de estrategia para el país, al abordar tanto las necesidades de asistencia humanitaria como las de desarrollo, se debería dar prioridad al desarrollo de las capacidades y la transferencia de conocimientos; debería incluirse una hoja de ruta para la transición a fin de lograr que haya una mayor responsabilidad del Gobierno y aumente su participación en la financiación; y convendría enunciar compromisos explícitos e incluir estrategias concretas encaminadas a mejorar la labor de coordinación del Gobierno.**
55. A fin de allanar el camino para lograr la sostenibilidad, debería convenirse con el Gobierno en un plan de transición/traspaso de responsabilidades a medio y largo plazo en el que se indiquen hitos preestablecidos. El nuevo documento de estrategia para el país debería contener compromisos explícitos dirigidos a: i) apoyar al Gobierno en la formulación de la política y la coordinación de las actividades y las contribuciones de sus asociados para el desarrollo, y ii) desempeñar un papel prominente en las estructuras y los procesos de coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas en el país, en esferas en las que el PMA ya haya adquirido o esté adquiriendo una ventaja comparativa —asistencia humanitaria, alimentación escolar y protección social—. (Oficina en el país, con el apoyo del OMJ y la Sede).
56. **Recomendación 6: Se debería elaborar un plan conjunto PMA/Gobierno de desarrollo de las capacidades para las esferas prioritarias definidas en el nuevo documento de estrategia para el país, y asegurar que se tenga en cuenta en la planificación pormenorizada de la ejecución de los componentes.**
57. En ese plan de desarrollo de las capacidades deberían describirse a grandes rasgos las prioridades de los distintos componentes y señalarse claramente aquellas a las que contribuirá el PMA. Convendría que las prioridades señaladas se incluyeran en el proceso de planificación interna del PMA (véase la recomendación 7) y en las consecuencias en materia de financiación que habrán de examinarse con el Gobierno (véase la recomendación 10). (Oficina en el país, con el apoyo del OMJ).
58. **Recomendación 7: En el marco del plan anual de realizaciones, en 2014 se debería formular un plan de ejecución para cada una de las esferas del nuevo documento de estrategia para el país en el que se maximice la alineación con las políticas del PMA y del Gobierno, se determinen los asociados, las estrategias y los objetivos, se fortalezca el seguimiento y se especifiquen los recursos humanos adecuados y la financiación necesaria.**

59. La elaboración de ese plan debería orientar la ejecución de la cartera de proyectos y permitir la planificación de las necesidades de recursos (véanse las recomendaciones 8 y 10). Para cada uno de los componentes se debería:
- aprovechar las constataciones de la presente evaluación, especialmente en lo concerniente al género, la protección social y el desarrollo de las capacidades, así como procurar mejorar la alineación con las políticas del PMA;
 - definir estrategias y objetivos para los aspectos tanto normativos como operacionales de la cartera de proyectos;
 - determinar las oportunidades de asociación y las estrategias que han de adoptarse para optimizarlas, prestando una atención específica a las esferas técnicas distintas de la logística;
 - formular estrategias que permitan racionalizar y mejorar los sistemas de seguimiento, y
 - determinar cuáles serían las incidencias con respecto a las necesidades de personal y recursos.
60. Ese proceso debería llevarse a cabo con la participación del Gobierno y los asociados en la ejecución, y en la programación de la oficina en el país deberían tenerse en cuenta estas recomendaciones. (Oficina en el país, con el apoyo del OMJ y la Sede).
61. **Recomendación 8: Debería llevarse a cabo un examen de las necesidades de dotación de personal de la oficina en el país a la luz de las prioridades del documento de estrategia para el país en las esferas de la protección social, el análisis de los mercados y la preparación para la pronta intervención en caso de desastres y la mitigación de sus efectos.**
62. Se debería elaborar un plan de dotación de personal para el período comprendido en el documento de estrategia para el país que, dentro de cada uno de los componentes, permita a la oficina en el país: i) responder adecuadamente a las necesidades; ii) lograr que aumenten la eficacia y la eficiencia, y iii) desempeñar una función de asistencia o asesoramiento técnico más sólida en su relación con el Gobierno. De este modo, la oficina en el país dispondría de un equipo idóneo para cumplir su cometido y de una dotación de personal adecuada para analizar las oportunidades estratégicas, además de para desempeñar eficazmente las funciones de gestión convencionales. Se debería tratar de garantizar que se cuente con los conjuntos de competencias adecuados en el equipo, a nivel tanto nacional como internacional, respecto de los componentes básicos de la cartera de proyectos, a saber:
- la protección social, comprendida la educación y la alimentación escolar;
 - el análisis de los mercados (compras locales y transferencia de cupones en el medio urbano), y
 - las intervenciones de asistencia humanitaria, y la preparación para la pronta intervención en caso de desastres y la mitigación de sus efectos.
63. Lo anterior permitiría que el PMA contribuyera de manera más sustancial al diálogo y la coordinación a escala nacional y respaldaría la ejecución de la cartera de proyectos gracias a la prestación de un sólido apoyo técnico en las esferas adecuadas. Los productos resultantes de la aplicación de las recomendaciones 6 y 7 contribuirían a elaborar el perfil del personal necesario. (Oficina en el país, con el apoyo del OMJ y la Sede).

64. **Recomendación 9:** Antes de aplicar el nuevo documento de estrategia para el país, debería llevarse a cabo un examen exhaustivo de las prácticas de la oficina en el país en materia de seguimiento y presentación de informes, sobre la base del nuevo Marco de resultados estratégicos, con el propósito de reforzar los vínculos entre la reunión de datos, su análisis y el uso que se hace de ellos en la toma de decisiones.
65. Para ello se debería: i) redoblar los esfuerzos para velar por que todas las actividades de seguimiento se realicen de manera exhaustiva y precisa, de manera que se disponga de series completas de datos; ii) asegurar que todo el seguimiento de los proyectos se lleve a cabo en colaboración con el Gobierno y/o las ONG, y iii) planificar y llevar a cabo las evaluaciones externas en el momento oportuno en los ciclos de los proyectos. (Oficina en el país, con el apoyo del OMJ).
66. **Recomendación 10:** Se debería establecer una estrategia de financiación con efecto a partir de 2014, en apoyo de la labor de promoción ante el Gobierno a fin de movilizar la financiación necesaria para la realización de las operaciones y la dotación de personal, en consonancia con el documento de estrategia para el país y el plan de transición convenidos.
67. La estrategia encaminada a lograr que el Gobierno mantenga y aumente la financiación que asigna a las operaciones del PMA debería ser acorde con la hoja de ruta para la transición que se acuerde (véase la recomendación 5), de modo que, antes de que finalice el período abarcado por el documento de estrategia para el país, el Gobierno haya financiado el grueso de los puestos técnicos. Sería aconsejable que dicha estrategia se basara en la planificación detallada de los componentes (véase la recomendación 7) y las necesidades de dotación de personal (véase la recomendación 8). También debería indicarse la manera en que se presentarán al Gobierno informes sobre el seguimiento de las operaciones (productos, efectos y realizaciones del programa) con objeto de justificar la prestación de un apoyo continuo (véase la recomendación 9). (Oficina en el país, con el apoyo del OMJ y la Sede).

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AOD	asistencia oficial para el desarrollo
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
OMJ	Despacho Regional de Johannesburgo (África Meridional, Oriental y Central)
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	persona desplazada internamente
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo