

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 21-25 de octubre de 2002

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2002/6/1

23 agosto 2002

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — LESOTHO (2000-2002)

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

Nota para la Junta Ejecutiva

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

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

Director, Oficina de Evaluación y Seguimiento (OEDE): Sr. K. Tuinenburg tel.: 066513-2252

Oficial de Evaluación, OEDE: Sr. S. Green tel.: 066513-2908

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

A petición del Director del Despacho Regional y del Polo de Maputo, en octubre de 2001 se llevó a cabo una evaluación para analizar la situación en que se encontraba el programa en el país (PP) para Lesotho 2000-2002, aprobado por la Junta Ejecutiva en octubre de 1999, y para examinar los motivos de que se hubiese retrasado su ejecución. Aunque el PMA y el Gobierno de Lesotho habían firmado el acuerdo básico sobre dicho PP en enero de 2000, cuando la misión visitó el país no había entrado en funcionamiento ningún acuerdo en relación con las actividades que integraban el programa.

El PP para Lesotho se centraba fundamentalmente en la actividad de alimentación escolar, que representaba el 82% del total de los costos aprobados para el programa. Las otras tres actividades que lo integran, dos de ellas también centradas en el sector de la educación, no habían sido objeto de suficiente evaluación preliminar cuando se aprobó el PP, por lo que en lo esencial se reducían a simples ideas para proyectos.

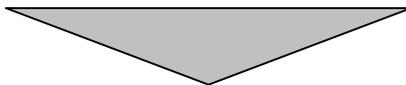
La oficina en el país llevó a cabo oficialmente en 2001 tareas de evaluación de las tres actividades integrantes del programa cuya importancia era relativamente secundaria. El proceso puso de manifiesto diversos puntos débiles en lo que respecta a la viabilidad de las actividades propuestas y suscitó inquietudes de orden normativo por lo que se refiere a la idoneidad de los grupos beneficiarios en el marco de la nueva política de habilitación para el desarrollo. La misión también se mostró preocupada por la integración en las actividades propuestas de las cuestiones de género.

Ante estas dificultades, y a falta de capacidad adecuada, la oficina en el país se vio incapaz de volver a formular el PP. Ha sido limitada la identificación del Gobierno con el programa, y se advirtieron problemas en relación con los mecanismos gubernamentales de coordinación. En adelante, el PMA deberá garantizar que toda nueva actividad descrita en un programa en el país sea objeto de una evaluación preliminar adecuada.

En vista de la condición de Lesotho de país de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) y de su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, la ayuda alimentaria seguirá siendo un recurso adecuado para el país. Si se desea mantener un enfoque programático en un país pequeño como Lesotho, hará falta disponer de un nivel de ayuda sostenido, sobre todo en la esfera de los recursos humanos. Si no, puede que la mejor alternativa consista en adoptar un enfoque por proyectos menos ambicioso, basado en un proyecto central de alimentación escolar, y en llevar a cabo actividades suplementarias cuando proceda.



Proyecto de decisión



La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2002/6/1), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.3/2002/INF/11), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las observaciones formuladas durante el debate.



ALCANCE Y MÉTODOS DE LA EVALUACIÓN

1. Una misión de evaluación¹ visitó Lesotho entre el 11 y el 27 de octubre de 2001. La misión se envió a petición del Director del Despacho Regional y del Polo de Maputo para evaluar los avances registrados hasta la fecha en la ejecución del programa en el país para Lesotho; examinar las dificultades derivadas de la transición a un enfoque programático por países; y formular recomendaciones en relación con la ulterior evolución del programa en el país. La misión hizo uso de los términos de referencia normalizados que se han venido aplicando a las evaluaciones del PP de primera generación, en cuanto mecanismo para identificar cuestiones fundamentales y garantizar la comparación de los resultados con otras evaluaciones de programas de este tipo.
2. Los objetivos específicos identificados con arreglo al mandato son los siguientes:
 - determinar la medida en que las actuales actividades de desarrollo llevadas a cabo por el PMA en Lesotho se han visto influidas por el enfoque programático por países a efectos de conformar un programa en el país diferenciado como tal;
 - determinar la medida en que los sistemas y procedimientos del PMA en materia de identificación, diseño, presupuestación, dotación de recursos y ejecución de los proyectos, tanto en la sede como sobre el terreno, han favorecido o entorpecido el enfoque programático por países;
 - determinar la medida en que el enfoque programático por países correspondiente a Lesotho ha sido un instrumento más efectivo que un enfoque por proyectos al preparar la contribución del PMA al desarrollo;
 - determinar si las actividades de desarrollo en curso se han formulado para que contribuyan directamente a los objetivos del PP;
 - determinar la medida en que las actividades concretas del PMA constituyen prácticas idóneas reconocidas como tales en la esfera de la ayuda alimentaria (con inclusión de las prácticas y principios enunciados en la política de habilitación para el desarrollo); y
 - formular recomendaciones que sirvan para preparar futuros perfiles de las estrategias en los países (PEP) y PP y facilitar la rendición de cuentas ante la Junta Ejecutiva.
3. En vista del retraso que llevaba la puesta en marcha del programa en el país para Lesotho, la misión tuvo que centrar sus labores en la formulación y la concepción originales de dicho programa, así como en los factores que habían retrasado su ejecución. También se han examinado opciones de avance en el marco del enfoque programático por países correspondiente a Lesotho y se han formulado recomendaciones al respecto.

Métodos de evaluación

4. La misión empleó métodos normalizados de evaluación de programas que comprendían exámenes de expedientes y documentos, opiniones de expertos, entrevistas con informadores clave, visitas sobre el terreno, reuniones en grupo y observación directa de las escuelas, los centros de capacitación informal y las guarderías, todos ellos propuestos para que fueran objeto de las actividades correspondientes al primer PP para Lesotho.

¹ La misión estuvo integrada por un jefe de grupo (economista), un experto internacional en logística, un consultor local (socioeconomista) y un Oficial de Evaluación del PMA en Roma.



SINOPSIS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS PARA LESOTHO

Enfoque estratégico

5. El programa en el país y las actividades que lo conforman se basan en el PEP para Lesotho, que la Junta aprobó en enero de 1999. El PP para Lesotho (2000–2002) quedó aprobado en el período de sesiones de la Junta celebrado en octubre de 1999, con un presupuesto total de 6,1 millones de dólares EE UU. El programa en el país va dirigido a una población de unas 138.600 personas, mientras que el volumen de alimentos propuesto asciende a 12.700 toneladas métricas. Se indicaba que el objetivo general del PP consistía en “posibilitar que las familias pobres inviertan en capital humano a través de la educación y la formación”. Con arreglo a este objetivo se formularon las cuatro actividades básicas siguientes:

⇒ *Ayuda alimentaria a escuelas primarias (Actividad básica 1): 5 millones de dólares EE UU*

6. Esta actividad supone una prolongación de la asistencia alimentaria a las escuelas que el PMA llevaba ya tiempo prestando en el país. Se propone mejorar la calidad de la educación aumentando el nivel de concentración del niño, estabilizando la asistencia y reduciendo el índice de abandono escolar. El objetivo consiste en mitigar el hambre a corto plazo suministrando una refacción por la mañana temprano y una comida diarias. El número de escuelas seleccionadas asciende a 562, mientras que el número de alumnos beneficiarios aumentó de 99.000 durante el primer año a 114.000 durante el tercer año de actividad. Además, estaba previsto facilitar asistencia alimentaria a otros 19.000 alumnos pertenecientes a 55 escuelas sólo durante el primer año. La actividad abarca las zonas montañosas de siete distritos (de un total de diez).

⇒ *Asistencia a centros de desarrollo del niño en la primera infancia (Actividad básica 2): 458.000 dólares EE UU*

7. La actividad se formuló para prestar apoyo al fomento de centros de desarrollo del niño en la primera infancia, que van dirigidos a los niños en edad preescolar menores de 5 años. Posteriormente estos centros se volvieron a bautizar con el nombre de centros de cuidado y desarrollo del niño en la primera infancia. La actividad tiene por objeto establecer centros de este tipo en las zonas montañosas, aumentar el índice de inscripción en los mismos y reducir la incidencia de las carencias de micronutrientes. Con dicho fin, 180 días al año se facilitarían dos comidas enriquecidas diarias a niños de edades comprendidas entre los 2 y los 6 años que asisten a los centros. En total estaba previsto que se beneficiasen de la intervención entre 13.000 y 15.000 niños en edad escolar inscritos en 631 centros de cuidado y desarrollo del niño en la primera infancia. La actividad estaba concebida como proyecto piloto y abarcaba las zonas montañosas de cuatro distritos.

⇒ *Alimentos para la creación de capacidad (Actividad básica 3): 150.000 dólares EE UU*

8. Estaba previsto que la actividad apoyara la política gubernamental encaminada a impartir formación profesional en zonas con inseguridad alimentaria, con el objetivo de incrementar las aptitudes prácticas de los hombres y mujeres en situación de pobreza. Posteriormente la actividad se redujo a la prestación de servicios de educación básica a jóvenes pastores como consecuencia del deterioro de la situación laboral de los niños y los hombres provocado por la disminución de las oportunidades laborales en las minas de



Sudáfrica. Estaba previsto facilitar ayuda alimentaria a administradores de puestos de aprendizaje y animadores de las zonas de montaña con inseguridad alimentaria para permitirles incrementar el número de iniciativas en la esfera de la educación. Estaba previsto que 350 administradores de puestos de aprendizaje y animadores voluntarios se beneficiasen de la distribución de ayuda alimentaria, y que entre 3.500 y 6.000 niños y niñas de 300 comunidades se beneficiaran de forma indirecta en virtud de las mayores posibilidades de formación.

⇒ **Apoyo a la preparación en casos de catástrofe y la mitigación de sus efectos (Actividad básica 4): 278.000 dólares EE UU**

9. En la formulación del enfoque estratégico de esta actividad se indicaba el objetivo de apoyar iniciativas de preparación en casos de catástrofe y la mitigación de sus efectos en virtud de la educación y la formación. Más tarde el objetivo volvió a formularse en forma de una reducción de la inseguridad alimentaria fundada en el fortalecimiento de las iniciativas arriba indicadas, desde el plano nacional hasta el local. Los objetivos inmediatos consistían en permitir a las familias pobres en zonas propensas a catástrofes invertir en capacitación en iniciativas comunitarias para la preparación en casos de catástrofe y la mitigación de sus efectos, y aumentar la capacidad de respuesta ante las catástrofes de la Dirección de Gestión para Casos de Catástrofe a escala nacional y local en virtud de una mayor participación de las comunidades y otros interesados. Las actividades previstas consistían en abrir manantiales para suministrar agua destinada al consumo humano y a los huertos, construir acequias, fortalecer la capacidad local por lo que respecta a la utilización de ayuda alimentaria para hacer frente a las catástrofes y facilitar apoyo para impartir capacitación a equipos de gestión para casos de catástrofe a nivel de distrito y de localidad. Estaba previsto que el número de beneficiarios ascendiera a 6.000 personas en un plazo de tres años. Se tenía la intención de que la actividad abarcara las comunidades con inseguridad alimentaria propensas a catástrofes de las zonas montañosas de seis distritos.

EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

10. Cuando se llevó a cabo la misión, el programa en el país no estaba en funcionamiento y no se había pedido la entrega de productos alimenticios en el marco del mismo. El PMA seguía facilitando asistencia alimentaria a Lesotho al haberse prorrogado un antiguo proyecto de alimentación escolar (LES 3853.01), aprobado en 1995. Estaba previsto que la prórroga venciera a finales de 2001, momento en que la oficina en el país esperaba que se hubieran ultimado con el Gobierno los acuerdos operativos necesarios para ejecutar dos actividades básicas en el marco del PP actual (actividades básicas 1 y 4).

Integración, coherencia, concentración, flexibilidad

11. Con la adopción de un enfoque programático por países, uno de los principales objetivos institucionales consiste en fortalecer las actividades de programación por lo que se refiere a



la integración, la coherencia, la concentración y la flexibilidad². Al respecto, la misión observa lo siguiente:

- **Integración:** está claro que el programa en el país responde debidamente a las prioridades del propio país, del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y de otras actividades de donantes. No obstante, sigue quedando margen para colaborar con otros organismos de las Naciones Unidas en relación con los principales objetivos del programa en el país, con los principales grupos destinatarios (como jóvenes pastores y otros grupos vulnerables) y con la vinculación entre las actividades de socorro y el desarrollo.
- **Coherencia:** en vista de que corresponde a la alimentación escolar el 82% del costo total del programa en el país y de que otras dos actividades relacionadas con la educación representan el 10% (además de una asignación de cuantía menor destinada a la mitigación de catástrofes), resulta difícil sostener que el programa en el país para Lesotho no está provisto de cierta coherencia, por limitada que sea. Sin embargo, el objetivo de mayor importancia del programa en el país no está enunciado con suficiente claridad y en función de índices mensurables, y no es posible distinguir debidamente entre los objetivos formulados en relación con las cuatro actividades básicas y los resultados previstos en el marco del PP. El programa no recoge del todo los objetivos de mitigación de catástrofes formulados en el marco de la actividad correspondiente.
- **Concentración:** se intenta que todas las actividades propuestas en el marco del PP vayan dirigidas a zonas y grupos geográficos determinados que generalmente se consideran vulnerables en Lesotho. Sin embargo, la falta de capacidad de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) dentro del propio país ha tendido a limitar la adopción gradual de nuevos enfoques más selectivos. Últimamente se ha registrado cierto éxito en relación con una encuesta en los hogares en virtud de la cual se determina la capacidad de supervivencia en algunas zonas de ámbito de subdistrito afectadas por pérdidas de cosechas.
- **Flexibilidad:** la misión detectó pruebas de la mayor flexibilidad derivada del enfoque programático por países, y manifestó su aprecio al respecto. El Director en el País en funciones se proponía servirse de las facultades en él delegadas para transferir un 10% del valor de los recursos alimentarios correspondientes a las actividades básicas 1, 2 y 3 a una actividad básica 4 reformulada. La misión es partidaria de esta iniciativa en la medida en que es evidente que con la revisión propuesta de la actividad básica 4 mejoran las perspectivas de cumplir los objetivos previstos en el marco de la actividad con respecto a la mitigación de catástrofes.

² Estos términos aparecen definidos en la documentación relativa al enfoque programático por países (CFA 38/P/6):

Integración: de las actividades de desarrollo del PMA con las prioridades y otras actividades del propio país, así como con las del sistema de las Naciones Unidas y otros donantes.

Coherencia: de manera que los componentes de los subprogramas del PMA en cada país estén estrechamente relacionados entre sí, a fin de conseguir un objetivo claro; el término se refiere igualmente a la ausencia de elementos en la formulación de cualquier actividad o proyecto concretos que puedan entorpecer el logro de los objetivos de otra actividad o proyecto.

Concentración: mejor dirigida a las familias de determinadas zonas geográficas que representan grupos beneficiarios del PMA.

Flexibilidad: que permita modificar las actividades durante el período del programa en función de los cambios de circunstancias.



Idoneidad de la ayuda alimentaria

12. Lesotho sigue siendo un país de bajos ingresos y con déficit de alimentos que registra niveles cada vez más altos de inseguridad alimentaria en el hogar. La pobreza se agudiza, sobre todo en las zonas montañosas, y el país sigue dependiendo de las importaciones para atender al 75% de sus necesidades alimentarias básicas. La combinación entre la degradación de la tierra y la falta de insumos agrícolas disponibles (o la falta de los recursos que las familias necesitarían para adquirirlos) ha provocado un descenso paulatino del promedio del rendimiento por hectárea y de la producción de alimentos per cápita. La producción agrícola doméstica también se ve afectada periódicamente por catástrofes naturales como sequías, heladas tempranas y granizadas, que son motivo de episodios graves y localizados de escasez de alimentos. Últimamente, el VIH/SIDA ha complicado aún más la situación de vulnerabilidad doméstica, y ya se ha advertido de que los sistemas sociales tradicionales están a punto de venirse abajo en muchas zonas (se calcula que la incidencia del VIH es de casi un 24% en el grupo de población de edades comprendidas entre los 15 y los 49 años, según datos del Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD, 2001). Al no estar previstas variaciones de estas tendencias en el futuro inmediato, deberá seguir facilitándose a Lesotho un volumen adecuado de asistencia alimentaria.

Apoyo administrativo de la oficina en el país

13. Tras la aprobación del programa en el país en octubre de 1999, la oficina en el país se encargó de llevar a cabo las siguientes evaluaciones:
- **Actividad básica 1 (alimentación escolar):** La oficina en el país preparó un primer proyecto de resumen de actividades a finales de 1999, y en abril de 2000 se presentó al Gobierno un proyecto de contrato operativo que, sin embargo, no se ultimó. A principios de 2001 se decidió aplazar la firma del contrato operacional en espera de los resultados de una evaluación de la alimentación escolar a cargo de diversos donantes. Esta actividad, aunque se ha demorado, ya se está llevando a cabo.
 - **Actividad básica 2 (centros de desarrollo del niño en la primera infancia):** A principios de 2001, tras evaluarse esta actividad, se llegó a la conclusión de que presentaba graves deficiencias de formulación en lo que respecta al problema del acceso de que disponían las familias más pobres y a lo limitado de las repercusiones de las raciones alimentarias en el estado nutricional.
 - **Actividad básica 3 (alimentos para la creación de capacidad):** A principios de 2001 se llevó a cabo una evaluación que arrojó la conclusión de que no se disponía de pruebas de que la asistencia alimentaria fuera a aumentar el acceso a la educación o de que el personal docente estuviera especialmente necesitado de ayuda alimentaria.
 - **Actividad básica 4 (preparación en casos de catástrofe y la mitigación de sus efectos):** La actividad se evaluó en noviembre de 1999, y a principios de 2000 la oficina en el país presentó al Gobierno el contrato operacional para que lo aprobara y firmara, pero el contrato no se firmó hasta octubre de 2001. No obstante, se ha vuelto a llevar a cabo una evaluación que arrojó la conclusión de que había que aclarar algunas cuestiones fundamentales relacionadas con la ejecución, incluidos la identificación de los beneficiarios con la actividad y el establecimiento de nuevas asociaciones.
14. La oficina en el país atravesó dificultades al tratar de volver a formular las actividades del PP en función de las evaluaciones. A lo largo de la mayor parte del período objeto de examen, la oficina en el país padeció graves problemas en lo que se refiere a la capacidad y la dotación de personal. Así, por ejemplo, cuando se presentó la misión la oficina sólo contaba con un funcionario profesional de plantilla internacional, que era el Director en el País en funciones. El puesto de funcionario nacional llevaba casi un año vacante. El puesto



de Auxiliar de Logística llevaba más de diez meses vacante, lo cual perjudicó al seguimiento de las cuestiones de orden logístico.

15. La misión advirtió en la oficina en el país diversos problemas, relativos a cuestiones de gestión financiera y a controles presupuestarios, que ponían de manifiesto carencias por lo que se refiere a los conocimientos prácticos con los que debía contar la oficina en el país.
16. La oficina en el país no siempre partió de un punto de vista práctico orientado a la solución de problemas para hacer frente a cuestiones fundamentales, lo cual dejó desatendidas durante períodos prolongados muchas cuestiones relacionadas con la aplicación del PP. Aunque la oficina en Maputo facilitó apoyo técnico en relación con cuestiones decisivas, las consignaciones presupuestarias y las limitaciones temporales no permitieron al despacho regional compensar del todo esas carencias fundamentales.
17. Durante el período objeto de la evaluación hubo que invertir una buena parte del tiempo del personal de la oficina en el país en el aprendizaje y la aplicación de un gran número de procedimientos financieros, presupuestarios y de notificación nuevos que se van incorporando a escala institucional. De ese modo se vio reducido el tiempo que se podía dedicar a las cuestiones relacionadas con el programa en el país. Para solucionar los problemas relacionados con el exceso de suministro de aceite vegetal al proyecto de alimentación escolar y con el retraso con que llegaban artículos no alimentarios destinados a un proyecto cerrado de alimentos por trabajo, se consumió una valiosa cantidad de tiempo de gestión que, de otro modo, podría haberse destinado a la reformulación del programa en el país.

Recomendaciones

- ⇒ El PMA debe cubrir lo antes posible todos los puestos de plantilla vacantes de la oficina en el país.
- ⇒ La oficina en el país y el despacho regional han de preparar un plan de acción con vistas a remediar las carencias relativas al control presupuestario, la gestión financiera y la venta de aceite vegetal en mal estado; la oficina en el país ha de facilitar oportunamente actualizaciones del plan de acción para que se encarguen del seguimiento las dependencias de supervisión competentes del PMA.

Apoyo gubernamental y dispositivos de coordinación

18. En un principio, el Gobierno participó en 1999 en la preparación del PP por mediación del Comité del programa en el país (CPP). Sin embargo, parece que la identificación del Gobierno con dicho proceso ha sido limitada. Desde que se aprobó el programa en el país el CPP no celebre reuniones. El Gobierno también ha actuado con lentitud a la hora de tramitar y ultimar los resúmenes de las actividades básicas, que preparó y presentó la oficina en el país³.
19. La eficacia del apoyo gubernamental se ha visto reducida por el gran número de ministerios y oficinas que han participado en el proceso de coordinación del programa en el país, lo cual ha dado pie a una proliferación de canales de comunicación y actos de delegación de facultades. También resulta exiguo el sentido de responsabilidad de que da

³ Se informó a la misión de que, con respecto a la actividad de alimentación escolar (actividad básica 1), el motivo del retraso era el deseo del Gobierno de que la evaluación del programa de alimentación escolar a cargo de diversos donantes concluyera antes de que se concertaran nuevos acuerdos con el PMA. La evaluación, cuya ejecución estaba prevista en un principio para 2000, se retrasó posteriormente varias veces y se inició, por último, después de concluida la misión de evaluación del PP.



muestras cada entidad por separado. Tanto en el PEP como en el programa en el país se indica que el Ministerio de Planificación del Desarrollo es el organismo encargado de coordinar el programa; sin embargo, el ministerio ha designado oficialmente al Ministerio de Educación principal asociado en la ejecución de los proyectos del PMA. Aunque el Ministerio de Planificación del Desarrollo celebra consultas con la oficina en el país en relación con las cuestiones normativas, la Dependencia de gestión alimentaria, que forma parte de la Oficina del Primer Ministro, es el principal asociado en la ejecución en lo que respecta a las cuestiones de logística, presentación de informes y contabilidad.

20. La Dependencia de gestión alimentaria facilita apoyo logístico en relación con los productos suministrados por el PMA en el marco de la ampliación del proyecto de alimentación escolar. El PMA entrega los alimentos en los puntos de entrega en el interior del país (PEIP), donde la Dependencia de gestión alimentaria se encarga de gestionar el almacenamiento. Sigue resultando problemática la cuestión de la falta de puntualidad en la entrega de los alimentos procedentes de los PEIP a la totalidad de puntos de entrega finales (las escuelas), a pesar de que existe una buena red de almacenes en los distritos, lo que ha perturbado los suministros destinados a las escuelas, sobre todo en el caso de establecimientos escolares ubicados en zonas apartadas. El retraso con que el Ministerio de Educación presenta las listas escolares actualizadas es un problema recurrente que afecta a la elaboración oportuna de la planificación logística. Cerca de la tercera parte del total de 562 escuelas está ubicada en zonas que carecen de caminos de acceso, por lo que durante el tramo final del trayecto los alimentos se transportan mediante animales carga. Al no disponerse de documentación justificante, a veces han sido objeto de retrasos los reembolsos facilitados por el PMA a la Dependencia de gestión alimentaria en concepto de costos de transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM).
21. La misión observó que las relaciones entre la Dependencia de gestión alimentaria y el Ministerio de Educación eran a veces tensas y que todavía no se habían establecido dispositivos de coordinación efectivos.

Recomendaciones

- ⇒ Se ha de dar nuevo impulso al CPP, que ha de reunirse con la debida periodicidad; ha de garantizarse la preparación de notas para las actas pormenorizadas y de informes anuales del CPP.
- ⇒ Por conducto del CPP ha de realizarse un examen de los dispositivos de coordinación del PP con vistas a reducir el número de canales de comunicación y mejorar la coordinación efectiva entre los distintos ministerios y oficinas gubernamentales.

Acuerdos de asociación y coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG)

22. La adopción de la evaluación común del país (CCA) y del UNDAF no ha servido en sí para volver a centrar las actividades del programa en metas concretas. El programa en el país se preparó en 1999 antes de que se adoptaran la CCA y el UNDAF, que quedaron ultimados en julio de 2000 y julio de 2001, respectivamente. El PMA participó en la preparación de los dos documentos. El UNDAF abarca el período comprendido entre 2002 y 2007, cubriendo así también el período previsto del programa en el país. El PP actual no está armonizado con el UNDAF, pero cuando se llevó a cabo la misión estaba previsto elaborar un segundo PP para Lesotho que tendría carácter retroactivo a partir de enero de 2002.



23. No existen pruebas patentes de que la participación del PMA en el proceso de la CCA y el UNDAF haya surtido efecto inmediato por lo que se refiere a una mayor eficacia de la coordinación e integración entre el programa en el país y los programas de otros organismos. Es evidente que hacen falta más tiempo y más energía. No obstante, la existencia de un UNDAF abre futuras posibilidades de mayor coordinación e integración entre los programas de todo el sistema de las Naciones Unidas, sobre todo por lo que se refiere a los grupos destinatarios comunes (como, por ejemplo, jóvenes pastores), las estrategias de apoyo con base en el hogar y el VIH/SIDA.
24. En vista de la escasez de personal que afecta a la oficina en el país, también ha resultado difícil elaborar las estrategias de colaboración con ONG previstas en el programa en el país. Hasta la fecha no se ha realizado ninguna de las actividades previstas al respecto.

Recomendaciones

- ⇒ Todo futuro programa en el país para Lesotho deberá armonizarse con el UNDAF.
- ⇒ Han de investigarse las posibilidades de llevar a cabo actividades conjuntas en materia de apoyo con base en el hogar, VIH/SIDA y prestación de apoyo a los jóvenes pastores.

Selección

25. Las evaluaciones técnicas de las actividades del programa en el país que efectuó la oficina en el país durante 2000 y 2001 suscitaron preocupación en el sentido de que no podía considerarse que todos los destinatarios de ayuda alimentaria propuestos en el marco del PP consumieran de hecho una cantidad insuficiente de alimentos, requisito básico establecido en la política de habilitación para el desarrollo. En el caso de la asistencia propuesta en relación con los centros de cuidado y desarrollo del niño en la primera infancia (actividad básica 2), al imponerse a los padres el pago de unos derechos, los niños de las familias más pobres no pueden asistir a los centros. Además, en el caso de la actividad básica 3, aunque los jóvenes pastores constituyen un grupo destinatario afectado por la inseguridad alimentaria, en virtud de la actividad originalmente propuesta en el PP se habría facilitado ayuda alimentaria a los profesores voluntarios, que no padecen particularmente de inseguridad alimentaria. En vista de estas dificultades, la oficina en el país no se empleó en la ejecución de ninguna de las dos actividades tal como estaban formuladas.
26. El proyecto de alimentación escolar, en curso de ejecución, ha cumplido funciones de selección al retirar gradualmente la asistencia prestada a las escuelas de las tierras bajas. La decisión del Gobierno de impartir enseñanza primaria gratuita también ha surtido efecto en lo que respecta a incrementar el número de niños en condiciones de extrema pobreza que asisten a la escuela primaria, muchos de ellos actualmente beneficiarios de la ayuda alimentaria del PMA.
27. El hecho de que la oficina en el país siga careciendo de capacidad operativa en relación con el análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) resulta especialmente preocupante, pues la efectividad de la selección geográfica de poblaciones propensas a padecer catástrofes es uno de los principales beneficios previstos en el marco de la actividad básica 4. La dependencia de VAM mencionada en el documento del programa en el país no existe. La plataforma de coordinación que también se indica en el documento (el Grupo de análisis de la vulnerabilidad) no se reúne desde que se adoptó el PP, lo que se debe en parte a la falta de capacidad de VAM en la oficina en el país. Es probable que esa capacidad hubiera contribuido a generar el liderazgo necesario para crear capacidad de ámbito nacional.



Recomendación

- ⇒ Debe crearse capacidad en materia de VAM a escala nacional para prestar apoyo al proceso del PP, a la formulación de nuevos PP para Lesotho y al desarrollo de una capacidad de VAM de ámbito nacional.

Cumplimiento de los Compromisos relativos a la mujer

28. El PEP, el PP y los proyectos de acuerdo operativo no recogen menciones expresas de los Compromisos relativos a la mujer del PMA. En el proyecto de resumen de las actividades básicas correspondiente a la actividad básica 4 se hace referencia a la mujer, pero la misión no tenía claro si los beneficios previstos serían producto de actividades de selección deliberadas o del hecho de que las mujeres constituyen la población mayoritaria en las zonas rurales.
29. El resto de las actividades del programa en el país se centra fundamentalmente en los niños. Aunque en muchos países las cuestiones de género coinciden a grandes rasgos con la preocupación por la mujer, no es ése exactamente el caso en Lesotho. El índice de asistencia escolar es superior entre las niñas que entre los niños. Como consecuencia, las disparidades de género observadas en la esfera de la educación afectan principalmente a los varones. Muchos niños abandonan la escuela a edades tempranas para trabajar de jóvenes pastores en las montañas. El sistema de las Naciones Unidas considera que la presencia de jóvenes pastores en Lesotho constituye una forma de trabajo infantil, mientras que el UNDAF entiende que esos jóvenes forman un grupo destinatario común por lo que se refiere a las intervenciones de los organismos de las Naciones Unidas.

Recomendación

- ⇒ La oficina en el país debe garantizar que las cuestiones relativas a las diferencias entre los sexos se abordan en todos los futuros contratos operativos concertados con el Gobierno en el marco del actual programa en el país.

Seguimiento, presentación de informes y rendición de cuentas

30. Las funciones de seguimiento y notificación relativas al PP siguen siendo problemáticas. No está en funcionamiento ningún sistema de evaluación de la ejecución de este programa que esté basado en un análisis del marco lógico o que se rija por los indicadores señalados a efectos de seguimiento en el anexo del documento original del PP. Por otra parte, los indicadores de resultados propuestos en el anexo del programa no siempre guardan una relación sistemática o lógica con los objetivos de las actividades básicas. El PP carece en conjunto de procedimientos de notificación, y el Comité del programa en el país no ha presentado ningún informe anual, como estaba previsto en el documento original de aprobación del propio PP.
31. Los informes que presenta el Gobierno en relación con el único proyecto de alimentación escolar en funcionamiento, LES 3853.01, sufren graves retrasos y con frecuencia no se ajustan al plan de operaciones, sobre todo por lo que se refiere a la presentación de datos desglosados por sexos. Aunque la calidad de los informes presentados en relación con el transporte de alimentos procedentes de PEIP ha sido bastante buena, ha sido limitada la capacidad de la Dependencia de gestión alimentaria de Maseru por lo que se refiere al procesamiento y reunión de los datos recibidos con destino a los informes trimestrales dirigidos al PMA.



Recomendaciones

- ⇒ Han de hallarse soluciones prácticas en relación con las dificultades de presentación de informes y los retrasos con que se presentan las cuentas comprobadas.
- ⇒ En el marco del programa en el país deben prepararse informes desglosados por sexos sobre los beneficiarios.

APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

Actividades y proyectos actuales, y su compatibilidad con la habilitación para el desarrollo

32. Sobre la base de la lista recapitulativa que figura en el documento de 1999 titulado Tiempo de cambiar: la ayuda alimentaria y el desarrollo – La habilitación para el desarrollo en la práctica, el PP para Lesotho manifiesta un escaso grado de compatibilidad con la política de habilitación para el desarrollo. Aunque el objetivo declarado en dicho programa se centra en el desarrollo del capital humano, lo cual es compatible con la política en cuestión, la misión considera que existen varias lagunas importantes, como por ejemplo la escasa identificación del Gobierno con el proceso del programa en el país y el limitado apoyo prestado al mismo; la falta de capacidad operativa en materia de VAM a escala nacional; las deficiencias en materia de selección, como por ejemplo la falta de prestación de servicios a los sectores más pobres de la población o a los que padecen problemas de consumo de alimentos; la falta de colaboración con asociados no gubernamentales a efectos de aumentar la eficacia; el uso limitado de los instrumentos de planificación y seguimiento participativos; una evaluación incompleta de las actividades básicas que figuraban en la formulación inicial del programa en el país; y el uso limitado de indicadores.

AJUSTES NECESARIOS Y NUEVAS ACTIVIDADES POSIBLES

33. En vista de que el tamaño del PP para Lesotho es reducido por lo que se refiere a los productos alimenticios, es limitado el volumen de recursos humanos y de otro tipo que se puede exigir que el PMA aporte. Podría optarse por no pasar a preparar de inmediato un segundo PP y volver a adoptar por un plazo limitado un enfoque por proyectos. Sin dejar de seguir ejecutando un proyecto central (alimentación escolar), podrían emprenderse nuevos proyectos e iniciativas piloto en la medida en que lo permitieran la capacidad y los recursos alimentarios y humanos. En vista de los limitados recursos de que dispone el PMA para el desarrollo mundial, puede que este último enfoque sea el más pragmático.
34. En caso de que se decidiera pasar a preparar un nuevo PP, será importante garantizar que se ponga remedio a las actuales deficiencias de capacidad de la oficina en el país. Debe hacerse hincapié en la preparación previa de nuevos dispositivos de asociación en cuanto mecanismo para prestar servicios a grupos que padecen inseguridad alimentaria. También debe tener carácter prioritario el objetivo de garantizar la compatibilidad con la política de habilitación para el desarrollo y con el UNDAF para Lesotho.



⇒ *Ayuda alimentaria a escuelas primarias (Actividad básica 1)*

35. El enfoque propuesto es, en lo fundamental, racional y compatible con la política de habilitación para el desarrollo. Sin embargo, se observan deficiencias notables en la esfera de la gestión, la coordinación y el seguimiento.

Recomendación

- ⇒ Para garantizar que, pasado el 1° de enero de 2002, se disponga de un volumen de recursos alimentarios apropiado para destinarlo a la alimentación escolar, deben adoptarse medidas de emergencia para concertar con el Gobierno un acuerdo operativo lo antes posible.

⇒ *Centros de cuidado y desarrollo del niño en la primera infancia (Actividad básica 2)*

36. La actividad propuesta no va dirigida a los niños más pobres, pues en los centros se exige el pago de unos derechos. Sigue siendo nuevo el enfoque basado en los hogares por lo que se refiere al cuidado del niño en la primera infancia, y hay riesgos de que al suministrar alimentos a estos planes puedan verse afectados negativamente los centros que exigen el pago de derechos.

Recomendación

- ⇒ No debe llevarse a cabo la actividad tal como está formulada, y han de investigarse alternativas para prestar servicios a los niños menores de 5 años. En caso de que más adelante se disponga de recursos alimentarios y capacidad orientados al desarrollo en un grado suficiente para llevar a cabo nuevas iniciativas y asociaciones, podría investigarse la posibilidad de establecer una actividad comunitaria piloto de alimentación suplementaria como mecanismo alternativo para facilitar asistencia a los niños más necesitados.

⇒ *Alimentos para la creación de capacidad (Actividad básica 3)*

37. Tal como está formulada actualmente, la actividad prevé que se suministren alimentos a instructores voluntarios en centros de educación, pero no a los alumnos, cuyas probabilidades de padecer inseguridad alimentaria son mayores.

Recomendación

- ⇒ Esta actividad no debe ejecutarse como está previsto en el PP actual. En caso de que se disponga de un volumen suficiente de recursos y capacidad de programación, podría estudiarse la posibilidad de establecer una pequeña actividad piloto encaminada a facilitar alimentos a las familias que accedan a matricular a los jóvenes pastores y a enviarlos a la escuela. Debe estudiarse la posibilidad de estrechar la colaboración dentro del UNDAF y con otros organismos de las Naciones Unidas (como, por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]).

⇒ *Apoyo a las iniciativas de preparación para casos de catástrofe y mitigación de sus efectos (Actividad básica 4)*

38. El enfoque debe modificarse en vista de las deficiencias ampliamente reconocidas del diseño de la actividad. Sería preferible contar con una red de protección selectiva que



facilite asistencia alimentaria a los hogares pobres y los hogares con inseguridad alimentaria, que se ven afectados periódicamente por catástrofes naturales.

Recomendación

- ⇒ Esta actividad no debe ejecutarse como se formuló en un principio; la oficina en el país ha de estudiar más a fondo la posibilidad de aplicar un nuevo enfoque. A este respecto, deberá ultimar, firmar y poner en práctica lo antes posible el contrato operacional relativo a una versión revisada de la actividad básica 4.

CONCLUSIONES

39. El alcance del PP era limitado y se basaba fundamentalmente en la prolongación del anterior proyecto de alimentación escolar, al que debía corresponder el 82% de los recursos aprobados. Las otras tres actividades de importancia secundaria no fueron objeto de un grado suficiente de evaluación preliminar, y al ser limitados tanto el interés como el compromiso del Gobierno en relación con el adelanto efectivo del proceso, el PMA tuvo que asumir funciones de liderazgo.
40. Durante la mayor parte del período estudiado, la oficina en el país no pudo facilitar de forma sostenida el grado de apoyo necesario para ejecutar el PP ya que su dotación de personal no era adecuada. Como consecuencia de ello, no se pudo contar con una capacidad y una flexibilidad suficientes como para volver a formular las actividades propuestas en el PP. Aunque diversas evaluaciones técnicas llevadas a cabo por la oficina en el país pusieron de manifiesto importantes problemas de diseño, no se llevaron a cabo nuevas tareas de formulación apreciables, optándose más bien por suspender temporalmente las actividades.
41. La ayuda alimentaria sigue siendo un recurso apropiado para el desarrollo en Lesotho. El cuadro general indica una acentuación de la pobreza y el aumento de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria para importantes sectores de la población rural. En caso de que se opte por avanzar en Lesotho manteniendo el enfoque programático, la dificultad residirá en facilitar de forma sostenida el grado de apoyo que haga falta, sobre todo en la esfera de los recursos humanos. Si no, puede que la mejor alternativa consista en adoptar un enfoque por proyectos menos ambicioso fundado en un proyecto central de alimentación escolar al que se irían agregando otras actividades piloto, según procediera y en tanto resultase viable ese modo de proceder.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

CCA	Evaluación común del país
CPP	Comité del programa en el país
DGCC	Dirección de Gestión para Casos de Catástrofes
PEIP	Punto de entrega en el interior del país
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PP	Programa en el país
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

