

Luchando contra el hambre en el mundo

Medir resultados,
compartir enseñanzas

2011

Informe anual de evaluación

Oficina de Evaluación, mayo de 2012



Programa Mundial de Alimentos

Índice

| | |
|--|-----------|
| Prólogo | 2 |
| Resumen | 3 |
| Introducción | 4 |
| Estrategia de evaluación | 5 |
| Constataciones de las evaluaciones | 6 |
| De la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria | 7 |
| Alimentación escolar | 9 |
| Apoyo del PMA a los pequeños agricultores y los mercados | 11 |
| Evaluaciones de las carteras de proyectos en los países | 14 |
| Evaluaciones conjuntas del impacto: asistencia alimentaria a refugiados de larga data | 18 |
| Evaluaciones de operaciones individuales | 18 |
| Conclusiones y recomendaciones | 19 |
| Evaluación en el PMA | 21 |
| Actividades de evaluación en 2011 | 21 |
| Actividades dirigidas a mejorar el aprendizaje a partir de la evaluación | 22 |
| Mejora continua de la calidad de las evaluaciones | 22 |
| Cooperación con redes de evaluación | 23 |
| Recursos humanos y financieros para la evaluación | 23 |
| Perspectivas | 24 |
| Anexo I | 25 |
| Fichas de evaluación de carteras de proyectos en los países | 25 |
| Anexo II | 29 |
| Fichas de evaluación del impacto | 29 |
| Anexo III | 33 |
| Ficha informativa sobre las operaciones evaluadas | 33 |
| Anexo IV | 34 |
| Personal de la Oficina de Evaluación | 34 |
| Siglas utilizadas | 35 |

Prólogo

El Informe anual de evaluación de este año se centra en las enseñanzas derivadas hasta la fecha de la aplicación del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. En él se hace gran hincapié en el aprendizaje a partir de los indicios de avances en materia de aplicación y obtención de resultados hasta el momento, a fin de que en estos se basen los ajustes necesarios y de que se cuente con datos empíricos que contribuyan a la elaboración del próximo Plan Estratégico.

Por medio de cuatro evaluaciones estratégicas se determinaron los progresos realizados en las esferas concretas de la transformación del PMA de organismo de ayuda alimentaria a organismo de asistencia alimentaria. En las evaluaciones se analizó la función del Programa en las esferas de la protección social y las redes de seguridad, así como en la lucha contra el hambre a largo plazo, el trabajo del PMA en el marco de las asociaciones y el modo en que las oficinas en los países se adaptan al cambio.

De las evaluaciones de mitad de período de dos iniciativas innovadoras —a saber, la iniciativa “Compras para el progreso” y el Proyecto de apoyo a los mercados agrícolas en Uganda—, se desprenden enseñanzas sobre el modo en que las compras del PMA pueden utilizarse para alcanzar los objetivos de desarrollo. En la evaluación de la política en materia de alimentación escolar se señalan las enseñanzas derivadas del cambio experimentado por esta actividad de larga data a fin de abarcar los objetivos generales del Plan Estratégico. La evaluación se basa en los datos recogidos en el marco de cinco evaluaciones del impacto de la alimentación escolar, tres de las cuales se concluyeron en 2011.

Las cuatro evaluaciones de las carteras de proyectos en los países ofrecen enseñanzas relativas a la aplicación del Plan Estratégico desde una perspectiva nacional.

En conjunto, las evaluaciones realizadas en el año 2011 aportan conocimientos valiosos sobre los resultados obtenidos con respecto a los cinco Objetivos Estratégicos y los avances realizados en lo que se refiere a las transiciones básicas que implica el Plan Estratégico, a saber: de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria; de la planificación por proyectos a un enfoque más estratégico; de la realización de operaciones al fomento del sentido de apropiación, de las capacidades y de la rendición de cuentas de los gobiernos, y de las asociaciones creadas para fines de ejecución a las asociaciones estratégicas con objetivos comunes.

La labor de la Oficina de Evaluación y los tipos de evaluaciones llevadas a cabo también reflejan estas transiciones. La Oficina completó el proceso de transición que la condujo a realizar evaluaciones de nivel superior más estratégicas y comenzó a realizar más evaluaciones conjuntas con asociados estratégicos.

De cara al futuro, la Oficina de Evaluación seguirá mejorando la pertinencia, la calidad y el uso de las evaluaciones, y contribuirá a mejorar la manera en que el PMA utiliza los datos empíricos en la formulación de políticas y en la planificación y ejecución de sus operaciones.



Helen Wedgwood
*Directora de la Oficina de Evaluación
Programa Mundial de Alimentos*

Resumen

2011

El Informe anual de evaluación de este año se centra en las enseñanzas derivadas de la aplicación del Plan Estratégico para 2008-2013. De las 16 evaluaciones llevadas a cabo en 2011, 15 fueron evaluaciones de nivel superior, ya sea evaluaciones globales o relativas a varias operaciones en un solo país. El hecho de centrarse en las evaluaciones de nivel superior, además de crear sinergias entre las evaluaciones, abre la posibilidad de añadir valor a los limitados recursos del PMA, puesto que los datos empíricos obtenidos fundamentan las decisiones a nivel estratégico.

El informe de este año está estructurado en función de los temas evaluados: la transición estratégica de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria; la alimentación escolar; el apoyo del PMA a los pequeños agricultores y los mercados; las carteras de proyectos del PMA en los países; la asistencia alimentaria en las situaciones prolongadas de refugiados, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y la operación de emergencia en el Níger.

El análisis de las cuatro evaluaciones estratégicas de las diferentes dimensiones de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria reveló concordancias sorprendentes, pese a que las evaluaciones estaban centradas en aspectos diferentes, a saber, la función del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad; la función del PMA para poner fin a la perpetuación del hambre; el PMA y las asociaciones, y el proceso de adaptación al cambio de las oficinas en los países. En conjunto, estas evaluaciones revelaron que los cambios que entrañaba esta transición tenían el potencial de aumentar la eficacia del PMA para atender a las complejas dimensiones del hambre en diversos contextos. El Programa ha realizado importantes adaptaciones e innovaciones en cada una de las dimensiones abarcadas, especialmente a nivel de los países, y ha obtenido algunos resultados prometedores. Con las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países también se obtuvieron resultados prometedores, sobre todo por lo que respecta a ampliar e intensificar la interacción del PMA con los gobiernos nacionales y al uso de otras herramientas aparte de la ayuda alimentaria.

Sin embargo, a mitad del ciclo del Plan Estratégico, el apoyo institucional que recibe el proceso de transición es poco sólido, principalmente en relación con la dirección de la iniciativa y la claridad de los objetivos y prioridades; ha sido lenta también la adaptación de los sistemas de apoyo, los procedimientos, las orientaciones, la capacidad del personal, el SyE y los mecanismos de financiación. La inversión realizada en la gestión del proceso de cambio aún no se corresponde con las necesidades, si bien de ello dependerá poder asegurar la máxima eficacia en el futuro.

Estas conclusiones se vieron respaldadas por las constataciones de las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países y la evaluación de la política de

alimentación escolar de 2009. En cuanto a esta política, se comprobó que era oportuna, que seguía las pautas y tendencias del debate internacional sobre el tema, que se basaba en datos empíricos y que era innovadora. Si bien la información recabada permite probar cada uno de los múltiples beneficios de la alimentación escolar que la política prevé, estos beneficios no son automáticos y es posible que tengan que encontrarse soluciones de compromiso entre ellos, como muestra la serie de evaluaciones del impacto de la alimentación escolar finalizada en 2011. Se requiere un mayor análisis de la eficacia en función de los costos por lo que respecta al diseño de los programas y a la necesidad de determinar si la alimentación escolar es el mejor medio para alcanzar efectos concretos. Se constató que la selección de beneficiarios, la composición y el tamaño de las raciones y la frecuencia de las distribuciones eran variables esenciales que influían en la eficacia de la alimentación escolar como red de seguridad, y que lo mismo podía decirse de otras actividades abarcadas en las evaluaciones de la cartera de proyectos en los países. Se comprobó reiteradamente que el análisis de la seguridad alimentaria realizado por el PMA era un activo importante para muchas organizaciones, pero que era necesario perfeccionarlo más y usarlo de forma más disciplinada con miras a aumentar su eficacia.

Las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países y la operación de emergencia de 2010 en el Níger demostraron la continua solidez de las intervenciones del PMA en casos de emergencia en diversos contextos (Objetivo Estratégico 1). Estas evaluaciones brindan asimismo ideas y conocimientos valiosos tanto sobre las posibilidades de avanzar hacia el logro de los demás Objetivos Estratégicos en contextos de emergencia, como sobre los desafíos que ello plantea.

Las evaluaciones de mitad de período de la iniciativa “Compras para el progreso” y del Proyecto de apoyo a los mercados agrícolas en Uganda revelaron gran pertinencia y poder de innovación, con importantes logros hasta la fecha. Es esencial seguir probando las diversas modalidades con miras a generar información, al final del período experimental, que demuestre cuál sería el punto de entrada más apropiado en la cadena de valor, teniendo en cuenta la relación costo-eficacia, el impacto y la sostenibilidad. El sistema de SyE debería adaptarse a fin de maximizar el aprendizaje en ese nivel.

De las evaluaciones realizadas en 2011 surgen cuatro enseñanzas básicas para el PMA, con las consiguientes recomendaciones: i) invertir más en la gestión de los cambios que han de introducirse en las modalidades de trabajo del PMA, según lo previsto en el Plan Estratégico para 2008-2013; ii) seguir mejorando las sinergias externas e internas entre los programas; iii) proseguir con la estrategia de seguimiento y autoevaluación, y iv) fortalecer el aprendizaje en el marco de la cultura “de acción efectiva” del PMA.

Introducción

El año 2011 marca el fin del bienio 2010-2011 y un cambio de dirección en la Oficina de Evaluación (OE). Al igual que en 2010, este informe¹ consta de dos partes principales. Después de esta introducción, en la Sección 2 se sintetizan las constataciones y enseñanzas de las evaluaciones realizadas en 2011 y, posteriormente, se formulan recomendaciones para que sean examinadas por la dirección superior del PMA. En la Sección 3 se examinan las actividades de la OE dirigidas a la continua

mejora de la calidad y utilidad de las evaluaciones del PMA, y las perspectivas para el futuro.

Este año, a fin de reflejar el programa de trabajo de evaluación de 2011, la Sección 2 se presenta por temas y no por tipo de evaluación. En el Cuadro 1 figura una lista de las 16 evaluaciones llevadas a cabo por la OE en 2011. En el Cuadro 2 se enumeran los temas tratados.

Cuadro 1: Evaluaciones realizadas en 2011, por tipo de evaluación

| Evaluaciones globales | Evaluaciones de las carteras de proyectos en los países |
|--|---|
| Evaluación estratégica de la función del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad | Cartera de proyectos del PMA en Haití |
| Evaluación estratégica de la función del PMA para poner fin a la perpetuación del hambre | Cartera de proyectos del PMA en Kenya |
| Evaluación estratégica de las asociaciones en el marco de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria | Cartera de proyectos del PMA en Rwanda |
| Evaluación estratégica del proceso de adaptación al cambio de las oficinas del PMA en los países | Cartera de proyectos del PMA en el Yemen |
| Evaluación estratégica de mitad de período de la iniciativa del PMA "Compras para el progreso" 2008 2013 | Evaluaciones del impacto |
| Evaluación estratégica de mitad de período del proyecto del PMA de apoyo a la agricultura y la comercialización en Uganda, 2009 2014 | Évaluation de l'impact de l'alimentation scolaire au Bangladesh |
| Evaluación de la política del PMA en materia de alimentación escolar | Evaluación del impacto del programa de alimentación escolar en Côte d'Ivoire |
| Evaluaciones de operaciones | Evaluación del impacto del programa de alimentación escolar en Gambia |
| Operación de emergencia (OEM) Níger 200170 | Evaluación conjunta realizada por el PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La contribución de la asistencia alimentaria a la puesta en práctica de soluciones duraderas al problema de los refugiados de larga data – Etiopía |

¹ Este informe fue preparado por la Sra. Sally Burrows, Oficial Superior de Evaluación y Oficial encargada entre el 1º de octubre de 2011 y el 8 de enero de 2012, junto con la Sra. Helen Wedgwood, Directora de la OE a partir del 9 de enero de 2012. Las aportaciones fueron preparadas por el Sr. Everett Ressler, el Sr. Terrence Jantzi y el Sr. John Markie, consultores, así como por la Sra. Claire Conan, Oficial de Evaluación y la Sra. Cinzia Cruciani, analista consultora subalterna de la OE.

Cuadro 2: Temas y correspondientes evaluaciones concluidas

| Tema | Número y tipo de evaluación |
|--|--|
| Alimentación escolar | 3 evaluaciones del impacto 1 evaluación de políticas (globales) |
| El PMA en los mercados agrícolas | 2 evaluaciones estratégicas (globales) |
| De la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria | 4 evaluaciones estratégicas (globales) |
| Posicionamiento estratégico de las carteras de proyectos en los países | 4 evaluaciones de carteras de proyectos en los países |
| La asistencia alimentaria en situaciones prolongadas de refugiados | 1 evaluación del impacto, en colaboración con el ACNUR |
| Operaciones individuales - OEM | 1 evaluación de una operación |

Estrategia de evaluación

Añadir valor logrando sinergias entre las evaluaciones. En 2011, dos tipos de sinergias permitieron intensificar la profundidad y amplitud de los conocimientos aportados por las evaluaciones: la sinergia entre las cuatro evaluaciones estratégicas relacionadas entre sí de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria (Cuadro 1) y la sinergia de las cinco evaluaciones del impacto de los programas de alimentación escolar, que facilitaron importantes datos empíricos pormenorizados en apoyo de la evaluación global más amplia de la política del PMA en materia de alimentación escolar (Cuadro 2) y se utilizaron también en los países para sustentar las estrategias nacionales en esta esfera.

La labor continua de búsqueda de sinergias entre las evaluaciones llevó a la OE a iniciar una serie de cuatro evaluaciones del impacto sobre la contribución de la asistencia alimentaria a la puesta en práctica de soluciones duraderas al problema de los refugiados de larga data. Estas evaluaciones, que se llevaron a cabo conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), aplican una metodología que se adapta al contexto según procede y generan constataciones comparables que pueden sintetizarse para permitir una mayor comprensión de las fortalezas y debilidades comunes de las distintas esferas programáticas, y datos empíricos que contribuyen a la formulación de políticas². La serie de evaluaciones se completará en 2012.

Centrarse en las evaluaciones de nivel superior.

La OE completó la transición prevista a fin de centrarse en las evaluaciones de nivel superior: las evaluaciones globales —estratégicas y de políticas—; las evaluaciones

de las carteras de proyectos en los países, y la serie de evaluaciones del impacto. La única evaluación de una sola operación realizada en el año 2011 fue la de la OEM relativa al Níger. Dados los limitados recursos disponibles, esta manera de proceder le abre al PMA la posibilidad de aportar valor añadido, pues ofrece datos empíricos que contribuyen a la toma de decisiones estratégicas sobre las políticas, las estrategias para los países o las estrategias institucionales. Cada evaluación de la cartera de proyectos en los países y evaluación del impacto abarca varias operaciones; las evaluaciones del impacto ofrecen un análisis de los resultados, el impacto y los efectos no previstos más profundo que las evaluaciones de operaciones individuales. En las subsecciones Actividades de evaluación y Perspectivas se facilita más información sobre los factores que se toman en consideración a la hora de planificar las evaluaciones.

En 2011 la cobertura de las evaluaciones reflejaba este enfoque que privilegiaba las evaluaciones de nivel superior. Por lo que se refiere a la cobertura geográfica, se abarcó un número de países³ superior a lo habitual y hubo una distribución razonablemente uniforme entre todos los países⁴ en los que estaba presente el PMA (Figuras 1 y 2). Este aumento se debió en gran parte a que las cifras comprendieron a los países objeto de los estudios de casos correspondientes a varios países realizados en el marco de las evaluaciones globales (enumeradas en el Cuadro 1). En 2011 se realizaron más evaluaciones de este tipo que lo habitual: siete,⁵ el mismo número que se llevó a cabo en total en los últimos cuatro años.

Como en años anteriores, las constataciones de las evaluaciones no deben considerarse representativas de todas las operaciones del PMA.

² Se prevé realizar otras series de evaluaciones entre 2012 y 2014, con arreglo a un programa renovable

³ Se hace referencia a los países en los que se llevó a cabo una evaluación, como mínimo, que no necesariamente abarcaba todas las operaciones en ese país.

⁴ La profundidad de estos estudios de casos varió según la evaluación de que se tratara

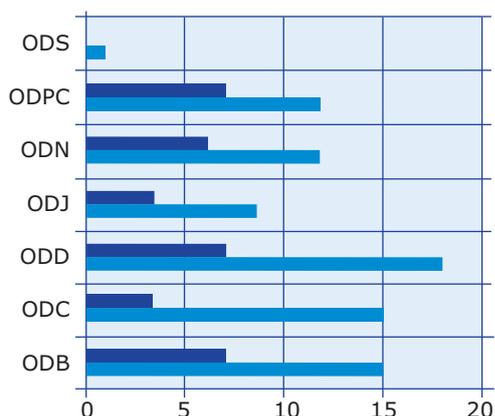
⁵ En el plan de trabajo de la OE correspondiente a 2010-2011 se aprobaron cuatro evaluaciones estratégicas globales; la quinta —de la política de alimentación escolar— la encargó la Junta en noviembre de 2009, y otras dos, sobre la función del PMA en los mercados agrícolas, fueron solicitadas por la dirección.

Constataciones de las evaluaciones

En esta sección se hace una síntesis de las principales constataciones derivadas de los distintos grupos de evaluaciones que se enumeran en el Cuadro 1, y se ponen de relieve los conocimientos y enseñanzas de

importancia para el PMA procedentes de cada grupo. Al final de la sección se resumen cuatro enseñanzas generales extraídas de todas las evaluaciones, así como las correspondientes recomendaciones.

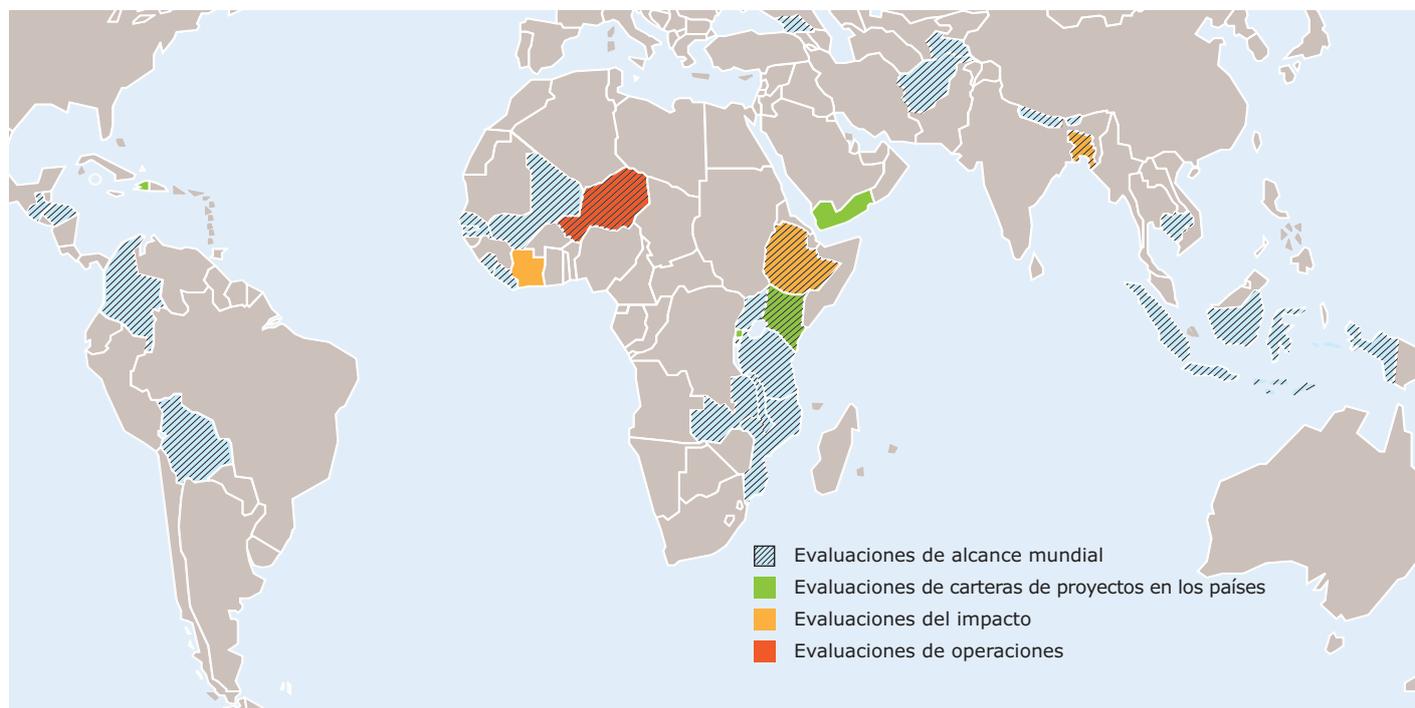
Figura 1: Cobertura de las evaluaciones, por región en donde está presente el PMA



■ Países objeto de evaluación
■ Países en la región

ODB: Despacho Regional de Bangkok (Asia)
 ODC: Despacho Regional de El Cairo (Oriente Medio, África del Norte, Europa Oriental y Asia Central)
 ODD: Despacho Regional de Dakar (África occidental)
 ODJ: Despacho Regional de Johannesburgo (África Meridional)
 ODN: Despacho Regional de Nairobi (África Oriental y Central)
 ODPC: Despacho Regional de Ciudad de Panamá (América Latina y el Caribe)
 ODS: Despacho Regional para el Sudán

Figura 2: Distribución de las evaluaciones a escala mundial, en 2011



De la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria

En esta subsección se hace una síntesis de los mensajes comunes que surgen de las cuatro evaluaciones estratégicas,⁶ cuyo objetivo era fundamentar la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, elemento básico del Plan Estratégico para 2008-2013. Con estas evaluaciones, que se llevaron a cabo en la mitad del período abarcado por el Plan Estratégico, se pretendía obtener enseñanzas oportunas y pertinentes sobre los avances realizados con respecto a cuatro dimensiones diferentes de tal transición. No constituyen una evaluación del Plan Estratégico en sí.⁷

Las evaluaciones conllevaron visitas a 16 países y el análisis de otros tres países mediante estudios teóricos y entrevistas telefónicas con los principales interesados en dichos países. Se efectuó asimismo un examen de los documentos de los programas y un examen documental temático más amplio, y se realizaron entrevistas con partes interesadas externas a nivel mundial, y con el personal de los despachos regionales y la Sede del PMA.⁹

En el Plan Estratégico para 2008-2013 se autorizó al PMA a elegir más opciones para atender a las necesidades. El PMA ha demostrado reiteradamente su capacidad para responder a las emergencias con rapidez y agilidad. En el Plan Estratégico se prevé una agilidad similar en la adaptación de los programas a las situaciones de recuperación y desarrollo, ya que estos se alternan con las situaciones de emergencia en forma cíclica. En las evaluaciones, por lo tanto, se prestó gran atención —aunque no exclusiva— a las situaciones posteriores a las crisis y de emergencia.

Si bien las evaluaciones fueron realizadas por cuatro equipos independientes distintos, hubo algunas similitudes sorprendentes en sus constataciones y conclusiones, especialmente en relación con problemas sistémicos que el PMA podía resolver. En los párrafos siguientes se destacan estos “mensajes centrales” con el fin de maximizar el aprendizaje en momentos en que el PMA se prepara para su próximo Plan Estratégico. Estos mensajes complementan las enseñanzas detalladas sobre las distintas áreas temáticas específicas de cada evaluación, pero en ningún modo las sustituyen.

Mensaje 1: la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria es un proceso pertinente, ampliamente aceptado y a la vez muy complejo y laborioso. La transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria previsto en el Plan Estratégico es pertinente en vista de los cambios que está experimentando el contexto externo en que opera el PMA, especialmente si se tienen en cuenta las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre el número de personas que padecen hambre, que es de casi 1.000 millones. En las

evaluaciones se constató un amplio acuerdo entre las partes interesadas —tanto externas como internas— en estimar necesarios los cambios introducidos por el PMA, especialmente en las situaciones posteriores a crisis y que no fuesen de emergencia. Los instrumentos y principios operativos que acaban de aprobarse para poner en práctica este cambio de orientación de los programas también cuentan con un amplio apoyo.

Al mismo tiempo, la transición es un proceso muy difícil de llevar a cabo y los cambios necesarios tienen importantes repercusiones institucionales. En la evaluación del cambio se sugirió que el proceso actual quizás constituyera la reforma estratégica más sustancial desde la creación del PMA, puesto que afectaba prácticamente a todos los aspectos de los métodos de trabajo y las operaciones del PMA.

Mensaje 2: Se está produciendo cambios profundos que proceden en la justa dirección.

En todas las evaluaciones se constató un proceso profundo de cambio e innovación en todos los niveles del PMA. Las evaluaciones permitieron observar, en sus respectivas esferas de interés, adaptaciones e innovaciones positivas ante la nueva orientación estratégica. Cabe mencionar al respecto las nuevas formas de participación estratégica, así como las modificaciones introducidas en las intervenciones “tradicionales”, y más concretamente:

- a) la colaboración más extensa con una mayor diversidad de entidades gubernamentales, a saber, más integración en los programas de protección social existentes y más coordinación con otros programas en curso de distintos gobiernos;
- b) mayor recurso a la ayuda no alimentaria en las modalidades operacionales, a saber, iniciativas dirigidas a incrementar la producción local y las compras locales, y el uso de cupones y transferencias de efectivo;
- c) la reestructuración de la naturaleza y la calidad de las relaciones de asociación del PMA a fin de satisfacer las nuevas necesidades y partir de la constatación básica de que el Programa se considera, en general, un buen asociado. Al mismo tiempo, el PMA ha seguido registrando sólidos resultados en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta ante emergencias —tanto a título individual como en su calidad de asociado—, especialmente por lo que respecta a la logística;
- d) una mayor participación en esferas no operacionales, como la formulación de políticas, la promoción y la participación en órganos de coordinación interinstitucionales, y
- e) la aplicación incipiente de un enfoque más estratégico en la planificación de los programas, por medio de las estrategias para los países.

Mensaje 3: Para lograr una mayor eficacia, este proceso de cambio necesita una mejor dirección, orientación y apoyo. En las cuatro evaluaciones se llegó a la conclusión de que la poca eficacia demostrada por el PMA en las esferas

⁶ La función del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad; la función del PMA para poner fin a la perpetuación del hambre; las asociaciones en el marco de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, y una evaluación del proceso de adaptación al cambio de las oficinas en los países. En adelante se las llamará: evaluación de la protección social; evaluación del hambre a largo plazo y evaluación de las asociaciones, además de la evaluación del cambio

⁷ Tal evaluación debería ser de mayor alcance y en ella deberían utilizarse diferentes métodos.

⁸ En África: Burundi, Etiopía, Kenya, Níger, la República Unida de Tanzania, Senegal, Sierra Leona, Uganda y Zambia; en Asia: Bangladesh, Camboya, Indonesia, la República Democrática Popular Lao y Nepal; en América Latina y el Caribe: el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Haití y Guatemala, y en la Comunidad de Estados Independientes: Georgia.

⁹ Cuatro oficinas en los países participaron en más de una evaluación estratégica.

evaluadas justificaba la adopción de importantes medidas correctivas. Llamó la atención el consenso sobre las cuestiones subyacentes y los factores que afectaban a esa falta de eficacia. Las cuatro evaluaciones revelaron que las principales limitaciones que impedían que la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria fuera más eficaz eran internas —y por tanto estaban bajo el control del PMA— y se relacionaban en gran medida con la manera en que el PMA había procedido respecto de la aplicación del Plan Estratégico.

La gestión del Plan Estratégico se ha limitado a aportar una dirección estratégica general, dando a las oficinas en los países la facultad de adaptarse e innovar mientras que los sistemas y estructuras de apoyo se iban desarrollando gradualmente. Este proceso no ofreció suficiente liderazgo, orientación o apoyo.

Mensaje 4: La falta de claridad en los conceptos y prioridades de los programas lleva a múltiples interpretaciones y a incertidumbre entre las partes interesadas externas con respecto a la posición del PMA. En todas las evaluaciones se señaló la falta de claridad conceptual que sustentase las nuevas modalidades de trabajo, lo que dio lugar a diversas interpretaciones de conceptos básicos tales como la propia “asistencia alimentaria” o las “redes de seguridad” y las “asociaciones”. Todas las evaluaciones revelaron ambigüedades e incertidumbre entre las partes interesadas —tanto dentro como fuera del PMA— en cuanto a lo que suponía la transición a la asistencia alimentaria, en particular con relación a lo que el PMA debía hacer y a cómo debía desempeñar esas funciones.

Es necesario que el marco conceptual, la asignación de prioridades en los programas y los principios operativos sean más claros. La claridad conceptual impulsa la orientación de los programas y el establecimiento de prioridades, las decisiones en materia de inversión con respecto a los sistemas y las competencias del personal y, en definitiva, los resultados de los programas y la credibilidad del PMA. Y estos, a su vez, impulsan la capacidad de establecer asociaciones estratégicas y de atraer financiación.

Claridad del marco conceptual. En las cuatro evaluaciones se subrayó la importancia de lograr una comprensión profunda de una variedad de nuevos conceptos y teorías, como los enfoques de protección social, la naturaleza del fenómeno de la perpetuación del hambre y los principios del trabajo en asociación.

Establecimiento de prioridades en los programas. Sin claridad conceptual no hay marco claramente estructurado para el establecimiento coherente de prioridades respecto de los programas, ni una comprensión adecuada de la función del PMA y de su posición en el sistema considerado en su totalidad. Las evaluaciones revelaron que el establecimiento de prioridades en el marco de los programas se basaba pragmáticamente en un conjunto de principios operativos que incluían un enfoque basado en las necesidades; el aumento de las capacidades nacionales; la promoción del sentido de apropiación de los gobiernos; una mayor función en materia de políticas y labor de promoción; el fomento de un compromiso participativo generalizado, la necesidad de asegurar una alineación general con las prioridades de los gobiernos y la armonización con las estrategias generales del sistema de las Naciones Unidas.

Entre otros principios aplicables cabe mencionar la necesidad de asumir compromisos a largo plazo sobre la

base de una financiación previsible, de apartarse de las asociaciones establecidas con fines operacionales para centrarse más en relaciones de asociación más estratégicas, y de mantener un alto grado de flexibilidad para permitir al PMA adaptarse a la evolución de las circunstancias.

Aunque estos principios operativos son valiosos y derivan del Plan Estratégico, no bastan para garantizar la coherencia a nivel global. Concretamente, con frecuencia el enfoque basado en las necesidades se consideró un método “paliativo”, que no se centraba suficientemente en objetivos concretos. No sienta bases sólidas sobre las que fundamentar las operaciones y la capacidad organizativa. En algunos casos, ha conducido a una serie de intervenciones que ofrecen algunas contribuciones y están en consonancia con las prioridades de los gobiernos, pero carecen de coherencia conceptual y de prioridades bien definidas, lo que genera ambigüedades en cuanto a la función del PMA. Los cambios introducidos han sido impulsados por factores externos al PMA y se han producido en gran medida como reacción, en lugar de anticiparse a los hechos.

Mensaje 5: Hay que difundir ampliamente mensajes claros. La falta de claridad impide que el PMA comunique a los actores en primera línea en los países de qué modo sus nuevas modalidades de trabajo derivan de su mandato y cómo prevé desempeñar sus funciones y responsabilidades en relación con otros interlocutores en el sistema en su conjunto. La ausencia de una comunicación clara alimenta la impresión que suelen tener los interesados externos de falta de orientación concreta, suscita preocupación acerca de la duplicación de tareas y crea temores de que se produzca una expansión subrepticia del cometido del PMA.

Mensaje 6: Los cambios a los sistemas y procesos internos del PMA están quedando rezagados respecto de las necesidades que plantean las nuevas modalidades de trabajo. Esto se aplica especialmente a la financiación, planificación, seguimiento y evaluación (SyE), selección de beneficiarios y evaluación de las necesidades, apoyo al aprendizaje —gestión de los conocimientos— y a las asociaciones.

Financiación. El hecho de que el PMA no disponga de procesos adecuados para adquirir financiación plurianual y predecible constituye una barrera operacional significativa cuyos efectos no deseados en cascada obstaculizan la ampliación de la programación en el ámbito de la asistencia alimentaria. Además, la puesta en práctica del nuevo marco de financiación no ha llegado a nivel de los países, lo que retrasa la labor relativa al desarrollo de la capacidad.

Planificación, seguimiento y evaluación. En las cuatro evaluaciones se observó que los sistemas de planificación, SyE existentes se orientaban en gran medida al enfoque basado en la ayuda alimentaria y los proyectos, en lugar de orientarse a enfoques programáticos más estratégicos. En dos evaluaciones se señaló el potencial del nuevo enfoque de planificación de las estrategias para los países, pero este enfoque no está aún plenamente vinculado a las operaciones ni ha desarrollado su pleno potencial en cuanto a la calidad del proceso. Los sistemas de seguimiento y autoevaluación deben rediseñarse detenidamente, en particular de modo que incluyan el seguimiento a nivel de los efectos, lo que permite la posterior evaluación de los efectos y el impacto.

Selección de beneficiarios y evaluación de las necesidades. La programación más compleja que suponen estas nuevas modalidades de trabajo requiere perfeccionar la selección de beneficiarios, el establecimiento de prioridades y la evaluación de las necesidades. La experiencia del PMA en materia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad fue vista en repetidas ocasiones como una fortaleza básica, una ventaja comparativa y una contribución positiva a las asociaciones. Resulta esencial promover en mayor medida tal experiencia a fin de apoyar la transición a la asistencia alimentaria, lo que a su vez podría proporcionar una base más amplia en apoyo de la planificación de las estrategias para los países.

Apoyo y aprendizaje en la Sede y los despachos regionales. Las evaluaciones revelaron una marcada necesidad de orientación a fin de aportar soluciones anticipadas a los problemas de modo que tanto el personal como los asociados pudieran lidiar con la innovación en el contexto cambiante, mediante intercambios inter pares destinados a promover el aprendizaje práctico. En tres de las cuatro evaluaciones se percibió asimismo una necesidad de perfeccionar las estructuras institucionales en la Sede.

Mecanismos de asociación. Muchos de los memorandos de entendimiento firmados con otros organismos homólogos o gobiernos preceden el cambio en el enfoque programático y se basan en supuestos no relacionados con actividades de asistencia alimentaria. Los modelos de los memorandos de entendimiento aún no se han adaptado a las asociaciones estratégicas.

Mensaje 7: El PMA cuenta con personal competente, pero debe invertir en la adquisición de las competencias y conocimientos técnicos necesarios para poner en práctica plenamente el enfoque de asistencia alimentaria, tanto a nivel interno como entre sus asociados. En las cuatro evaluaciones se comprobó que el personal mostraba compromiso, espíritu práctico y empuje para atender las necesidades y lograr mejoras institucionales. Se constató que el personal tenía sólidas capacidades en materia de solución de problemas, flexibilidad y gran interés en aprender acerca de las repercusiones del Plan Estratégico. Se valoró también su amplio conocimiento operacional de las partes interesadas y las dinámicas sociopolíticas sobre el terreno. Es a menudo gracias a la creatividad del personal que puede reaccionarse de forma innovadora a los cambios del entorno, pese a no contar con suficiente orientación o apoyo de parte del PMA.

Sin embargo, en las cuatro evaluaciones se señalaron diversos problemas relacionados con los recursos humanos, que exigieron una acción decidida para adaptar la contratación, los ascensos y el desarrollo de las capacidades y competencias especializadas en nuevos sectores, así como una serie de cualificaciones requeridas para desempeñar las nuevas funciones previstas en el marco del enfoque basado en la asistencia alimentaria. Debe hacerse una distinción clara entre las capacidades y competencias que han de promoverse entre el personal del PMA, y las que deben adquirirse por medio de los asociados o bien aquellas cuyo desarrollo ha de promoverse entre las entidades asociadas.

Entre las competencias y cualificaciones del personal necesarias cabe mencionar competencia técnica en los nuevos sectores, como la nutrición, la protección social y el hambre a largo plazo; experiencia en el trabajo en asociación, a nivel práctico y teórico (principios);

aptitudes en materia de formulación de políticas, actividades de promoción y fortalecimiento de la capacidad (habilitar en lugar de hacer), y experiencia en materia de seguimiento, por ejemplo, en los ámbitos de la investigación y el análisis de nuevas esferas y la medición de los avances en la consecución de nuevos objetivos.

La conclusión a que se llega en las cuatro evaluaciones es que los cambios emprendidos en el marco de la transición estratégica de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria pueden potencialmente mejorar la eficacia del PMA para tratar las complejas dimensiones del hambre en diversos contextos, como las emergencias —ya sea de aparición repentina o de evolución lenta—, las situaciones de recuperación y otros contextos de desarrollo más estables. Ha habido importantes adaptaciones e innovaciones en primera línea que han dado algunos resultados prometedores.

Sin embargo, al llegar a la mitad del ciclo del Plan Estratégico, el apoyo prestado por el Programa a la transición resulta poco sólido, principalmente por lo que respecta a la dirección en su conjunto y a la claridad de los objetivos y prioridades, así como a la formulación de sistemas de apoyo. El proceso de adaptación de los sistemas, procedimientos, orientaciones y capacidad del personal ha sido lento y no avanza al mismo ritmo que los cambios en el terreno. La inversión en temas de liderazgo y gestión de la aplicación del Plan Estratégico todavía no ha alcanzado el nivel exigido por la magnitud de los cambios previstos. Para que el PMA maximice el impacto de su acción tendrá que concertar empeños a nivel institucional que permitan superar estos problemas.

Alimentación escolar

En esta subsección se informa sobre el grupo de evaluaciones de las actividades de alimentación escolar concluidas en 2011. Se llevaron a cabo tres evaluaciones del impacto de la alimentación escolar en Gambia, Côte d'Ivoire y Bangladesh, lo que elevó a cinco el total de evaluaciones de este tipo. Esta serie de evaluaciones aportó datos empíricos concretos a la evaluación de tipo general de la política de alimentación escolar de 2009, encargada por la Junta Ejecutiva en el momento en que fue aprobada esta última.

• Evaluaciones del impacto

Para maximizar el aprendizaje de cara al futuro, en cada una de las evaluaciones del impacto dirigidas por la OE se abarcaron actividades de alimentación escolar realizadas a lo largo de varios años, y los resultados se evaluaron en función de los tres grandes objetivos sectoriales de la política de alimentación escolar de 2009. No obstante, la mayoría de las operaciones se había diseñado cuando la alimentación escolar se limitaba a los objetivos educacionales. Por lo tanto, las contribuciones referidas a los nuevos objetivos de nutrición y/o transferencia de valor —de haberlas— constituyen impactos positivos no previstos.

Efectos educacionales. En Bangladesh y Gambia se observaron efectos positivos en el ámbito de la matrícula y la asistencia. En Gambia, sin embargo, el equipo de evaluación no pudo determinar en qué medida la alimentación escolar había contribuido a mejorar la matrícula —si es que lo había hecho— en comparación con otras iniciativas en el sector de la educación emprendidas durante el mismo período. Los datos sobre la asistencia se consideraron demasiado poco fiables para

poder sacar conclusiones al respecto. En Côte d'Ivoire no se detectaron diferencias significativas entre las escuelas que suministraban comidas escolares y las que no lo hacían. En la evaluación se concluyó que ello se debía al hecho de que, durante los años de inestabilidad que vivió Côte d'Ivoire, el número de días en que se habían distribuido las comidas había sido tan escaso que no había permitido lograr un impacto, pese a que numerosos niños se habían beneficiado de ellas.

Al igual que en 2010, en todas las evaluaciones del impacto se comprobó que la calidad de la educación — junto con a las presiones económicas— era un factor importante que influía a largo plazo en los efectos educacionales y en las decisiones de los hogares sobre si enviar o no a los niños a la escuela. La alimentación escolar puede contribuir a lograr un impacto en la educación, pero no basta por sí sola para asegurar tal impacto.

Nutrición. La información demostró claramente que la alimentación escolar había contribuido a satisfacer las necesidades nutricionales diarias en Bangladesh y Gambia. Esto fue particularmente importante en Bangladesh, donde es sabido que la alimentación de los niños en edad escolar presenta carencias de macronutrientes y de micronutrientes. Sin embargo, ninguna de las evaluaciones contó con datos suficientes como para medir los efectos nutricionales.

Transferencia de valor. La política de alimentación escolar de 2009 incorporó como objetivo la “transferencia de valor a los hogares”, considerándola como la principal contribución de la alimentación escolar a las redes de seguridad y la protección social. Por alimentación escolar se entiende desde las meriendas en la escuela (como en el caso de Bangladesh) hasta raciones de gran tamaño para llevar a casa. Aunque en el período objeto de examen “no habían sido previstas”, se observaron transferencias de valor positivas en Bangladesh y Gambia, equivalentes, respectivamente, al 4% y al 9,6% de los ingresos de los hogares en la población más vulnerable, y que permitieron asimismo efectuar ahorros en alimentos en los hogares. En Côte d'Ivoire los datos empíricos no fueron suficientes. A la hora de tomar decisiones en el hogar, esta transferencia de valor positiva tiene que sopesarse en relación con el costo que entraña asistir a la escuela, lo que en Gambia y Côte d'Ivoire incluye contribuciones en efectivo para la comida y, en este último país, además, el costo de oportunidad que supone que los niños no estén disponibles para trabajar. En el caso de los hogares más vulnerables, la transferencia de valor fue prácticamente igual que el costo de asistir a la escuela.

La selección de los beneficiarios, la composición y el tamaño de las raciones y la frecuencia de su distribución son variables esenciales que influyen en la eficacia de la alimentación escolar como instrumento de protección social en forma de red de seguridad. En las tres evaluaciones se observó que la alimentación escolar no estaba disponible durante la temporada de carestía,

cuando la inseguridad alimentaria y el hambre son más elevadas, ya que coincidía con las vacaciones escolares. Esto tiene profundas consecuencias para el logro de los objetivos más amplios de la nueva política.

• Evaluación de políticas

Las evaluaciones del impacto aportaron datos empíricos para la evaluación de la política de alimentación escolar de 2009, que se ultimó también en 2011. La evaluación debía: i) valorar la calidad de la política; ii) valorar los resultados de la política y las actividades realizadas con miras a aplicarla, y iii) determinar el fundamento de las constataciones, a fin de extraer enseñanzas para el futuro. La evaluación hizo mucho hincapié en el aprendizaje, porque se trataba de una de las primeras políticas formuladas en el marco del Plan Estratégico para 2008-2013, y porque la evaluación se llevó a cabo solo 18 meses después de aprobada la política y, por lo tanto, era demasiado pronto para esperar efectos de las operaciones.

La política tiene importantes fortalezas. Refleja el contexto internacional y el debate mantenido a escala mundial, principalmente por lo que respecta a la eficacia de la ayuda, y está plenamente alineada con el Plan Estratégico para 2008-2013, así como con otras políticas del PMA. Se presentó en el momento oportuno y se redactó de forma clara y convincente, sacando deducciones de los datos empíricos publicados en el momento en que se elaboró, según los cuales la alimentación escolar podía contribuir a lograr múltiples efectos en materia de educación, nutrición, economía agrícola y protección social. Ayuda a tener una visión integral de la alimentación escolar como instrumento de protección social; a defender la necesidad de contar con sistemas sostenibles dirigidos por los gobiernos, y a crear posibilidades de vincular la alimentación escolar con el desarrollo agrícola. Sus ocho normas de calidad¹⁰ son una innovación importante y encomiable.

Sin embargo, la política también tiene importantes deficiencias. No hace una distinción suficientemente clara entre la justificación general de la alimentación escolar y la función concreta del PMA, esto es, de qué manera marca una diferencia. La forma en que se aborda la protección social es demasiado restringida: un enfoque de protección social es más radical de lo que la política reconoce y, en cuanto a instrumento en la materia, la alimentación escolar presenta tanto debilidades como fortalezas. En la política debería hacerse hincapié en la necesidad de centrar cada caso en un subconjunto de los numerosos objetivos posibles. No es automático que haya múltiples beneficios —como demuestran las evaluaciones del impacto de las operaciones del PMA— y pueden lograrse soluciones de compromiso, sobre todo entre un traspaso de responsabilidades sostenible, la cobertura universal y la orientación hacia las personas más vulnerables, en el marco de la protección social. En este sentido, la política tampoco presta suficiente atención a la eficacia en función de los costos como criterio para el diseño de los programas de alimentación escolar y para determinar si esta es o no el mejor medio para alcanzar efectos concretos.

¹⁰ Las constataciones de 10 evaluaciones del impacto —cinco dirigidas por la OE, tres por el Banco Mundial, y dos por oficinas del PMA en los países— fueron diversas, pero no divergentes. En el anexo del informe de evaluación figura una síntesis de dichas constataciones.

¹¹ Se trata de las siguientes: una estrategia para el logro de la sostenibilidad; la plena alineación con los marcos de políticas nacionales; la estabilidad de la financiación y presupuestación; programas bien formulados, eficaces en función de los costos y basados en las necesidades; arreglos institucionales sólidos para la ejecución, el seguimiento y la rendición de cuentas; el recurso a la producción y el abastecimiento locales; asociaciones sólidas y coordinación intersectorial, y una intensa participación comunitaria y fuerte sentido de apropiación.

• Los programas

El propósito de la iniciativa quinquenal “Compras para el progreso”, puesta en marcha en 2008, es poner a prueba las actividades innovadoras que utilizan la demanda generada por el PMA para impulsar el desarrollo agrícola y de los mercados de manera que maximicen los beneficios para los pequeños agricultores de bajos ingresos (especialmente las mujeres), y extraer enseñanzas de tales actividades. Su objetivo es generar un aumento de 50 dólares EE.UU. en los ingresos anuales de 500.000 pequeños productores.

La iniciativa de compras para el progreso se lleva a cabo en 21 países:¹³ 15 en África, cuatro en América Central y dos en Asia. La realización del proyecto piloto de compras para el progreso en Uganda es solo una parte del proyecto más amplio de apoyo a la agricultura y la comercialización, pilar de la estrategia del PMA en dicho país.

En el momento en que se llevaron a cabo las evaluaciones, el objetivo del Proyecto de apoyo a la agricultura y la comercialización era que los agricultores y comerciantes le vendieran al PMA cada año alimentos producidos localmente por valor de 100 millones de dólares. El proyecto tiene por fin mejorar la manipulación después de la cosecha y aumentar y diversificar las compras locales —que también son objetivos de la iniciativa de compras para el progreso—, pero también intenta desarrollar la infraestructura del mercado, en particular por lo que respecta al sistema de recibos de almacén.

Las necesidades de financiación de la iniciativa de compras para el progreso se refieren a la asistencia técnica y constan de subvenciones para asociaciones en el sector de la oferta; el Proyecto de apoyo a la agricultura y la comercialización, por una parte, también requiere cuantiosos fondos para el desarrollo de la infraestructura. Los fondos adicionales recibidos para las compras de alimentos no se incluyen en la evaluación. En el momento en que se realizó la evaluación esta iniciativa había recibido 140 millones de dólares de nueve donantes privados, bilaterales y multilaterales. En cuanto al Proyecto de apoyo a la agricultura y la comercialización de los 101 millones de dólares a los que ascendía el costo estimado del proyecto, había recibido 14 millones de dólares.

• Pertinencia y diseño de los programas

Se comprobó que el objetivo de aumentar el impacto de desarrollo de las compras del PMA —en cuanto mayor comprador mundial de ayuda alimentaria— en los pequeños productores y los mercados era sumamente pertinente para los debates contemporáneos sobre desarrollo, y que estaba en consonancia con las políticas nacionales y los Objetivos Estratégicos del PMA. El carácter multifacético de la iniciativa de compras para el progreso permite que coexistan y se ensayen diferentes modelos. Una de las cuatro características fundamentales de esta iniciativa es la investigación, lo cual es inusual para el PMA. La evaluación puso de manifiesto que había recursos de SyE adecuados para facilitar un circuito de aprendizaje y comparaciones entre los países. Sin embargo, la iniciativa necesita adoptar un enfoque de investigación-acción más iterativo, a fin de probar y revisar los supuestos que sustentan la lógica de las intervenciones y cambiar ciertos aspectos del diseño a medida que se vayan ejecutando los programas.

Las evaluaciones determinaron en particular cuatro supuestos no reconocidos en el diseño del programa mundial que no eran necesariamente válidos en todos los contextos y que necesitaban ser sometidos a pruebas más detenidas. Se trata de los siguientes supuestos: que puede empoderarse a las mujeres mediante la participación en organizaciones de agricultores; que la producción de cereales tiene el potencial de ayudar a que los pequeños agricultores —especialmente mujeres— superen la pobreza; que los mercados son inaccesibles, ineficientes y presentan condiciones de explotación para los pequeños agricultores, y que la acción colectiva por medio de las organizaciones de agricultores constituye un método eficaz para subsanar las carencias de los mercados.

El diseño de los proyectos era más riguroso en el caso de los países piloto —especialmente en América Latina— que a nivel mundial. Se prestó mayor atención al análisis de los problemas y los riesgos a los que se enfrentan los pequeños productores —especialmente las mujeres— en la cadena de valor y a atender los supuestos subyacentes.

El diseño del Proyecto de apoyo a la agricultura y la comercialización en particular se basaba en un análisis eficaz de estas cuestiones. En él se reconocía que los mercados en Uganda no suelen aplicar condiciones de explotación, pero son ineficaces debido a limitaciones en materia de organización, volumen e infraestructura. Sin embargo, la evaluación constató que la intervención no fluyó de manera sistemática desde el enfoque conceptual hasta la ejecución y el SyE. Se comprobó que se trataba de un proyecto innovador que abarcaba un conjunto de actividades inusualmente variadas y amplias en toda la cadena de comercialización, pero que existía el riesgo de que se convirtiera en una colección heterogénea de diferentes elementos no compatibles entre sí, si las decisiones seguían sin tener un respaldo suficiente de datos extraídos del SyE.

• Eficiencia

La iniciativa de compras para el progreso va avanzando en el cumplimiento de sus objetivos en materia de compras. En el momento de la evaluación se habían adquirido 160.000 toneladas de alimentos, en su gran mayoría cereales, y principalmente maíz. Más de tres cuartas partes de los alimentos comprados a los pequeños agricultores se ha entregado respetando las condiciones impuestas en cuanto a plazos, precios y calidad, lo cual es un logro importante.

No ha habido casos de incumplimiento que hayan ocasionado trastornos importantes en el suministro de ayuda alimentaria a los beneficiarios del PMA, y se han adoptado medidas para agilizar los procesos operativos. Sin embargo, las tasas de incumplimiento eran elevadas cuando se realizó la evaluación: un 24% en el caso de las compras para el progreso en general y un 29% en Uganda. Los datos empíricos apuntan a que ello se debió a cuestiones de calidad y a la venta de la producción de los agricultores a otros compradores, lo que indica que: i) los metasupuestos relativos a los beneficios comerciales y la acción colectiva no siempre son válidos, y ii) los precios que paga el PMA pueden no resultar atractivos para los agricultores si se consideran los costos adicionales que suponen las transacciones con el Programa —por ejemplo, los requisitos de calidad, las largas negociaciones sobre los precios y las demoras que sufren los pagos— en comparación con los comerciantes. La evaluación en Uganda reveló que las demoras en los

¹³ Veinte cuando se realizaron las evaluaciones.

pagos podían socavar la confianza en un mercado en alza cuando, en el momento del pago, los precios al contado de los comerciantes eran más altos que los del PMA; la situación inversa se aplicaba en un mercado en baja.

En la iniciativa de compras para el progreso se aplican los principios del PMA en materia de adquisiciones, velando por que las compras realizadas en su marco resulten ventajosas en comparación con el costo de los productos alimenticios importados o adquiridos en el lugar. Sin embargo, cuando también se tuvieron en cuenta los costos relativos a las inversiones en el ámbito de la oferta se comprobó que las compras realizadas en el marco de la iniciativa eran en general menos eficaces en función de los costos que las compras locales ordinarias. En la evaluación del Proyecto de apoyo a la agricultura y la comercialización se constató que esto, al parecer, se debía en gran medida a la falta de un volumen suficiente. Se observó que la eficiencia en función de los costos varía notablemente según la modalidad de la iniciativa: se comprobó que los costos son mayores cuando las compras se realizan por medio de organizaciones de agricultores poco sólidas; menores cuando tales organizaciones son sólidas, y menores aún cuando intermedian instituciones comerciales, como las bolsas de productos básicos y el sistema de recibos de almacén.

• Eficacia: fomento de los pequeños agricultores

En el marco de la iniciativa de compras para el progreso se ha logrado la participación de muchos miles de pequeños agricultores, pero es difícil demostrar que efectos tienen en ellos los proyectos en este momento de la fase piloto. En primer lugar, en algunos países piloto no se ha hecho un seguimiento periódico de los precios al productor y, en algunos casos, ni siquiera se han recogido los datos correspondientes. En segundo lugar, la localización y el recuento de los beneficiarios que venden sus productos al PMA a través de instituciones comerciales resultan problemáticos. Aunque hasta la fecha no parece muy evidente que los pequeños agricultores se hayan beneficiado de un aumento de sus ingresos, en la evaluación se cuestiona la validez de ese indicador y se señala que la iniciativa ha tenido algunos efectos positivos en materia de productividad y gestión de las organizaciones de agricultores.

Los beneficiarios de las compras para el progreso tienden a ser pequeños agricultores pobres muy productivos. Esta constatación coincide con los patrones de la revolución verde en África, que demuestran que los activos y el capital social y humano de este grupo le permiten responder más rápidamente a los procesos de desarrollo.

Se han realizado progresos considerables para que las mujeres se registren en organizaciones de agricultores, y se ha logrado cierto éxito por lo que respecta al aumento de la participación formal de las mujeres en los consejos de administración. Sin embargo, se comprobó que estas, a menudo, no son responsables del cultivo y la comercialización de los cereales de la familia, y que su pertenencia a una organización campesina no les confiere necesariamente ninguna autoridad dentro de tal organización. Se encontraron pruebas cualitativas de que las mujeres se benefician de una proporción relativamente pequeña de las ventas. Los supuestos del programa relativos a los beneficios de las mujeres necesitan ser sometidos a más pruebas y sus objetivos deben revisarse.¹⁴

• Eficacia: desarrollo de los mercados

En el marco de la iniciativa de compras para el progreso se aborda el desarrollo de los mercados desde dos perspectivas distintas: i) el suministro directo de insumos, servicios e infraestructura subvencionados, y ii) el apoyo para efectuar cambios sostenibles en los mercados que beneficien directa e indirectamente a la población más pobre.

Casi dos tercios de los alimentos comprados en el marco de la iniciativa procedieron de organizaciones de agricultores. Pese al poco tiempo que llevaba aplicándose, las evaluaciones constataron que había indicios tempranos de éxito en cuanto al desarrollo de la capacidad de esas organizaciones, principalmente gracias al fortalecimiento de su gestión. En Uganda se prestó gran apoyo a fin de mejorar la manipulación de los cereales por parte de las organizaciones de agricultores después de la cosecha. La labor de fomento de la capacidad de estas organizaciones resulta popular entre los beneficiarios, aunque persisten serias dudas acerca de la sostenibilidad de muchas de ellas.

Más de una cuarta parte de las compras se ha realizado a través de instituciones comerciales. A raíz de la evaluación de la iniciativa de compras para el progreso se destacó la importancia del intercambio de productos básicos en el marco de la iniciativa en Uganda, Zambia, Malawi y Etiopía, y acogió con beneplácito la flexibilidad de comprar a comerciantes.

En Uganda, el Proyecto de apoyo a la agricultura y la comercialización respalda claramente el desarrollo del sistema de recibos de almacén, que está regulado por la Bolsa de productos básicos de Uganda. Los vendedores depositan los productos en un almacén contra la garantía de un recibo que se puede utilizar para obtener crédito, y pueden elegir cuándo vender sus productos. Aunque los logros de la Bolsa de productos básicos de Uganda y el sistema de recibos de almacén no pueden atribuirse solamente al Proyecto de apoyo a la agricultura y la comercialización, la demanda del PMA ha sido un factor importante para conseguirlos. Las compras del PMA han facilitado el desarrollo del mercado al ampliar la demanda de cereales de calidad. Sin embargo, para ser sostenible financieramente, el sistema de recibos de almacén debe lograr una cobertura mucho mayor; se desprende de la evaluación que la contribución del Proyecto de apoyo a la agricultura y la comercialización al sistema de comercialización de cereales de Uganda podría incrementarse si se adoptara progresiva y previsiblemente el sistema de recibos de almacén como principal mecanismo de compras, al tiempo que se controla la gestión de los almacenes autorizados por la Bolsa de productos básicos de Uganda.

En el plan del Proyecto de apoyo a la agricultura y la comercialización —si bien no en el presupuesto vigente— se prevé hacer una importante inversión en infraestructura de mercado: puntos de reunión de mercancías, caminos secundarios y almacenamiento. No se han celebrado suficientes consultas con los comerciantes para optimizar estas inversiones. A menos que pueda haber un rápido aumento de volumen, se plantean dudas acerca de la sostenibilidad.

La información obtenida permitió probar que la disponibilidad de un mercado garantizado mejora el acceso de los pequeños agricultores al crédito comercial, como sucedió en Kenya y Uganda, pero no en todos los

¹⁴ El estudio sobre género del Instituto de Estudios sobre Desarrollo —que aún no se había realizado cuando se llevó a cabo la evaluación— debería utilizarse como base a la hora de tomar estas decisiones estratégicas.

casos se logró alcanzar el pleno potencial, especialmente de los mecanismos de compras a término. Además de las deficiencias que plantean los mercados de crédito oficiales, falta confianza en las virtudes y una garantía de ventas a término, por lo que debe generarse tal confianza tanto entre los prestamistas como entre los productores.

• Asociaciones

La iniciativa de compras para el progreso consta de una red de 250 organizaciones asociadas que presentan unos niveles de capacidad y experiencia muy variados en materia de producción y comercialización. Se comprobó que podrían haberse obtenido más datos empíricos sobre el apoyo técnico —diferenciándolo de las asociaciones para la ejecución— y sobre la participación del sector comercial. Los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma podrían hacer mayor uso de las oportunidades de colaboración que ofrece la iniciativa, en la que convergen sus respectivos mandatos. Se concluyó también que era necesario ser más realistas acerca de la capacidad de apoyo de las instituciones gubernamentales, que a menudo es muy limitada.

• Sostenibilidad

En la evaluación de la iniciativa de compras para el progreso se vio con agrado que con esta se procurase fortalecer la capacidad comercial y de comercialización más allá de las propias necesidades del PMA en materia de compras —dado que estas fluctúan en algunos países, como en algunos de América Central—, y empezar a abarcar otras formas de apoyo aparte de la provisión directa de ayuda alimentaria.

Algunos de los vínculos directos “a la vieja usanza” con unas organizaciones de agricultores relativamente débiles parecen tener menos eficacia en función de los costos y un menor impacto y sostenibilidad que las soluciones basadas más en los mercados, que incentivan a los agentes de los mercados locales. Sin embargo, las nuevas instituciones comerciales requieren un entorno normativo propicio y aún deben probarse sus ventajas, por lo que en las compras para el progreso se debería recurrir a ellas solo en el caso de unos pocos países piloto.

En las evaluaciones se llegó a la conclusión de que el mantenimiento de una diversidad de modalidades es esencial para probar cuál es el punto de entrada más indicado para el PMA en la cadena de valor, si la compra directa al productor o los intermediarios e instituciones comerciales, basándose en la eficacia en función de los

costos, el impacto y la sostenibilidad respectivas. Para ello sería muy importante extraer enseñanzas de los estudios comparativos que se basan en los resultados de los sistemas de SyE. En las evaluaciones se sostuvo que, para dar respuestas a las preguntas de investigación establecidas en la experiencia piloto, debería lograrse un nuevo equilibrio en el uso de los recursos de SyE de modo que se aumentara la inversión en análisis más profundos e interactivos de lo que funciona y lo que no funciona, reuniendo menos datos, pero más específicos.

Evaluaciones de las carteras de proyectos en los países

Con las cuatro evaluaciones llevadas a cabo en Haití, Kenya, Rwanda y el Yemen, son en total nueve las evaluaciones de carteras de proyectos en los países realizadas desde que se introdujo este tipo de evaluación, cuyo objeto es servir de base a la elaboración de estrategias en los países en función de los objetivos del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. En consecuencia, abarcan todas las operaciones emprendidas por el PMA en un país a lo largo de un período de cinco o seis años y dan respuesta a tres preguntas principales:

- ¿En qué medida se posicionó estratégicamente el PMA y se alineó con las estrategias gubernamentales y de los asociados?
- ¿Cómo adoptó decisiones el PMA, y hasta qué punto lo hizo estratégicamente?
- ¿Cómo funcionó la cartera de proyectos del PMA y qué resultados produjo?

Las cuatro carteras evaluadas corresponden a países menos adelantados que ocupan puestos bajos en el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El tamaño de la población de los países y de la correspondiente cartera del PMA varía considerablemente; Kenya ocupa el primer lugar en lo uno y en lo otro. También se observan distintas pautas en la asistencia; Haití ha pasado de la asistencia para el desarrollo a situaciones de emergencia de aparición repentina (inundaciones y un terremoto); en el Yemen se han producido disturbios armados y ha aumentado el número de refugiados procedentes de Somalia (en 2006 se destinó al desarrollo el 95% del programa, mientras que en 2010 un 85% se destinó a asistencia humanitaria), y en Kenya surgen intermitentemente emergencias de aparición lenta provocadas por sequías.

Cuadro 3: Principales indicadores nacionales

| Haití | Kenya | Rwanda | Yemen |
|---|-------|--------|-------|
| Población total, en millones de habitantes (datos de las Naciones Unidas), 2010 | | | |
| 10.0 | 40.5 | 10.6 | 24.1 |
| Posición en el índice de desarrollo humano, de un total de 169 países (2010) | | | |
| 145 | 128 | 152 | 133 |
| Población subnutrida (FAO), 2006-2008 | | | |
| 57% | 33% | 32% | 30% |

Figura 4: Número real de beneficiarios

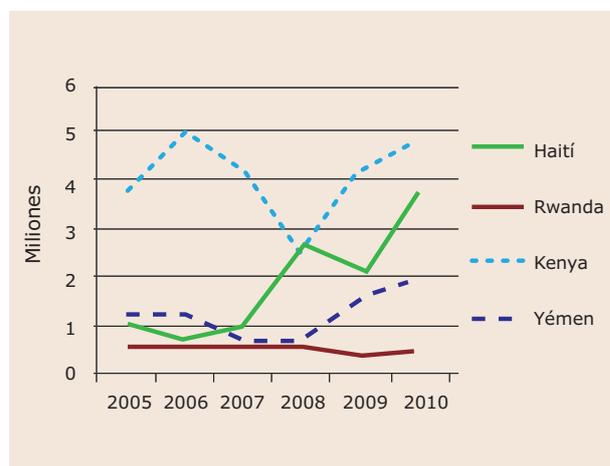


Figura 5: Alimentos distribuidos (toneladas)

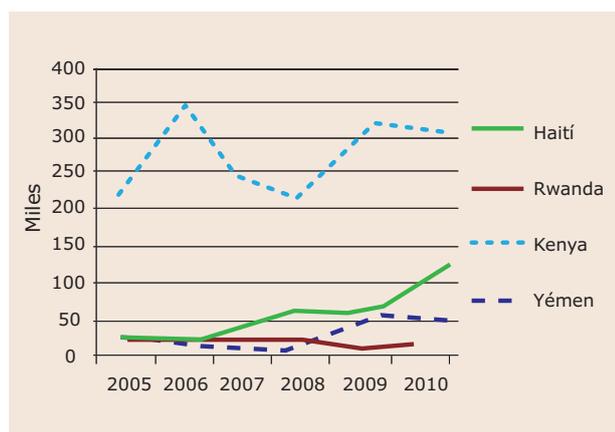
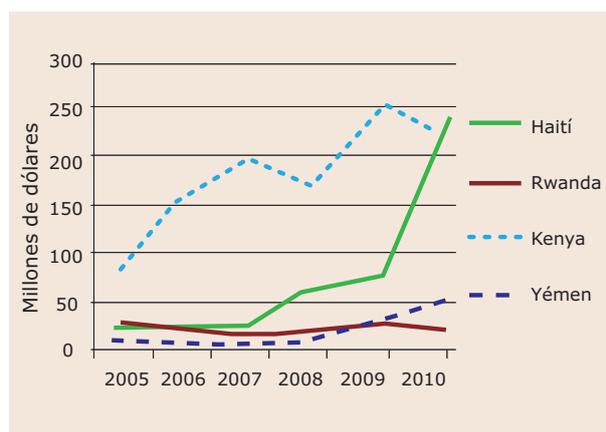


Figura 6: Gastos directos



• **Alineación y posicionamiento estratégico**

Alineación con el Plan Estratégico del PMA. Se determinó que todas las intervenciones llevadas a cabo en el marco de las carteras de proyectos en los países estaban alineadas con el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. En vista de que la mayor parte de los fondos se destinó a intervenciones de emergencia y a la rehabilitación inmediata, en las evaluaciones se observa cómo se abordaron los Objetivos Estratégicos 2 a 5¹⁵ fundamentalmente en el marco de operaciones de emergencia y recuperación. Las oficinas en los países hicieron gala de un notable grado de flexibilidad y reflexión estratégica al respecto, especialmente en el caso de la cartera de proyectos de Kenya —que es la más grande—, donde apenas se destinó al desarrollo un 13% de la financiación total. Sin embargo, el tamaño de la cartera de proyectos en Kenya fue lo suficientemente grande para prestar apoyo a una dependencia de la oficina en el país encargada de emprender nuevas iniciativas piloto. Esta dependencia ofrece en los países un buen ejemplo de aplicación de los Objetivos Estratégicos del PMA en situaciones cambiantes. En Kenya, el Programa demostró que puede actuar en aras de objetivos estratégicos a más largo plazo al tiempo que salva vidas humanas en el marco de operaciones de emergencia y recuperación.

No obstante, en la evaluación llevada a cabo en Haití se determinó que no habían sido adecuadas las orientaciones y aportaciones institucionales por lo que se refiere a la transición de la emergencia a la etapa posterior a la misma y la vuelta a una emergencia, dado que los conjuntos de competencias con que ha de contar la dirección en el país son diferentes según se trate de actuaciones de emergencia o de actividades de desarrollo estratégico a más largo plazo. Esto afectó negativamente a un programa que funcionó mejor que nunca cuando atendió con rapidez las necesidades de asistencia alimentaria y logística en una situación de emergencia, en la que se abarcó cerca de la mitad de los beneficiarios a los que se ha prestado asistencia desde 2005.

Alineación y coordinación con los gobiernos.

Como se observaba en el Informe anual de evaluación de 2010, se juzgó adecuada la alineación general de los programas del PMA con los objetivos y estrategias de los

gobiernos. Fue valiosa la función del PMA en los comités dirigidos por los gobiernos. En Rwanda, con el pasaje de un programa de ámbito regional a uno nacional en vista de la reciente inestabilidad imperante en la zona, la alineación con las prioridades nacionales del Gobierno mejoró. Cuando la capacidad del Gobierno en el ámbito de las políticas, la planificación y la ejecución fue deficiente, los organismos que prestan asistencia humanitaria y para el desarrollo subsanaron las carencias al tiempo que fortalecieron la capacidad del Gobierno de asumir responsabilidades. Lo mismo ocurrió a veces en Haití, donde en el marco de la evaluación se constató que el diálogo del PMA con el Gobierno y su labor de promoción podrían haber sido más activos.

En Kenya y Rwanda el PMA debe mejorar su coordinación con los órganos decisorios y de planificación descentralizados ampliando la capacidad de los distritos de hacer uso de datos sobre la seguridad alimentaria y de planificar y asumir responsabilidades en situaciones de emergencia y rehabilitación.

Podrían surgir conflictos entre el mandato de ayuda humanitaria inmediata del PMA y las prioridades gubernamentales. De algún modo eso es lo que ocurrió en el Yemen, donde el Gobierno y algunos organismos de desarrollo insistieron en utilizar el desarrollo y la capacidad de resistencia en situaciones de emergencia como enfoque para superar la inseguridad alimentaria, en lugar de intervenciones a corto plazo. El Gobierno y algunos donantes también favorecieron las redes de seguridad basadas en la transferencia de efectivo y la creación de activos, pero el PMA consideró que estas opciones eran demasiado arriesgadas en aquel momento y que era improbable que los beneficiarios pudieran aprovecharlas, pues los mercados locales carecían de alimentos. En Rwanda, la movilización de recursos del PMA con fines de desarrollo no estuvo a la altura de las metas fijadas, lo cual resultó decepcionante en vista de los recursos que habían estado disponibles con fines de emergencia y recuperación. La política del PMA de llevar a cabo actividades en puntos diversos de todo el país comportó ineficiencias logísticas, pero las sinergias con los programas nacionales facilitaron la selección con fines

¹⁵ Objetivo Estratégico 2: Prevenir el hambre aguda e invertir en medidas de preparación para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos; Objetivo Estratégico 3: Reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición; Objetivo Estratégico 4: Reducir el hambre crónica y la desnutrición; y Objetivo Estratégico 5: Fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales.

de nutrición de beneficiarios muy dispersos en el territorio en el ámbito de las actividades de alimentación escolar y programas nacionales de lucha contra el VIH y el sida.

Alineación y coordinación con los asociados.

Como en las evaluaciones de 2010, se determinó que, en líneas generales, la coordinación fue buena. Se consideró especialmente positiva la función rectora del PMA en los ámbitos de la seguridad alimentaria, la logística y las telecomunicaciones. En general, los programas del PMA estaban debidamente integrados en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y los llamamientos unificados, y el PMA ocupó un lugar destacado en la aplicación en Rwanda de la iniciativa piloto “Unidos en la acción” de las Naciones Unidas. Sin embargo, la colaboración práctica con otros organismos internacionales fue insignificante en el Yemen, aun cuando compartían espacio de oficinas. En todas las evaluaciones se llegó a la conclusión de que hacía falta una colaboración mucho mayor en asuntos técnicos con respecto a los cuales el PMA podía aprovechar los conocimientos especializados de otros organismos.

Coherencia de los programas del PMA y consecuencias para la interacción con los programas gubernamentales e internacionales.

Las conclusiones y recomendaciones sobre la coherencia de los programas del PMA fueron diversas. En Haití, en consonancia con las evaluaciones de 2010, se constató que el programa del PMA en particular necesitaba un mayor grado de coordinación y coherencia internas. En las otras evaluaciones se subrayaba principalmente la necesidad de una selección más coherente de los lugares de los proyectos para mejorar la eficiencia logística. Las evaluaciones de Kenya y Rwanda estuvieron más centradas en las relaciones del PMA con los programas nacionales que en la coherencia de su programa o su alineación con los asociados internacionales; en la evaluación de Rwanda se mencionaron expresamente la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra.

• Adopción de decisiones estratégicas

Análisis y planificación. En todas las evaluaciones se constató que los análisis de la seguridad alimentaria llevados a cabo por el PMA habían sido muy útiles para adoptar decisiones en relación con las operaciones y los programas, no solo para el PMA, sino también para los asociados gubernamentales y otro tipo de asociados internacionales y nacionales.

En situaciones en que los recursos eran limitados y la necesidad imperiosa, fue difícil encontrar soluciones de compromiso, como por ejemplo entre el objetivo del PMA en materia de nutrición y los objetivos educacionales de las actividades de alimentación escolar en Kenya; en algunos casos, los alimentos aportados estimularon la educación pero no sirvieron para atender la extrema necesidad nutricional. Lo mismo ocurrió en Rwanda, donde el apoyo a la alimentación escolar superó con creces al de las intervenciones nutricionales más directas.

Se mencionó que el alcance geográfico y la dispersión de las actividades del PMA fue un factor que afectó en 2010 a los productos y los efectos. En las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países llevadas a cabo en 2011 se expusieron las consecuencias logísticas de ello. Hubo que adoptar decisiones difíciles con respecto a comunidades aisladas de Haití (véase el párrafo 85); en Kenya y Rwanda se llegó a la conclusión de que no se había prestado suficiente atención a las consecuencias

logísticas de planificar por separado los proyectos de la cartera del PMA, repartidos por muchos lugares pequeños.

Decisiones operacionales. En la evaluación de Haití se constató que las recomendaciones derivadas de los análisis de la situación alimentaria no siempre fueron óptimas, pues las comunidades más necesitadas eran a menudo las más inaccesibles, lo cual comportaba mayores dispendios en concepto de logística. Las difíciles decisiones adoptadas habían sido acertadas en tanto atendían las necesidades del mayor número posible de personas en situación de riesgo.

También en Haití se constató que los sistemas y directivas institucionales no habían servido para prestar apoyo a operaciones como las de efectivo por trabajo (EPT) en situaciones en las que las oficinas sobre el terreno, y no la oficina en el país, se ocupaban de las operaciones cotidianas.

Todos los asociados en Haití agradecieron la participación activa del módulo de acción agrupada de logística dirigido por el PMA, pero se observó que el Programa podría haber aprovechado en mayor medida las oportunidades de combinar sus operaciones de logística con las de otros organismos. Se estimó que la combinación del transporte del PMA con el del principal organismo nacional de socorro en el Yemen era un ejemplo de mejor práctica.

Disponibilidad de fondos. Se demostró, explícita o implícitamente, que en los cuatro países las decisiones de programación habían estado condicionadas por el mayor éxito obtenido por el PMA en la movilización de fondos para emergencias que en la movilización con fines de desarrollo. Es de destacar al respecto el éxito del Programa en la movilización de fondos para emergencias aportados por fuentes privadas en respuesta al terremoto de Haití, que representaron el 20% de la financiación del PMA destinada a operaciones de socorro.

En todos los países plantearon problemas las interrupciones de la cadena de suministro, algo que pudo hacer mella en la reputación del PMA, mermó la confianza de los beneficiarios en programas como los de alimentación escolar y en centros de salud y tuvo graves consecuencias nutricionales. Las insuficiencias resultaron especialmente problemáticas en las intervenciones para el desarrollo, pero también plantearon dificultades en las emergencias de aparición lenta intermitentes, como en Kenya. En las evaluaciones se llegó a la conclusión de que la solución pasaba, en parte, por orientar la ayuda de forma más rigurosa para concentrar los recursos disponibles en la población más necesitada. Las evaluaciones de Kenya y Haití fueron también positivas en cuanto al uso flexible de los fondos de reserva y el reparto sensato de los fondos disponibles entre los proyectos en función de las necesidades. En Rwanda se llegó a la conclusión de que la financiación plurianual contribuiría a la solución del problema, como había ocurrido en el caso de la alimentación escolar.

Seguimiento y evaluación. La necesidad de fortalecer la evaluación de los efectos ha pasado a ser una constatación sistemática en las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países. La situación se juzgó insatisfactoria en los cuatro países, aunque parece que en Kenya se hacía mayor uso que en los otros lugares de los datos obtenidos del seguimiento para adoptar decisiones en materia de gestión. También se reconoció, por ejemplo en Haití, que la mejora del SyE no depende solo

del PMA, sino también de la capacidad de sus asociados en la ejecución. Se observó que otros organismos prominentes que operan en Haití disponen de sistemas que generan mejores datos sobre los efectos, lo cual podría dotarlos de una ventaja comparativa ante los donantes.

En Haití se puso de relieve el carácter insuficiente del seguimiento de los gastos de ejecución. El sistema de contabilidad del PMA todavía no facilita la determinación de los costos de las actividades que no implican la distribución de ayuda alimentaria, y es limitada la capacidad de gestión a efectos de analizar los gastos.

• **Realizaciones de las carteras de proyectos y resultados obtenidos**

Consecución de objetivos e impacto. La mala calidad de los datos obtenidos del seguimiento dificultó la evaluación de los efectos, el impacto y la sostenibilidad, con la metodología de evaluación aplicada. Sin embargo, se manejó un volumen considerable de percepciones y datos anecdóticos, combinados por triangulación, y se hizo uso de los estudios analíticos que estaban disponibles.

Socorro. En todas las evaluaciones se determinó que la actuación del PMA en situaciones de emergencia había sido satisfactoria. No cabía duda de que las intervenciones de emergencia desplegadas en Haití y Kenya habían salvado muchas vidas humanas. En la evaluación de Haití se presentaban como logros ejemplares las rápidas respuestas a las tormentas e inundaciones en 2008, y al terremoto en 2010. Aunque el Programa perdió miembros del personal en el terremoto, ejecutó un programa de emergencia cuyo tamaño era 20 veces superior al de la anterior cartera. En las evaluaciones se documentaban otros casos de éxito:

- En Kenya, la intervención en las fases iniciales de la emergencia de aparición lenta redujo el desarrollo de la malnutrición aguda.
- El PMA dirigió las negociaciones de las Naciones Unidas con grupos armados del Yemen septentrional y dio prueba de su imparcialidad en el establecimiento de corredores de seguridad y la prestación de asistencia de socorro.

Uso de efectivo, cupones y alimentos para la creación de activos. El uso en situaciones de emergencia de alimentos para la creación de activos (ACA), rasgo arraigado de los programas del PMA, se ha generalizado. Por lo que se refiere a la ampliación de esta modalidad al efectivo y los cupones, en las evaluaciones se constató lo siguiente:

- En 2010 empezaron a llevarse a cabo actividades piloto de efectivo para la creación de activos (ECA) en Kenya, donde se constató que, gracias a programas de ACA y ECA, se llevaban a cabo labores útiles, si bien era excesiva la atención prestada a los activos relacionados con la producción agrícola en zonas fundamentalmente pastorales. Se constató que esos programas eran menos susceptibles de injerencia política que los de distribución general de alimentos y que tal vez permitieran mejorar la orientación de la ayuda, pues quienes necesitan los alimentos o el efectivo optarían por trabajar, suponiendo que estuvieran en condiciones de hacerlo, algo que no siempre ocurre en el caso de los más necesitados. Las actividades de ACA y ECA también representaban

cerca de un cuarto del programa de distribución selectiva de alimentos en Haití.

- Se constató que el uso de cupones o tarjetas inteligentes en Kenya resultaba especialmente apropiado para los pastores, pues no los obligaba a permanecer en un solo lugar. Se tenían pruebas pasadas en casos contados de que el efectivo y los cupones ayudaban a los comerciantes a desarrollar sus empresas y acceder al crédito con mayor facilidad. Los beneficiarios agradecían el efectivo y los cupones, pero el PMA convino en que se habría podido volver a suministrar alimentos si los precios de estos en el mercado eran objeto de una inflación considerable. En el Yemen, el PMA juzgaba que el uso de cupones era prematuro y que los mercados no estaban suficientemente desarrollados en las zonas afectadas por las emergencias.

- En Kenya se determinó que, aunque las actividades de ACA y ECA exigían un volumen mucho mayor de insumos técnicos y seguimiento que la distribución general de alimentos, el costo estaba justificado por los resultados, entre ellos la contribución a la ordenación sostenible de los recursos agrícolas y naturales en zonas propensas a la sequía. Algo semejante se observó en Rwanda, donde parece que las actividades de ACA llevadas a cabo en años anteriores habían contribuido de forma sostenible a la lucha contra la erosión mediante bancales; el equipo de evaluación informó de que la tierra rehabilitada estaba mejorando los medios de vida.

Nutrición, salud y educación. La labor en el ámbito de la educación, la salud y nutrición materno-infantiles (SNMI) y las necesidades de las personas afectadas por el VIH y el sida y otras pandemias se abordan en el Objetivo Estratégico 4 del PMA. La alimentación escolar representaba más de un tercio de la distribución selectiva de alimentos en Haití. En Kenya se tenían pruebas de importantes logros en el aumento de las tasas de asistencia mediante la alimentación escolar. No obstante, cuando las limitaciones de recursos obligaron a interrumpir el suministro de alimentos a los niños afectados por las emergencias, con el objeto de luchar contra los riesgos graves de malnutrición, las tasas de asistencia volvieron a bajar y la reputación del PMA y del Gobierno se vio amenazada.

Se determinó que la alimentación suplementaria destinada al fortalecimiento de los pacientes con VIH/sida en Kenya y Rwanda se había visto obstaculizada por la poca claridad de los programas, la dispersión de los lugares y la falta de alineación con otras actividades del PMA, lo cual aumentaba los gastos de logística. En el caso de las actividades de SNMI se comunicaron problemas semejantes de falta de masa crítica y dispersión de actividades. En Rwanda se tenían pruebas de que la alimentación suplementaria para tratar la malnutrición clínica de los niños y las madres reportaba beneficios, pero en el caso del VIH/sida no parece que este tipo de alimentación hubiera servido para incentivar el cumplimiento del tratamiento antirretroviral.

Desarrollo de la capacidad. En los cuatro países el PMA colaboró con la administración pública nacional y, en cierta medida, con organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas para crear capacidad nacional de producir, analizar y comunicar datos sobre la seguridad alimentaria y la nutrición de las poblaciones vulnerables. Este análisis se inspiró cada vez más en los principios de la seguridad alimentaria y

nutricional, entre ellos la sostenibilidad de la disponibilidad y el acceso. En Kenya, el PMA fue decisivo en el fomento de las capacidades para realizar la primera encuesta general de referencia sobre la seguridad alimentaria y la nutrición en zonas urbanas, así como en la realización de la misma. En los cuatro países se constató que los funcionarios públicos nacionales carecían de capacidad para llevar a cabo toda la labor de evaluación, pero los resultados de las evaluaciones se estaban usando para la toma de decisiones operacionales de ámbito nacional independientes, especialmente en Kenya y Rwanda.

Se constató que el PMA estaba en situación de influenciar el programa nacional de Kenya relativo al hambre y el desarrollo. El Programa ocupó un lugar destacado en la promoción y el apoyo destinados a la elaboración de la política nacional de gestión de catástrofes de Kenya (2009) y de un plan nacional de gestión de catástrofes. La contribución del PMA a la estrategia nacional de seguridad alimentaria era ampliamente reconocido.

En todas las evaluaciones se consideró que el PMA debía prestar más atención al desarrollo de la capacidad; en las de Kenya y Rwanda, en particular, se indicaba que no había fondos destinados específicamente a ello. Hacía falta cooperar más con otros organismos en el desarrollo de la capacidad institucional, y existe una cierta necesidad de que el PMA amplíe su propia capacidad técnica, especialmente en el ámbito de la nutrición. El mayor tamaño de la cartera de proyectos del PMA en Kenya y la mayor continuidad en su financiación probablemente facilitarían que se preste más atención al fomento de las capacidades y a la contribución a las políticas.

Sostenibilidad. Cuando los efectos y su impacto se consideraron sostenibles en vista de que el Gobierno asumía gradualmente la función del PMA, se determinó que los resultados estaban vinculados con la capacidad general de los gobiernos, que fue especialmente amplia a efectos de la adopción de decisiones de política en Kenya y Rwanda y especialmente escasa en Haití tras el terremoto, que dejó devastados los departamentos gubernamentales. En Kenya y Rwanda se avanzó en el traspaso a las autoridades nacionales de las responsabilidades de la alimentación escolar y en Rwanda se avanzó igualmente en el apoyo a la SNMI. Aunque los organismos gubernamentales estaban empezando a ocuparse de la gestión de la ejecución de los programas, seguía siendo preciso el apoyo de los donantes.

Los programas de creación de activos obtuvieron los resultados más sostenibles cuando las comunidades valoraban los activos creados, como en el caso de la construcción de bancales en Rwanda. Queda así patente la necesidad de que las comunidades participen en estos programas, e incluso de que se encarguen de su ejecución experimental. Sin embargo, en la evaluación de Kenya se criticó la excesiva atención prestada a los activos destinados al cultivo en zonas ganaderas, pese a las extensas conversaciones mantenidas con las comunidades. El efectivo y los cupones podrían tener en Kenya una influencia sistemáticamente sostenible en los servicios prestados por comerciantes y en el uso de fuentes de proteína de producción local en sustitución de los frijoles proporcionados por el PMA.

En cambio, en Kenya o el Yemen no existen perspectivas de organizar operaciones sostenibles en pro de los refugiados, pues la legislación nacional no les permite trabajar o dedicarse a la agricultura, circunstancia que podría tener consecuencias ambientales en los casos en que los refugiados buscan leña y otros artículos pero no pueden llevar a cabo actividades de rehabilitación.

Evaluaciones conjuntas del impacto: asistencia alimentaria a refugiados de larga data

En 2011, la OE terminó la primera de una serie de cuatro evaluaciones del impacto en relación con la contribución de la asistencia alimentaria al logro de soluciones duraderas adaptadas a los refugiados de larga data. Cada evaluación generará datos empíricos destinados a mejorar las operaciones en el país interesado; en conjunto, conformarán una base de datos para la elaboración de nuevas estrategias. Por primera vez la OE está llevando a cabo evaluaciones del impacto junto con el ACNUR; el PMA, que se encarga de la gestión de las evaluaciones, ha aportado el 90% de los recursos, pero la toma de decisiones es conjunta. Esta serie sobre la asistencia alimentaria complementa los estudios del ACNUR sobre otros aspectos de las situaciones de refugiados de larga data.

La primera evaluación de la serie se llevó a cabo en Etiopía inmediatamente antes de la reciente crisis del Cuerno de África. La principal constatación fue que se habían plasmado la mayoría de los impactos a corto plazo (salvar vidas humanas, mitigar el hambre, mejorar la seguridad y la protección básica), así como cerca de la mitad de los efectos intermedios, como la mejora de las tasas de nutrición de los niños y las mujeres lactantes. No obstante, los programas todavía no están teniendo los efectos a más largo plazo —deseados y, en teoría, previstos— de mejorar las oportunidades de subsistencia y la creación de activos. En la evaluación se llegaba a la conclusión de que, a falta de inversiones a gran escala en actividades de programación de los medios de subsistencia, el ACNUR y el PMA no podrán sino adaptarse a una situación de inseguridad alimentaria crónica con la esperanza de que el reasentamiento de los refugiados se produzca cuanto antes.

En el informe anual de evaluación de 2012 figurará información más detallada, una vez que se haya concluido la serie. A causa de la inestabilidad imperante en el Yemen, donde estaba previsto realizar una evaluación para 2011, la evaluación de Rwanda, prevista para 2012, se inició en 2011; el ACNUR y el PMA convinieron en sustituir el Yemen por Bangladesh. El Chad será el cuarto país de la serie.

Evaluaciones de operaciones individuales¹⁶

De conformidad con la prioridad establecida por la Junta de centrar la actuación en las evaluaciones de nivel superior, la OE llevó a cabo solo una evaluación de una operación, concretamente la OEM 200170 en el Níger. Lo hizo a instancias del despacho regional con el objetivo expreso de aclarar las diferencias entre la intervención del PMA ante la crisis de 2010 y su muy criticada intervención de 2005.

¹⁶ En años anteriores esta sección abarcaba también evaluaciones de las operaciones descentralizadas de cuya gestión se ocupaban las oficinas en los países o los despachos regionales con la garantía de calidad aportada por la OE. Sin embargo, en el plan de trabajo aprobado por la Junta para 2010-2011 no se había asignado a la OE recursos suficientes para que se encargara en 2011 de la garantía de calidad de las evaluaciones descentralizadas, por lo que sus constataciones no figuran en el presente informe (véanse las Secciones Actividades de evaluación et Perspectivas).

La OEM llevada a cabo en 2010 en el Níger volvió a dar fe de la capacidad del PMA de intervenir con rapidez y flexibilidad en situaciones de emergencia. Se determinó que la intervención había sido apropiada y pertinente y que había salvado vidas humanas. No obstante, con la operación se prestó asistencia al 74% de los beneficiarios previstos, lo cual hizo que las raciones se diluyeran y compartieran. En estas condiciones, el objetivo secundario de mejorar el estado nutricional era excesivamente ambicioso. A grandes rasgos, el PMA adoptó decisiones estratégicas, coherentes y selectivas, como la de suministrar alimentación complementaria general. La intervención del PMA estaba alineada con las actividades del Gobierno y otros asociados, incluidos los organismos de las Naciones Unidas. La OEM estuvo debidamente gestionada —especialmente en lo que respecta a la logística y las adquisiciones—, fue eficiente, contó con buenos asociados e inspiró en el personal un alto grado de compromiso.

Había margen para mejorar la orientación de la ayuda a causa de las deficiencias del marco de SyE y para adoptar un enfoque más coherente con respecto a los programas de transferencia de efectivo. La falta de expertos suficientes y los escasos incentivos, en el marco de lo cual se dejaban almacenadas existencias de alimentos, impidieron avanzar al respecto tanto como cabría haber esperado.

Conclusiones y recomendaciones

Las evaluaciones realizadas en 2011 generan para el PMA varias reflexiones importantes en el punto intermedio del ciclo de su Plan Estratégico. El conjunto del Programa puede extraer una serie de enseñanzas generales claras relacionadas con el Plan Estratégico que incumben a los distintos tipos y esferas temáticas de las evaluaciones,¹⁷ las cuales se esbozan en los párrafos siguientes,

acompañadas de las recomendaciones de cada caso. No sustituyen a las recomendaciones formuladas en las evaluaciones particulares, que suelen tener un carácter más técnico o se refieren a un país o actividad determinado, sino que más bien las complementan.

Invertir más en la gestión del cambio. Los cambios en los métodos de trabajo del PMA, prescritos en el Plan Estratégico para 2008-2013, son pertinentes y apropiados, pero también exigentes y complejos. Una vez más, el PMA ha hecho gala de su capacidad de adaptación e intervención en situaciones de emergencia en cumplimiento del Objetivo Estratégico 1.¹⁸ También existen buenos ejemplos de programas que contribuyen a los demás Objetivos Estratégicos en contextos de emergencia. El PMA ha ofrecido asimismo ejemplos innovadores de su capacidad de adaptar los programas a los contextos cambiantes en la transición a la recuperación o el desarrollo, momento en que se presta mayor atención a estos otros objetivos, pero estas actividades han sido menos coherentes y de carácter más reactivo que activo.

Se ha puesto en marcha una importante labor de orientación en materia de políticas y programas con el objeto de ampliar la presencia del PMA en esferas de especialización relacionadas con el logro de los demás Objetivos Estratégicos. No obstante, en vista de la cantidad de partes interesadas e instancias y de la disminución de la financiación en estos contextos, el PMA debe ser muy consciente de sus puntos fuertes, su valor añadido y sus ventajas comparativas y tener capacidad para articularlo todo. Ha de crear un círculo virtuoso en el marco del cual unos programas bien definidos atraigan asociados y financiación, dichos programas se ejecuten con todas competencias y conocimientos especializados que sean necesarios y, asimismo, generen resultados en la escala adecuada.

Recomendación 1: Para crear un círculo virtuoso en el marco del cual los programas, bien definidos y provistos de los nuevos métodos de trabajo, atraigan asociados y financiación, se ejecuten con todas las competencias y conocimientos especializados que sean necesarios y generen resultados en la escala adecuada, será precisa una gestión más directa de los cambios previstos en el Plan Estratégico, así como una mayor inversión en el apoyo a las instancias de primera línea para velar por que los cambios surtan efecto. Es necesario un examen interno de la manera de fortalecer las estructuras y procesos que favorecen el cambio prestando especial atención a lo siguiente:

- aclarar o establecer marcos conceptuales a medida que aumente la presencia del PMA en esferas de especialización en las que todavía no tiene una presencia consolidada, como la protección social, la nutrición y la integración de enfoques a corto y a largo plazo con respecto al hambre;
- aclarar la ventaja comparativa, las funciones y las responsabilidades del PMA frente a las de otros agentes a fin de establecer parámetros y determinar las asociaciones apropiadas;
- generar la fuerza de trabajo necesaria, en cuanto a competencias y conocimientos especializados, sobre todo con respecto a la nutrición;
- implantar sistemas de apoyo, como adaptaciones a la selección de beneficiarios y el análisis de las necesidades, la orientación de los programas, la planificación y el SyE, y
- elaborar un sistema que garantice una financiación plurianual más previsible para prestar apoyo al tipo de actividades llevadas a cabo conforme al enfoque basado en la asistencia alimentaria.

El enfoque ha de ser un proceso pragmático centrado en la solución de problemas que cuente con una participación amplia complementada con una dirección firme (véase la evaluación del cambio).

¹⁷ Aunque su formulación proviene a veces de una evaluación concreta, cada enseñanza se sustenta en constataciones procedentes de otras evaluaciones.

¹⁸ Objetivo Estratégico 1: Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias.

Seguir mejorando las sinergias. En el Informe anual de evaluación de 2010 se recomendaba mejorar las sinergias de los programas. Sigue siendo necesario mejorar aún más la coordinación con otros agentes o asociados, potenciar las sinergias entre las operaciones del PMA en un país, incluso entre las actividades que

componen un programa, y centrar los programas en objetivos más concretos; por ejemplo, en el caso de la alimentación escolar, una cobertura nacional intermitente resulta menos eficaz que una cobertura sistemática de la población más necesitada, lo cual resulta especialmente importante en época de recursos limitados.

Recomendación 2: Para mejorar las sinergias entre los programas durante la planificación, la aprobación y la ejecución de las operaciones y programas deberá prestarse especial atención a lo siguiente: i) velar por la coherencia con las actividades de otras instancias integrantes de sistemas más amplios en los que empieza a participar el PMA; ii) fortalecer las conexiones verticales entre las estrategias en los países y el diseño y la ejecución de las operaciones, y iii) procurar sinergias horizontales entre las operaciones o programas en un país.

Dar seguimiento a la estrategia de seguimiento y autoevaluación. Los sistemas de SyE siguen sin estar a la altura de las necesidades del Programa. En particular, el PMA todavía no puede determinar de forma adecuada los resultados por lo que se refiere a los efectos ni su valor añadido en las esferas centrales, algo de importancia capital porque: i) aporta al proceso decisorio datos empíricos sobre la manera de cumplir los objetivos

sobre la base del número cada vez mayor de opciones disponibles dentro del conjunto de herramientas del PMA; ii) tras la adopción de las decisiones, permite al PMA verificar si va bien encaminado y en qué esferas cabría incorporar ajustes a medio y corto plazo en contextos sumamente dinámicos, y iii) conforma una base de datos empíricos para determinar si se están obteniendo los resultados a largo plazo.

Recomendación 3: El personal directivo superior reconoce debidamente las necesidades de SyE, las cuales, en general, se reflejan en la estrategia de seguimiento y autoevaluación. El PMA debe velar por que la estrategia cuente con recursos suficientes y se aplique de tal manera que favorezca los cambios propuestos en el Plan Estratégico, mediante una racionalización de los sistemas de SyE y el fomento de las capacidades sobre el terreno, especialmente con fines de autoevaluación y evaluación descentralizada (véase la Recomendación 1).

Fortalecer el aprendizaje en el marco de la cultura “de acción efectiva” del PMA. La cultura de acción efectiva del PMA y el alto grado de compromiso de su personal favorecen la innovación. En todas las evaluaciones efectuadas en 2011 se obtuvieron indicios de ello en mayor o menor medida, pero incluso en actividades piloto, como las llevadas a cabo en los países para aplicar el nuevo enfoque de alimentación

escolar y la iniciativa de “Compras para el progreso”, y en la labor desarrollada en el marco del programa de apoyo a la agricultura y la comercialización en Uganda, se prestó menos atención de lo previsto a la adopción de decisiones estratégicas con respecto a qué datos recopilar, analizar y documentar y cómo incorporar las enseñanzas con el fin de aprender de los resultados.

Recomendación 4: Para potenciar al máximo el aprendizaje positivo sobre la base de la cultura de acción efectiva del PMA, en los programas piloto debe prestarse mayor atención a las siguientes cuestiones:

- decidir a qué preguntas estratégicas se debe responder y orientar convenientemente la recopilación de datos e información;
- analizar y gestionar dicha información de modo que pueda emplearse en la adopción transparente de decisiones y en los intercambios inter pares;
- basar las decisiones sobre las políticas y operaciones en una valoración meticulosa y equilibrada de todos los datos empíricos disponibles;
- prestar mucha más atención al análisis de los costos y de la eficacia en función del costo, y
- ajustar los procedimientos internos para prestar apoyo a la labor en las esferas de innovación planteadas en el Plan Estratégico.

Evaluación en el PMA

En el presente capítulo se expone sucintamente la labor de evaluación realizada frente a lo previsto originalmente. También se presentan: i) las contribuciones de la OE a la mejora del aprendizaje a partir de las evaluaciones realizadas; ii) la constante

labor de la OE dirigida a mejorar la calidad de las evaluaciones para garantizar su credibilidad y utilidad; iii) la participación de la OE en redes de evaluación, y iv) su disponibilidad de recursos humanos y financieros.

Cuadro 4: Estado de realización del programa de trabajo de 2011

| | Evaluaciones globales* | Evaluaciones de las carteras de proyectos en los países | Evaluaciones del impacto | Evaluaciones de operaciones | Total de evaluaciones |
|--|------------------------|---|--------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| Evaluaciones previstas en el Plan de Gestión del PMA para 2010-2011 | 4 | 8 | 6 | – | 18 |
| Peticiones adicionales de evaluación en 2011 | 3 | – | – | 1 | 4 |
| Programa de trabajo efectivo total para 2010-2011 | 7 | 8 | 6 | 1 | 22 |
| Evaluaciones finalizadas durante 2010 | - | 3 | 2 | - | 5 |
| Evaluaciones finalizadas durante 2011 | 7 | 4 | 4 | 1 | 16 |
| Total, finalizadas en 2010-2011 | 7 | 7 | 6 | 1 | 21 |
| Tasa de cumplimiento del programa de trabajo efectivo para 2010-2011 | 100% | 88% | 100% | 100% | 95% |
| Evaluaciones en curso en relación con el plan de 2012 | 1 | 1 | 2 | - | - |

* Las evaluaciones mundiales constan de evaluaciones estratégicas y de las políticas.

Actividades de evaluación en 2011

En la Sección 1 del presente informe anual de evaluación se señalan los dos cambios principales de la estrategia de evaluación aplicada en 2011: i) añadir valor creando sinergias entre las evaluaciones, y ii) pasar de las evaluaciones de operaciones individuales a evaluaciones a un nivel superior que abarquen varios países u operaciones en una única evaluación.

Estos cambios tienen por objeto generar, a partir de las evaluaciones, reflexiones independientes y datos que sirvan de base para la adopción de decisiones estratégicas a escala nacional, regional e institucional a

fin de prestar apoyo a la transición del enfoque del PMA basado en proyectos a un planteamiento más estratégico, de conformidad con lo previsto en el Plan Estratégico para 2008-2013. También sirven para potenciar al máximo el alcance y la profundidad de la evaluación aun contando con recursos limitados.

Aunque la OE no se encarga de velar por que se realicen evaluaciones de las operaciones descentralizadas que gestionan las oficinas en los países o los despachos regionales, en las cifras aportadas por los despachos regionales a la OE se observa que en 2011 se efectuó un menor número de evaluaciones de este tipo. Que se sepa, en 2011 solo se ultimaron tres,¹⁹ frente a las ocho llevadas

¹⁹ El Estado Plurinacional de Bolivia, la India y Santo Tomé y Príncipe. Las cifras consignadas se refieren solo a las evaluaciones ultimadas (con respecto a las cuales se han terminado de preparar informes) y no a otro tipo de exámenes o estudios.

a cabo en 2010, pero puede que las oficinas en los países encargasen otras que no se comunicaran a los despachos regionales. En todo caso, esta cifra queda muy por debajo de la meta de 30 evaluaciones de operaciones al año, establecida por la política en materia de evaluación de 2008 con el objeto de contar con una muestra suficientemente representativa para sacar conclusiones aplicables a la cartera mundial de proyectos del PMA.

Realización del programa de trabajo. A fines de 2011 la OE había ultimado el 95% del programa de trabajo de evaluación correspondiente a 2010-2011, incluidas las adiciones introducidas en 2011 en el programa original aprobado por la Junta Ejecutiva, y ello a pesar del inicio lento de este programa (véase el Informe anual de evaluación de 2010), de las perturbaciones derivadas de la inseguridad imperante en el Yemen y Somalia, que obligaron a cambiar las fechas de las evaluaciones, y de la marcha de la Directora de la OE en septiembre de 2011.

En cuanto a las evaluaciones adicionales llevadas a cabo, las encargó la Junta o las solicitó la dirección del PMA en la Sede o los despachos regionales. En el Cuadro 4 figuran datos sobre el estado de realización del programa de trabajo efectivo a fines de 2011.

Evaluación y gestión basada en los resultados.

De conformidad con el marco institucional del PMA para los resultados de gestión, la OE continuó haciendo un seguimiento de sus realizaciones con arreglo a las metas y los indicadores del PMA establecidos en 2010. En la presente sección del Informe anual de evaluación figuran datos correspondientes a gran parte de esos indicadores.

Actividades dirigidas a mejorar el aprendizaje a partir de la evaluación

Consultas sobre evaluación con miembros de la Junta.

La consulta anual sobre evaluación constituye una oportunidad para que los Estados Miembros del PMA ofrezcan orientaciones sobre las prioridades en materia de evaluación y examinen las constataciones recogidas en el Informe anual de evaluación. En 2011, a instancias de los miembros de la Junta, la Secretaría del PMA organizó una mesa redonda oficiosa de consulta antes de cada período de sesiones de la Junta, lo cual permitió examinar con mayor detenimiento los informes de evaluación presentados oficialmente en el período de sesiones. Parece que de ese modo ha mejorado la interacción entre la Junta y la dirección con respecto a las cuestiones planteadas en los informes de evaluación, y durante los períodos de sesiones de la Junta propiamente dichos han podido celebrarse debates más breves y precisos sobre las evaluaciones.

Cierre del ciclo de aprendizaje. Ha avanzado la labor de la OE en este ámbito. La meta es ampliar el acceso a datos empíricos pertinentes y oportunos procedentes de evaluaciones de las políticas y operaciones del PMA e incrementar su uso. Ello se consigue mediante: i) productos de información destinados a públicos determinados; ii) el aporte de información y enseñanzas de las evaluaciones a los procesos de adopción de decisiones estratégicas, y iii) sesiones de aprendizaje posteriores a la evaluación.

Productos de información ordinarios. Se prepararon dos nuevas "10 lecciones principales", relativas al género y las redes de seguridad. Se preparó una síntesis de evaluaciones de un país, gracias a la cual se extrajeron lecciones de anteriores evaluaciones aplicables a la

preparación de una estrategia en el país. Se han preparado o se están preparando síntesis de evaluaciones para todos los informes de evaluación terminados en 2011.

Contribución a los procesos periódicos y extraordinarios de adopción de decisiones estratégicas. En 2011 la OE consolidó su contribución a los procesos periódicos de preparación de nuevas estrategias y políticas en los países. Por ejemplo, asiste, en calidad de observador, a las reuniones del Comité de Examen de Estrategias, donde pone de relieve las enseñanzas extraídas de las evaluaciones que son pertinentes para las estrategias en los países, y participa en el Comité de Políticas. En diciembre, la OE aportó enseñanzas extraídas de las evaluaciones al examen institucional de la planificación de la fuerza de trabajo, celebrado con carácter extraordinario, y preparó contribuciones para el examen de mitad de período del Plan Estratégico (en 2012).

A un nivel más estructural, tras la aprobación por la Junta del ciclo de aplicación de las políticas del PMA en junio de 2011, se han previsto varias evaluaciones de políticas que se incorporarán al ciclo de planificación, SyE de las políticas nuevas o existentes, y ya se han programado las fechas de las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países para que generen datos empíricos destinados a la elaboración de estrategias del PMA para los países.

Sesiones de aprendizaje. La OE presentó las enseñanzas extraídas de las evaluaciones del impacto a la consulta sobre alimentación escolar organizada en marzo por el Servicio de Alimentación Escolar (PSS), así como a una reunión técnica internacional acerca de la alimentación escolar con productos del lugar, organizada en septiembre por la Asociación para el Desarrollo del Niño. También se impartió al personal del PMA un seminario sobre asociaciones, celebrado al mediodía, que estuvo dirigido por un reconocido experto en el tema del equipo de evaluación. El personal sobre el terreno participó por conexión telefónica.

Desarrollo del sitio web. De conformidad con la política en materia de evaluación y con las buenas prácticas, todas las evaluaciones de la OE pueden consultarse en la sección de documentos sobre evaluación del sitio web oficial del PMA. En el sitio dedicado a la evaluación también figura información sobre los objetivos y el programa de trabajo de la OE, los tipos de evaluación que lleva a cabo el PMA y las herramientas que emplea. A principios de 2011 la OE creó en la Intranet del PMA un sitio donde se pueden consultar diversos productos para extraer de las evaluaciones enseñanzas destinadas a públicos concretos.

Mejora continua de la calidad de las evaluaciones

Proceso de evaluación. En 2011, la OE organizó por primera vez dos talleres de aprendizaje en colaboración con las principales partes interesadas del PMA a fin de estudiar las constataciones de dos evaluaciones y, en uno de ellos, las correspondientes recomendaciones. En los talleres se profundizó más que en las sesiones de recapitulación y las observaciones sobre proyectos de informe que son habituales al término de una evaluación. Los talleres permitieron al equipo de evaluación cerciorarse de que los mensajes que deseaba transmitir eran los que llegaban a los destinatarios; profundizar su comprensión de la dinámica en que se basaban las constataciones de sus evaluaciones, y perfilar las recomendaciones. Ello contribuyó a que los participantes asimilaran las constataciones de las evaluaciones. La OE

ha actuado asimismo como fuente de información durante los exámenes llevados a cabo, por el personal directivo superior, de las respuestas dadas por la dirección a las evaluaciones estratégicas. La OE contribuyó a la estrategia de seguimiento y autoevaluación preparada en 2011 y empezó a actualizar las herramientas de autoevaluación de conformidad con dicha estrategia.

Fomento de las competencias y los conocimientos del personal de la OE. La OE mantuvo a sus grupos de personal centrados en los tipos de evaluación que se estaban llevando a cabo. En efecto, hay comunidades de práctica que facilitan el desarrollo formal e informal de las competencias y los conocimientos de todo el personal profesional de la OE. Los temas, seleccionados en función de las necesidades del personal, incluyen el intercambio de prácticas, la elaboración de teorías de cambio con respecto a los temas evaluados y el diseño de herramientas de apoyo a la aplicación sistemática de las normas internacionales y del PMA. En 2011 se dedicó a la capacitación formal un total de 37 días-persona (un 1,5% del tiempo de trabajo del personal), incluida la asistencia de dos miembros del personal a un curso de una semana ofrecido por el Programa internacional de capacitación en evaluación del desarrollo. La capacitación formal disminuyó en el último trimestre del año, cuando la OE no disponía de personal suficiente. No obstante, algunos funcionarios han asistido desde su escritorio a seminarios pro Internet organizados por redes de profesionales de la evaluación sobre temas de evaluación técnicos.

Sistema de garantía de calidad de las evaluaciones (SCGE). La OE ha seguido usando material del SCGE que pasó a ser de dominio público. La normalización de los requisitos ha mejorado la calidad de los informes de evaluación, y el proceso de colaboración empleado para elaborar el material permitió aumentar el entendimiento y la aplicación de estas normas. En 2011 la OE amplió su recurso a examinadores externos para la realización de evaluaciones que despertaran especial gran interés en partes interesadas con perspectivas diversas. Estos grupos de examen, distintos de los consultores independientes que llevan a cabo evaluaciones, ofrecen otra dimensión con respecto a la garantía de calidad de la metodología o el contenido.

Ha comenzado la labor de preparación de material de orientación para la autoevaluación, de conformidad con la estrategia institucional de seguimiento y autoevaluación. La labor proseguirá en 2012.

En las evaluaciones del impacto llevadas a cabo por la OE se hace claro hincapié en las perspectivas de los beneficiarios, cuya vida procura mejorar el PMA de forma duradera y significativa. Se trata de un avance importante en el logro de una mayor rendición de cuentas ante los beneficiarios, si bien sigue siendo limitada la capacidad de la OE de comunicar a los beneficiarios las constataciones de las evaluaciones. La OE lleva algún tiempo tratando de incorporar mejoras en este ámbito sin olvidar que la pieza fundamental del ciclo de rendición de cuentas es la ejecución de las operaciones.

Cooperación con redes de evaluación

La OE siguió participando en el grupo de trabajo interinstitucional establecido por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) para

mejorar las evaluaciones en tiempo real. También terminó su labor en el marco del grupo consultivo de la evaluación del Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF), dirigida por la OCAH.

La OE siguió tomando parte activa en el Grupo de Evaluación las Naciones Unidas (UNEG) interviniendo en los equipos de tareas de dicho Grupo sobre la evaluación del impacto y la evaluación conjunta, así como en el grupo de trabajo interinstitucional sobre evaluaciones conjuntas del impacto de la asistencia humanitaria, dirigido por la OCAH.

La OE fue seleccionada para presentar su experiencia de evaluación del impacto en el seminario de intercambio de prácticas de evaluación del UNEG, y se ha incorporado al comité organizador del seminario de intercambio de 2012, que se celebrará en Roma. Asistió a la conferencia anual de la Red de redes de evaluación del impacto e intensificó el diálogo con la Iniciativa internacional sobre evaluación del impacto.

Recursos humanos y financieros para la evaluación

Recursos humanos. Hasta la marcha de la Directora a fines de septiembre, la OE mantuvo su plena dotación de personal, con una proporción equilibrada de 4:4 entre el personal del PMA en rotación y expertos contratados externamente, según lo previsto en la política en materia de evaluación. A lo largo del año, la tasa de ocupación de puestos de categoría profesional fue del 95% en la Oficina.²⁰ El número total de funcionarios no varió, pero la OE siguió contratando como analistas de evaluación consultores subalternos que prestaron a los equipos de evaluación un apoyo de gran valor. El puesto de servicios generales de categoría G3 pasó a ser de categoría G5 desde el 1º de enero de 2012. En el Cuadro 5 figuran detalles sobre la situación de la dotación de personal, mientras que en el Anexo IV puede consultarse la lista completa del personal, con inclusión de los consultores subalternos.

Cuadro 5: Dotación de personal de la OE, 2011

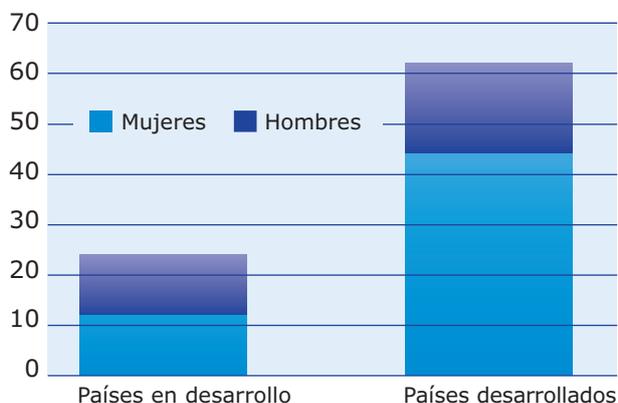
| | Puestos cubiertos por rotación interna | Expertos en evaluación contratados externamente | Total |
|--|--|---|-----------|
| Director (D2) | | 1 | 1 |
| Oficiales Superiores de Evaluación (P5) | 1 | 2 | 3 |
| Oficiales de Evaluación (P4) | 3 | 1 | 4 |
| Miembros del personal de servicios generales (G6 y G3) | 3 | | 3 |
| TOTAL | 7 | 4 | 11 |

²⁰ Calculada como la plantilla completa para el año, descontado el número de meses-funcionario que se perdieron mientras un puesto estuvo vacante.

En 2011 la OE empleó con frecuencia los servicios de las cinco empresas de consultoría con las que había concertado acuerdos a largo plazo en 2010. Mediante este método se contrató a 44 consultores de evaluación independientes para los equipos del 56% de las evaluaciones terminadas en 2011 (Figura 7); 33 de ellos colaboraban por primera vez con la OE, con lo cual aportaron conocimientos especializados nuevos. Otros métodos empleados fueron la contratación de candidatos que formaban parte de una lista preestablecida y el recurso a la publicidad y a licitaciones a fin de determinar empresas adecuadas para realizar evaluaciones técnicamente especializadas.

En total, la OE empleó en 2011 un total de 87 consultores en 16 evaluaciones y en productos dirigidos a cerrar el ciclo de aprendizaje. Diez consultores participaron en más de una evaluación. El tamaño medio del equipo fue de cinco consultores por evaluación: un 28% de ellos procedía de países en desarrollo y un 72% de países desarrollados, frente a las proporciones de 25% y 75% registradas en 2010; el 60% fueron hombres y el 40% mujeres, lo cual supone un aumento del 5% en la proporción de mujeres en comparación con 2010.

Figura 7: Composición de los equipos de evaluación

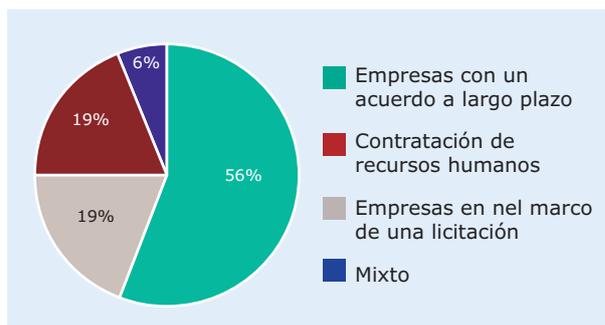


Sobre la base de la experiencia positiva de concertación de acuerdos a largo plazo con empresas, la OE puso en marcha una nueva licitación a fines de 2011 con el objeto de ampliar la bolsa de empresas provistas de ese tipo de contratos y garantizar el acceso a conocimientos técnicos de alta calidad en los ámbitos especializados correspondientes a las evaluaciones previstas para 2012-2014.

Recursos financieros. En el Plan de Gestión para 2010-2011 se asignaron 9,6 millones de dólares para gastos de evaluación (personal y otros), lo cual representa un aumento de 1,4 millones de dólares con respecto al bienio 2008-2009. En 2011 se destinaron recursos distintos de los de personal por valor de 2,81 millones de dólares para la realización de evaluaciones y actividades conexas, como la iniciativa de cierre del ciclo de aprendizaje. El porcentaje de recursos asignado a la OE con respecto al gasto total del PMA fue del 0,14%, cifra que sigue siendo baja en comparación con la de otros organismos de las Naciones Unidas.

Además, la OE movilizó ingresos extrapresupuestarios por valor de 186.425 dólares destinados a evaluaciones conjuntas: 50.000 dólares aportados por el ACNUR para la serie de evaluaciones del PMA y el ACNUR sobre el impacto en relación con la contribución de la asistencia alimentaria al logro de soluciones duraderas adaptadas a los refugiados de larga data y 136.425 dólares aportados por el Gobierno de los Países Bajos para la evaluación conjunta del módulo mundial de acción agrupada de logística. De todo ello se informará en 2012.

Figura 8: Personal de evaluación, por tipo de contratación



Perspectivas

El PMA sigue todavía sin cumplir los compromisos previstos en la política en materia de evaluación de 2008 por lo que se refiere a realizar las evaluaciones de las operaciones en momentos suficientemente oportunos para que puedan adoptarse decisiones a nivel de los proyectos. En la política se indica que la OE o dependencias descentralizadas llevarán a cabo al año al menos 30 evaluaciones de las operaciones de cuya garantía de calidad se encargará la OE. Actualmente, la OE no dispone de estructura ni de recursos para cumplir esta meta, por lo que, con la aprobación de la Junta, ha reorientado su labor centrándola en evaluaciones más complejas de las políticas, las estrategias, el impacto y las carteras. La OE considera que el objetivo de política sobre las evaluaciones de las operaciones ha dejado de ser pertinente, en vista de la creciente diversidad de la cartera de operaciones del PMA, de conformidad con el Plan Estratégico.

No siendo posible, ni deseable, evaluarlo todo, en 2012 la OE examinará la cobertura de las evaluaciones y colaborará con el Departamento de Operaciones y otras instancias para preparar un enfoque en materia de evaluación a nivel de los proyectos que sea consonante con la nueva estrategia de seguimiento y autoevaluación, enfoques más amplios en materia de gestión del riesgo institucional y la función rectora de la OE en la fijación de normas y el desarrollo de la capacidad de evaluación. La preparación del nuevo enfoque comportará el examen de las oportunidades de usar mecanismos innovadores de financiación y ejecución experimental con suficientes recursos extrapresupuestarios.

En aras de la mejora permanente de la calidad de las evaluaciones, la OE examinará las diversas necesidades ya determinadas para la actualización del SCGE: la eficiencia y el uso óptimo de los recursos, la atención a las cuestiones de género y el medio ambiente y la rendición de cuentas ante los beneficiarios. Las revisiones se planificarán y realizarán de forma sistemática.

La OE mantendrá su papel activo en el cierre del ciclo de aprendizaje dedicándose fundamentalmente, como lo hacía anteriormente, a aportar datos empíricos a los procesos concretos de adopción de decisiones de ámbito nacional, regional e institucional. La OE seguirá estudiando las posibles sinergias entre procesos y productos a fin de aprovechar al máximo las oportunidades de aprendizaje, por ejemplo elaborando síntesis de las constataciones y enseñanzas de las evaluaciones.

Haití (2005–2010)

Calendario, nivel de financiación, beneficiarios por actividad y alimentos distribuidos

| Operación | Nombre | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|--|-----------|------------------------------|---------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| Proyecto de desarrollo 102170 | Programa en el país | ← 2003 | Neces: 37,0 Contrib: 30,9 | | | | |
| OPSR 103820 | Asistencia a las personas afectadas por la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis | | Neces: 43,8 Contrib: 32,3 | | | | |
| Proyecto de desarrollo 103860 | Reducción de la vulnerabilidad de las comunidades mediante actividades con uso intensivo de mano de obra encaminadas a lograr un medio ambiente sostenible | | | | Neces: 9,2 Contrib: 7,1 | | |
| OPSR 106740 | Asistencia alimentaria para el socorro y la protección de los grupos vulnerables expuestos a la inseguridad alimentaria | | | | Neces: 154,7 Contrib: 132,5 | | |
| OPSR 108440 | Asistencia alimentaria para grupos vulnerables expuestos a crisis recurrentes | | | | | | Neces: 147,7 Contrib: 28,5 |
| OEM 107850 | Asistencia alimentaria a la población afectada por las inundaciones en Haití | | | | Neces: 0,5 Contrib: 0,3 | | → 2011 |
| OEM 107810 | Asistencia alimentaria a la población afectada por las inundaciones en Haití | | | | Neces: 1,6 Contrib: 22,3 | | |
| OEM 200107 | OEM de respuesta inmediata | | | | | | Neces: 0,5 Contrib: 0,5 |
| OEM 200110 | Asistencia alimentaria para la población afectada por el terremoto | | | | | | Neces: 475,3 Contrib: 375,3 |
| OE 104490 | Red de preparación y respuesta ante emergencias para América Latina y el Caribe (LACERN) | | Neces: 2,9 - Contrib: 2,0 | | | | |
| OE 107790 | Operación aérea en respuesta a las inundaciones en Haití | | | | Neces: 8,0 Contrib: 7,1 | | |
| OE 107800 | Mejora de la logística y la coordinación para apoyar a la comunidad de ayuda humanitaria en Haití | | | | | Neces: 10,8 Contrib: 8,0 | |
| OE 200108 | Aumento y coordinación de los medios relativos a la logística y las telecomunicaciones en apoyo de las operaciones de socorro emprendidas a raíz del terremoto | | | | | | Neces: 79,9 Contrib: 47,7 |
| OE 200109 | Servicios aéreos para fines humanitarios a raíz del terremoto en Haití | | | | | | Neces: 31,7 Contrib: 17,6 |
| Beneficiarios (efectivos) | | 1 043 933 | 718 763 | 965 021 | 2 671 324 | 2 130 597 | 4 012 907 |
| Alimentos distribuidos (toneladas) | | 25 729 | 20 118 | 24 131 | 50 349 | 65 835 | 127 199 |
| Gastos directos Haití* (millones de dólares EE.UU.) | | 21 | 15 | 22 | 60 | 73 | 29 |
| Porcentaje de gastos directos: Haití con respecto al resto del mundo | | 0,7% | 0,6% | 0,8% | 1,7% | 1,8% | 1% |

Fuente: últimos informes normalizados de los proyectos disponibles; situación de los recursos (5 de julio de 2010, para los proyectos en curso); Informe Anual de las Realizaciones de 2009.

* Las necesidades y las contribuciones están expresadas en millones de dólares EE.UU. Los colores indican el porcentaje financiado (Contribuciones/Necesidades).

** Excluidos los costos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas. Los gastos de 2008 y 2009 se atienen a las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS) y no son comparables con los valores de 2007 o años anteriores, que se basaban en las Normas Contables del Sistema de las Naciones Unidas (UNSAS).

Legenda

Nivel de financiación

- >75%
- Entre 50 y 75%
- n/a

Donantes y asociados

Donantes: Estados Unidos de América, Canadá, donantes privados, España, Comisión Europea.

Asociados: Gobierno de Haití, 73 ONG locales y 23 internacionales.

Actividades por operación

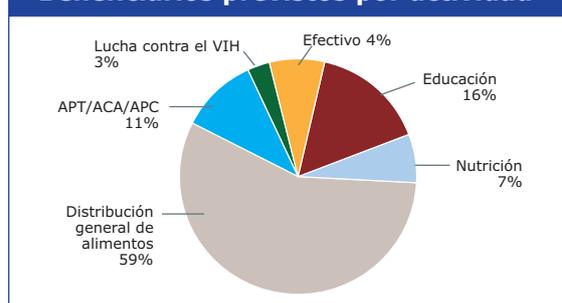
| Operación | Educación | Nutrición | Distr. gen. de alimentos | APT* ACA/APC** | Lucha contra el VIH | Efectivo |
|----------------------|-----------|-----------|--------------------------|----------------|---------------------|----------|
| Proy. de des. 102170 | X | X | | X | X | |
| OPSR 103820 | | X | X | X | X | |
| Proy. de des 103860 | X | | | X | | |
| OPSR 106740 | X | X | X | X | X | |
| OPSR 108440 | X | X | X | X | X | |
| OEM 107850 | | | X | | | |
| OEM 107810 | X | X | X | X | X | |
| OEM 200107 | | | X | | | |
| OEM 200110 | | | X | X | | X |

Fuente: DACOTA (abril de 2011).

* APT: alimentos por trabajo.

** APC: alimentos para la capacitación

Beneficiarios previstos por actividad



Fuente: Departamento de Relaciones Exteriores del PMA (ER), Dirección de Relaciones con los Gobiernos Donantes (ERD) del PMA. Esta ficha se preparó al emprender la evaluación.

Kenya (2006–2010)

Calendario, nivel de financiación, beneficiarios por actividad y alimentos distribuidos

| Operación | Nombre | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|---|--|--------------------------------|--------------------------------|--|--------------|
| Proyecto de des. 102640 | Programa en el país | Neces: 103,0 Contrib: 82,2 ¹ | | | | |
| Proyecto de des. 106680 | | | | | Neces: 113,1 Contrib: 58,4 (julio de 2010) | |
| OPSR 102581 | Asistencia alimentaria a los refugiados somalíes y sudaneses | Neces: 75,2 Contrib: 53,4 | | | | |
| OPSR 102582 | | | Neces: 129,4 Contrib: 103,1 | | | |
| OPSR 102583 | | | | | Neces: 180,6 Contrib: 92,0 (julio de 2010) | |
| OPSR 106660 | Protección y restablecimiento de los medios de subsistencia en las zonas áridas y semiáridas | | | | Neces: 474,3 Contrib: 290,9 (julio de 2010) | |
| OEM 103740 | Asistencia alimentaria a las poblaciones afectadas por la sequía y la violencia postelectoral en 2008 | Neces: 375,9 Contrib: 360,3 | | | | |
| OEM 107450 | | | | Neces: 132,2 Contrib: 123,4 | | |
| OE 105960 | Operación aérea en respuesta a la situación de emergencia provocada por las inundaciones | | Neces: 16,6 Contrib: 10,4 | | | |
| Iniciativa "Compras para el progreso" | Proyecto piloto de la iniciativa "Compras para el progreso" | | | | | Contrib: 1,8 |
| Beneficiarios (efectivos) | | 5 046 438 | 4 201 169 | 2 546 435 | 4 141 267 | 4 819 991 |
| Alimentos distribuidos (toneladas) | | 345 638 | 241 580 | 223 116 | 317 028 | 306 835 |
| Gastos directos Kenya* (millones de dólares EE.UU.) | | 153 | 190 | 162 | 247 | 214 |
| Porcentaje de gastos directos: Kenia con respecto al resto del mundo | | 11% | 4,5% | 3,7% | 7,3% | 5% |

Fuente: últimos informes normalizados de los proyectos disponibles; situación de los recursos (5 de julio de 2010, para los proyectos en curso).

¹ Las necesidades y las contribuciones están expresadas en millones de dólares EE.UU. Los colores indican el porcentaje financiado (Contribuciones/Necesidades).

* Excluidos los costos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas. Los gastos de 2008 y 2009 se atienden a las IPSAS y no son comparables con los valores de 2007 o años anteriores, que se basaban en las UNSAS.

Leyenda

Nivel de financiación

- >75%
- Entre 50 y 75%
- n/a

Donantes y asociados

Cinco donantes principales: Estados Unidos de América, Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, Reino Unido, Organismo Japonés de Cooperación Internacional, Banco Mundial.

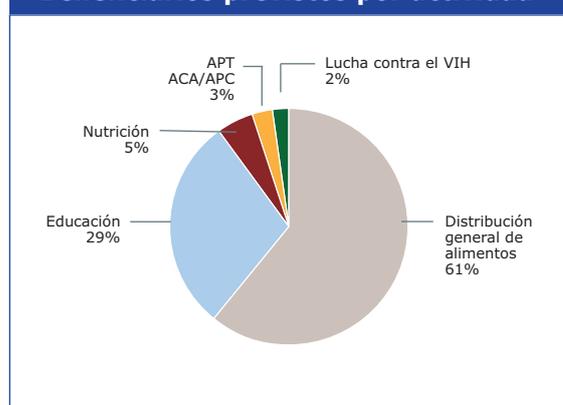
Asociados: Gobierno de Kenia, 60 ONG.

Actividades por operación y porcentaje de beneficiarios por actividad

| Operación | Distr. gen. de alimentos | Educación | Nutrición | APT/ACA/APC | Lucha contra el VIH |
|---------------------------------------|--------------------------|-----------|-----------|-------------|---------------------|
| Proy. de des. 102640 | X | X | X | X | X |
| Proy. de des. 106680 | | X | | | X |
| OPSR 102581 | X | X | X | | |
| OPSR 102582 | X | X | X | X | |
| OPSR 102583 | X | X | X | X | X |
| OPSR 106660 | X | X | X | X | X |
| OEM 103740 | X | X | X | X | |
| OEM 107450 | X | X | X | X | |
| porcentaje de beneficiarios previstos | 61 | 29 | 5 | 3 | 2 |
| porcentaje de beneficiarios efectivos | 60 | 33 | 4 | 2 | 1 |

Fuente: DACOTA (abril de 2011)

Beneficiarios previstos por actividad



Fuente: ER del PMA, ERD del PMA. Esta ficha se preparó cuando al emprender la evaluación.

Rwanda (2006–2010)

Calendario, nivel de financiación, beneficiarios por actividad y alimentos distribuidos

| Operación | Nombre | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|------------------------------|------------------------------|---------|--|
| Proyecto de des. 10156 | Programa en el país | Neces: 47,5 Contrib: 26,4 ¹ | | | | |
| Proyecto de des. 10677 | Apoyo a la educación | ← 2003 | | Neces: 41,3 Contrib: 37,4 | | |
| OPSR (Reg) 100622 | Asistencia alimentaria para el socorro y la recuperación (región de los Grandes Lagos) | Neces: 33,6 Contrib: 14,0 | | | | → 2012 |
| OPSR 105310 | Asistencia a los refugiados y los hogares más vulnerables en el marco de operaciones de recuperación | | Neces: 54,0 Contrib: 35,3 | | | |
| OPSR 200030 | Asistencia para refugiados y apoyo para la recuperación de las comunidades de acogida y los hogares más vulnerables | | | | | → 2011 Neces: 36,6 Contrib: 13,6 |
| Beneficiarios (efectivos) | | 556 638 | 509 740 | 582 215 | 453 717 | 529 000 |
| Alimentos distribuidos (toneladas) | | 23 910 | 26 078 | 22 332 | 20 488 | 18 803 |
| Gastos directos Rwanda* (millones de dólares EE.UU.) | | 23 | 15 | 19 | 22 | 19 |
| Porcentaje de gastos directos: Rwanda con respecto al resto del mundo | | 0,8% | 0,6% | 0,5% | 0,6% | 0,4% |

Fuente: últimos informes normalizados de los proyectos disponibles; situación de los recursos (5 de julio de 2010, para los proyectos en curso); Informe Anual de las Realizaciones de 2009.

¹ Las necesidades y las contribuciones están expresadas en millones de dólares EE.UU. Los colores indican el porcentaje financiado (Contribuciones/Necesidades).

* Excluidos los costos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas. Los gastos de 2008 y 2009 se atienden a las IPSAS y no son comparables con los valores de 2007 o años anteriores, que se basaban en las UNSAS.

Legenda

Nivel de financiación

- >75%
- Entre 50 y 75%
- Menos del 50%
- n/a

Donantes y asociados

Cinco donantes principales: Estados Unidos de América, Japón, donantes privados, Arabia Saudita, Italia.

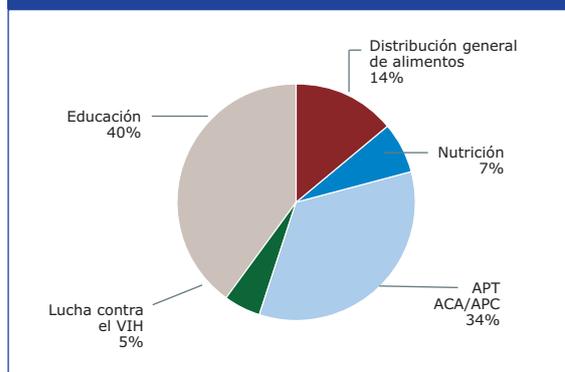
Asociados: Gobierno de Rwanda, 22 ONG y 16 organismos internacionales.

Actividades por operación y porcentaje de beneficiarios por actividad

| Operación | Distr. gen. de alimentos | Nutrición | APT/ACA/APC | Lucha contra el VIH | Educación |
|---------------------------------------|--------------------------|-----------|-------------|---------------------|-----------|
| Proy. de des. 10156 | | | | X | X |
| Proy. de des. 10677 | | | | | X |
| OPSR (Reg.) 100622 | X | X | X | X | |
| OPSR 105310 | X | X | X | X | |
| OPSR 200030 | X | X | X | X | |
| porcentaje de beneficiarios previstos | 14 | 7 | 34 | 5 | 40 |
| porcentaje de beneficiarios efectivos | 9 | 9 | 25 | 7 | 50 |

Fuente: DACOTA (abril de 2011)

Beneficiarios previstos por actividad



Fuente: ER del PMA, ERD del PMA. Esta ficha se preparó al emprender la evaluación.

Yemen (2005-2010)

Calendario, nivel de financiación, beneficiarios por actividad y alimentos distribuidos (en dólares)

| Operación | Nombre | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|---|-----------|---|----------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Proyecto de des. 101370 | Programa en el país - Yemen (2002-2007) | ← 2002 | Neces: 45,4 Contrib: 33,6 ¹ | | | | |
| Proyecto de des. 104350 | Programa en el país - Yemen (2007-2011) | | | | Neces: 80,5 Contrib: 20,5 | | → 2011 |
| OPSR 102320 | Asistencia alimentaria para los refugiados | ← 2003 | Neces: 3,8 Contrib: 3,2 | | | | |
| OPSR 102321 | Asistencia alimentaria a los refugiados somalíes en el Yemen | | | | Neces: 4,7 Contrib: 4,8 | | |
| OPSR 200044 | Asistencia alimentaria a los refugiados somalíes en el Yemen | | | | | → 2011 | Neces: 7,0 Contrib: 3,1 |
| OEM 106750 | Asistencia a las personas desplazadas internamente en la gobernación Sa'ada | | | Neces: 0,5 Contrib: 0,4 | | | |
| OEM 106840 | Asistencia humanitaria en favor de las personas desplazadas internamente en la gobernación Sa'ada | | | | Neces: 33,8 - Contrib: 24,7 | | |
| OEM 107940 | Operación de emergencia de respuesta inmediata en favor de las personas afectadas por las inundaciones | | | | Neces: 0,5 Contrib: 0,4 | | |
| OEM 108060 | Asistencia alimentaria a las personas afectadas por las inundaciones en el este del Yemen | | | | | Neces: 3,9 Contrib: 2,1 | |
| OEM 107670 | Ayuda alimentaria selectiva para grupos vulnerables afectados por el alza de precios de los alimentos | | | | | Neces: 61,2 Contrib: 30,4 | |
| OEM 200039 | Asistencia alimentaria a las personas afectadas por los conflictos en el Yemen del Norte | | | | | → 2011 | Neces: 47,9 Contrib: 27,6 |
| OE 200130 | Servicio de transporte aéreo de pasajeros en y coordinación del módulo de acción agrupada de logística en apoyo a la intervención humanitaria en Sa'ada | | | | | → 2011 | Neces: 0,9 Contrib: 0,4 |
| Beneficiarios (efectivos) | | 1 196 060 | 1 183 681 | 676 420 | 715 598 | 1 576 509 | 1 998 429 |
| Alimentos distribuidos (toneladas) | | 24 689 | 19 781 | 11 410 | 14 455 | 46 419 | 59 979 |
| Gastos directos Yemen* (millones de dólares EE.UU.) | | 8 | 8 | 6 | 13 | 27 | 39 |
| Porcentaje de gastos directos: Yemen con respecto al resto del mundo | | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,4% | 0,7% | 1% |

Fuente: últimos informes normalizados de los proyectos disponibles; situación de los recursos (11 de enero de 2011, para los proyectos en curso); Informe Anual de las Realizaciones de 2010.

¹ Las necesidades y las contribuciones están expresadas en millones de dólares EE.UU. Los colores indican el porcentaje financiado (Contribuciones/Necesidades).

* Excluidos los costos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas. Los gastos de 2008 y 2009 se atienden a las IPSAS y no son comparables con los valores de 2007 o años anteriores, que se basaban en las UNSAS.

Leyenda

Nivel de financiación

- >75%
- Entre 50 y 75%
- Menos del 50%
- n/a

Donantes y asociados

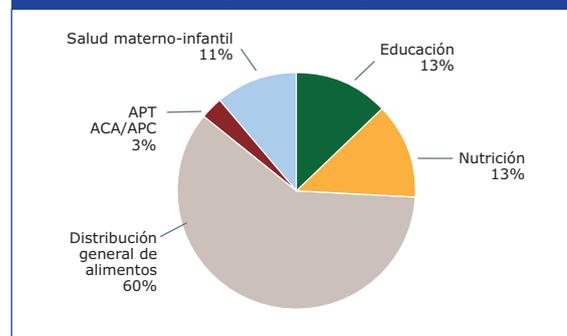
Cinco donantes principales: Estados Unidos de América, Alemania, Reino Unido, CERF de las Naciones Unidas, Italia.
Asociados: Gobierno del Yemen, nueve ONG locales y siete internacionales.

Actividades por operación y porcentaje de beneficiarios por actividad

| Operación | Educación | Nutrición | Distr. gen. de alim. | Efectivo | APT ACA/APC | Lucha contra el VIH | Nutrición mat./inf. |
|-----------------------------------|-----------|-----------|----------------------|----------|-------------|---------------------|---------------------|
| OEM 108060 | | | X | | | | |
| OEM 107940 | | | X | | | | |
| OEM 107670 | | X | X | | | | X |
| OEM 106840 | | X | X | | | | |
| OEM 106750 | | | X | | | | |
| DEV 104350 | X | X | | | | X | X |
| Pr. de des. 102321 | X | X | X | | X | | X |
| Pr. de des. 102320 | X | X | X | | X | X | X |
| DEV 101370 | X | X | | | X | X | X |
| EMOP 106750 | | X | X | | | | |
| PRRO 200044 | X | X | X | X | | | X |
| porcentaje de benefici. previstos | 13 | 13 | 60 | 0 | 2 | 0 | 11 |

Fuente: DACOTA (abril de 2011)

Beneficiarios previstos por actividad



Fuente: ER del PMA, ERD del PMA.
Esta ficha se preparó al emprender la evaluación.

Bangladesh

Operaciones del PMA que incluyen un componente de alimentación escolar (2001-2009)

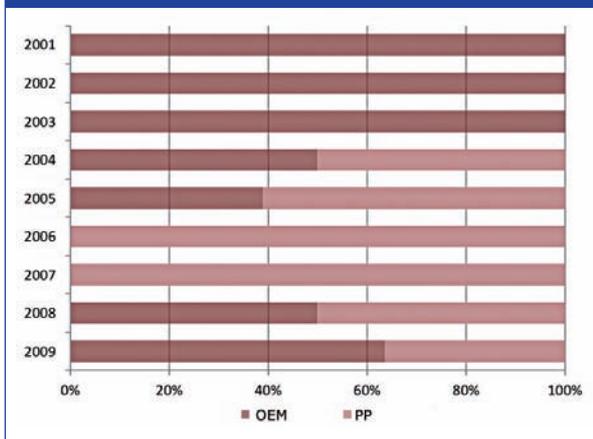
| Operación | Calendario | Nombre | Presupuesto aprobado (millones de dólares) | Total recibido (millones de dólares) | Porcentaje financiado |
|------------|-----------------------------|--|--|--------------------------------------|-----------------------|
| OEM 63170 | Feb. de 2001–nov. de 2003 | Asistencia a las personas afectadas por las inundaciones en el suroeste del Bangladesh | 40,1 | 22,6 | 56% |
| PP 100590 | Enero de 2001–dic. de 2006 | Programa en el país – Bangladesh 2001-2005 | 209,9 | 165,1 | 79% |
| OEM 103800 | Agosto de 2004–nov. de 2005 | Asistencia a las personas afectadas por las inundaciones en Bangladesh | 73,7 | 32,2 | 44% |
| OEM 107150 | Nov. de 2007–feb. de 2009 | Asistencia alimentaria a las poblaciones afectadas por los ciclones en el sur de Bangladesh | 78,9 | 69,1 | 88% |
| PP 104100 | Enero de 2007–dic. de 2011 | Programa en el país – Bangladesh 2007-2011 | 378,5 | 229,0 | 61% |
| OEM 107880 | Nov. de 2008–julio de 2010 | Red de protección social de emergencia para los grupos vulnerables afectados por el alza de los precios de los alimentos y las catástrofes naturales en Bangladesh | 182,1 | 55,2 | 30% |

Fuente: Informe de evaluación, informes normalizados de los proyectos, información actualizada sobre los recursos, informe de evaluación

Cobertura geográfica de los programas que incluyen actividades de alimentación escolar, 2000-2009



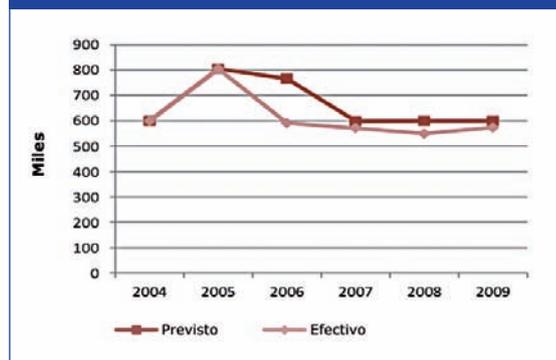
Porcentaje de beneficiarios de las actividades de alimentación escolar, por tipo de programa



Fuentes:
Figura 1 – documentos de los proyectos, informes normalizados de los proyectos, Coates J., & Hassan, Z. 2002; Surch. 2007;
Figura 3 – informes normalizados de los proyectos. Principales donantes y asociados: Dependencia de Relaciones con las ONG y con los Donantes del PMA.

* La evaluación no abarca las operaciones que prestan asistencia a refugiados provenientes de Myanmar (OPSR 100451/2/3/4). Esta ficha se preparó cuando se realizó la evaluación.

Número de niños que reciben comidas escolares (programa en el país)



Donantes, asociados, partes interesadas

Donantes: Australia, Bangladesh, Canadá, Comisión Europea, Alemania, Japón, Países Bajos, Reino Unido, CERF, Estados Unidos de América.

Asociados: organismos de las Naciones Unidas: UNICEF, OMS, FAO UNESCO.

Organismos del Gobierno de Bangladesh: Ministerio de Educación Primaria y Educación Popular, Dirección de Enseñanza Primaria, Ministerio de Salud y Bienestar Familiar, Ministerio de Agricultura.

ONG: locales e internacionales.

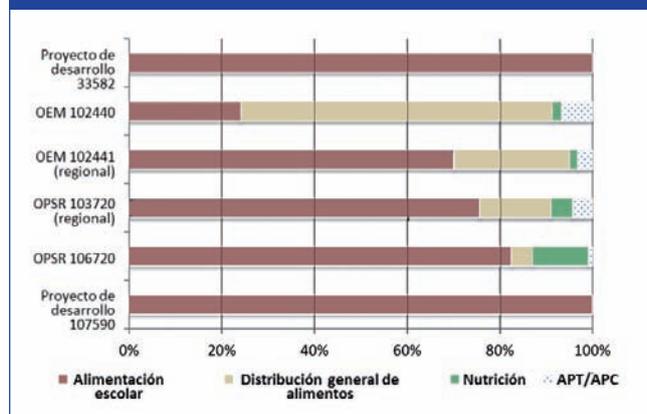
Partes interesadas: PMA, Dirección de Enseñanza Primaria, Ministerio de Educación Primaria y Educación Popular, Ministerio de Salud y Bienestar Familiar, donantes, ONG asociadas, organismos de las Naciones Unidas, directores escolares y docentes, comités de gestión escolar, escolares, población beneficiaria y no beneficiaria, dependencias de educación de los distritos y las upazilas, empresas productoras de galletas.

Côte d'Ivoire

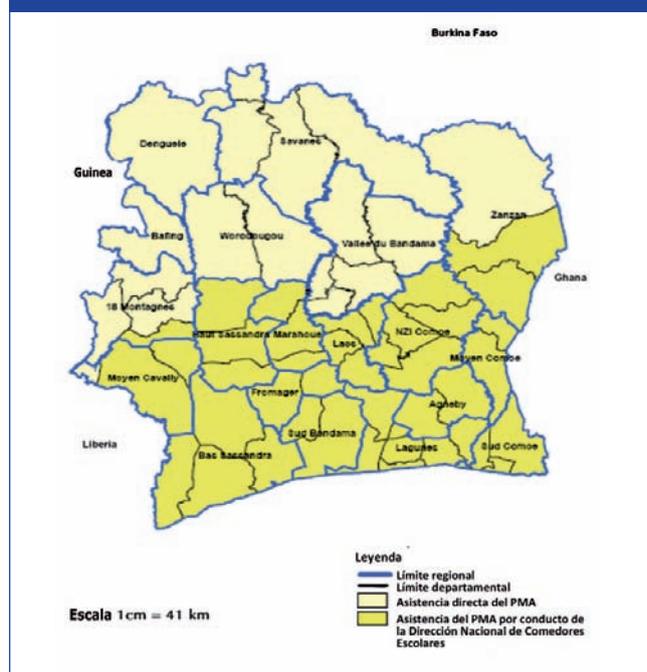
Operaciones del PMA que incluyen un componente de alimentación escolar, 1999-2009

| Operación | Calendario | Nombre | Presupuesto aprobado (millones de dólares) | Porcentaje financiado |
|------------------------|-------------------------------|--|--|-----------------------|
| Proy. de des. 33582 | Oct. de 1999-marzo de 2004 | Apoyo al programa comunitario | 5 610 836 | 88% |
| OEM 102440 | Nov. de 2002-enero de 2004 | Contiendas civiles en Côte d'Ivoire y consecuencias regionales | 6 894 969 | 69% |
| OEM (Regional) 102441 | Julio de 2003-febrero de 2005 | Asistencia alimentaria selectiva para las personas afectadas por la crisis en Côte d'Ivoire | 43 378 653 | 81% |
| OPSR (Regional) 103720 | Marzo de 2005-julio de 2007 | Intervención ante la crisis en Côte d'Ivoire y sus repercusiones regionales | 69 630 413 | 87% |
| OPSR 106720 | Agosto de 2007-junio de 2010 | Prestación de asistencia a las poblaciones afectadas por la crisis prolongada en Côte d'Ivoire | 78 407 798 | 60% |
| Proy. de des. 107590 | Enero de 2009-dic. de 2013 | Apoyo para la sostenibilidad de los comedores escolares | 11 617 439 | 19% |

Principales actividades, por operación



Distribución de los programas de alimentación escolar que reciben el apoyo del PMA y el Gobierno en Côte d'Ivoire



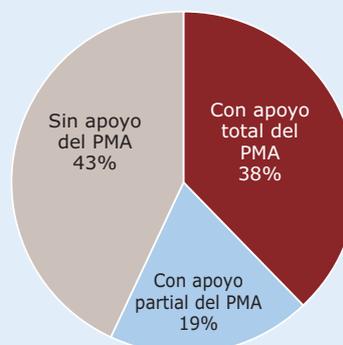
Principales partes interesadas

- Niños en edad escolar y sus familias
 - Padres y docentes
 - Dirección Nacional de Comedores Escolares
- Ministerio de Desarrollo Rural
- Organizaciones privadas sin ánimo de lucro
- Agencias de las Naciones Unidas
- PMA

Principales donantes

- Francia
- Alemania
- Japón
- Multilaterales
- CERF
- Estados Unidos de América

Alimentación escolar



Fuente: documentos de los proyectos, informes normalizados de los proyectos, ERD, informe de evaluación.

Esta ficha se preparó al emprender la evaluación y se modificó durante la misma.

Gambia

Operaciones del PMA que incluyen un componente de alimentación escolar, 2001-2010

| Operación | Nombre | Calendario | Costo total para el PMA | Porcentaje financiado |
|----------------------|--|------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Proy. de des. 59321 | Proyecto de alimentación escolar basado en las comunidades en Gambia | Oct. de 1999–dic. de 2004 | 10 155 058 | 79% |
| Proy. de des. 103110 | Apoyo a la enseñanza básica en regiones rurales vulnerables | Oct. de 2004–julio de 2007 | 8 295 922 | 76% |
| Proy. de des. 105480 | Apoyo a la enseñanza básica en regiones rurales vulnerables | Agosto de 2007–julio de 2011 | 13 635 330 | 46% |

Fuente: documentos de los proyectos e informes normalizados de los proyectos.

Donantes, asociados y comunidades o grupos cooperantes

Donantes:

Estados Unidos de América, Italia, Islas Feroe, donantes privados.

Asociados:

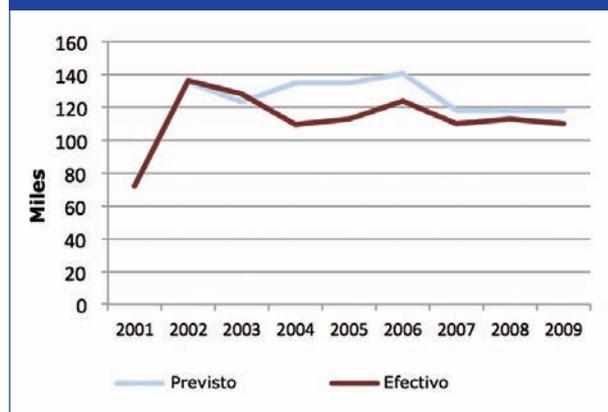
- Ministerio de Educación Básica y Secundaria
- ONG internacionales: la ONG *Future in Our Hands*, Fondo Cristiano para la Infancia/Estados Unidos de América y Servicios Católicos de Socorro (SCS).
- ONG locales: *Gambia Food and Nutrition Association*, Ayuda en Acción - Gambia, Nova Scotia Gambia Association, Agencia nacional de nutrición.

Comunidades o grupos que colaboran:

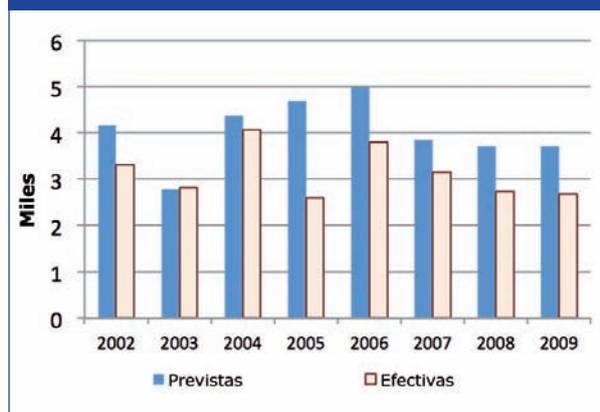
Asociaciones de docentes y padres de alumnos, comités de desarrollo de las aldeas, grupos de mujeres campesinas.

Fuente: Dependencia de Relaciones con las ONG y con los Donantes.

Números de niños que reciben comidas escolares



Distribuciones de alimentos previstas y efectivas (toneladas)



Fuente: informes normalizados de los proyectos, informe de evaluación. Esta ficha se preparó al emprender la evaluación.

Etiopía

Impacto sobre la contribución de la asistencia alimentaria a la puesta en práctica de soluciones duraderas al problema de los refugiados de larga data

| Operación | Nombre | Calendario | Costo total para el PMA | Porcentaje financiado |
|-----------------------------------|--|----------------------------|-------------------------|-----------------------|
| OPSR 101270 | Ayuda alimentaria a refugiados en Etiopía y para la repatriación de refugiados | Julio de 2002-dic. de 2004 | 41 245 423 | 61% |
| OPSR 101271 | Ayuda alimentaria a refugiados sudaneses, somalíes y eritreos | Enero de 2005-dic. de 2006 | 27 490 764 | 76% |
| OPSR 101272 | Asistencia alimentaria a refugiados sudaneses, somalíes y eritreos | Enero de 2007-dic. de 2008 | 42 970 156 | 61% |
| OEM de respuesta inmediata 108190 | Intervención ante las afluencias de refugiados de Somalia | Febrero – abril de 2009 | 266 056 | 51% |
| OPSR 101273 | Asistencia alimentaria a refugiados sudaneses, somalíes y eritreos | Enero de 2009-dic. de 2011 | 94 511 370 | 49% |

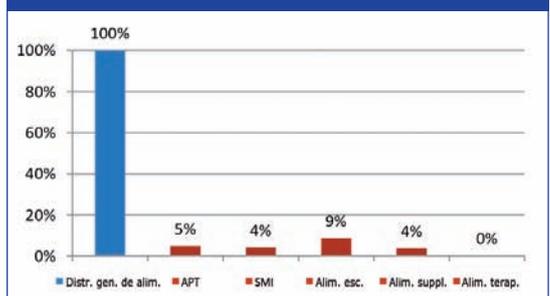


Fuente: ERD, Dependencia de Relaciones con los Donantes, informes de evaluación.

| Actividades por operación | | | | | | |
|---------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|-----------------------------------|---|----------------------------------|
| Operación | Alimentación suplementaria | Alimentación terapéutica | Alimentación escolar | Distribución general de alimentos | Participantes en las actividades de APT | SMI y Alimentación suplementaria |
| OPSR 101270 | X | X | X | X | X | X |
| OPSR 101271 | X | X | X | X | | X |
| OPSR 101272 | X | X | X | X | | X |
| OPSR 101273 | X | X | X | X | | X |

Fuente: informes normalizados de los proyectos del PMA.

Porcentaje correspondiente a cada actividad del total de refugiados que reciben asistencia (2003-2009)

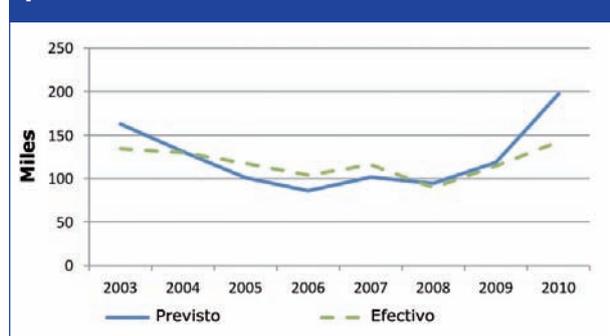


Donantes y asociados

Donantes: Estados Unidos de América, CERF, Finlandia, Canadá, Francia y otros 17.

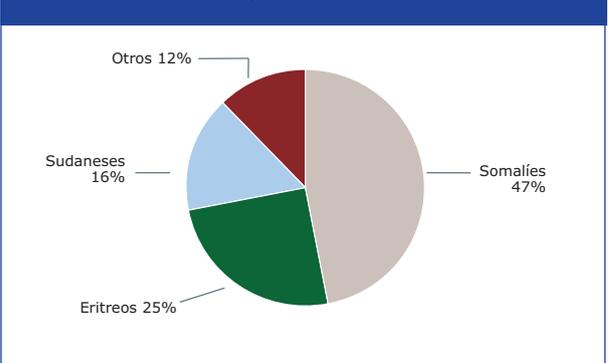
Asociados: Administración de Etiopía para Asuntos de Refugiados y Repatriados (ARRA), Comité Internacional de Rescate, Consejo Danés para los Refugiados, Federación Luterana Mundial, ONG Zuit Oust Azie (ZOA) de atención a refugiados (Países Bajos), OASIS, Comité de Ayuda al Desarrollo e Intereclesial de la Iglesia Ortodoxa Etíope, Hope for the Horn.

Número previsto y efectivo de beneficiarios, por año



Fuente: informes normalizados de los proyectos, informes de evaluación. No se incluyen las cifras de las OEM de respuesta inmediata 108190. Esta ficha se preparó al emprender la evaluación.

Estadísticas de refugiados (septiembre de 2010)



Fuente: ARRA

Níger

OEM 200170 (cifras relativas a la operación)

| Nombre de la operación | | Salvar vidas y mejorar la nutrición en el Níger | | |
|---|---|---|-------------|--|
| Número de operación | 200170 | | | |
| Fechas importantes | | | | |
| Fecha de comienzo prevista | 1º de agosto de 2010 | | | |
| Aprobación | 19 de julio de 2010 | | | |
| Fechas efectivas de inicio | 1º de agosto de 2010 | | | |
| Fecha de terminación prevista | 30 de junio de 2011 | | | |
| Fechas abarcadas en la evaluación | 1º de agosto – 31 de diciembre de 2010 | | | |
| Número de revisiones | 1 = Primera revisión presupuestaria: modificación del calendario (+6 meses), actividades (EPT/transferencia de efectivo) y presupuesto (+65 millones de dólares) | | | |
| Objetivo | Salvar vidas y mejorar la nutrición en el Níger | | | |
| Objetivos (antes de la primera revisión presupuestaria) | 1 – Reducir el nivel de malnutrición aguda de los niños menores de 5 años. 2 – Mejorar el consumo de alimentos durante el período de asistencia en los hogares vulnerables y los hogares afectados por la crisis. 3 – Mejorar el consumo de alimentos entre los hogares seleccionados en Ouallam (zona piloto) por medio de transferencias de efectivo. | | | |
| Características globales | Beneficiarios | Volumen (toneladas) | Dólares | |
| Cifras aprobadas inicialmente | 7 886 655 | 212 518 mt | 213 405 202 | |
| Cifras en el momento de la evaluación (primera revisión presupuestaria) | 10 246 420 | 265 591 mt | 278 155 393 | |
| Actividades (antes de la primera revisión presupuestaria) | Beneficiarios | Volumen (toneladas) | Dólares | |
| Alimentación suplementaria general para los niños de 6 a 23 meses de edad | 924 982 | 29 732 | n/a | |
| Raciones de protección (hogares) | 6 474 876 | 153 841 | n/a | |
| Alimentación suplementaria (niños de 6 a 59 meses de edad) | 455 625 | 6 687 | n/a | |
| Alimentación suplementaria (mujeres gestantes y lactantes) | 105 000 | 4 331 | n/a | |
| Raciones para los cuidadores | 27 630 | 439 | n/a | |
| Distribuciones gratuitas selectivas de alimentos | 1 000 000 | 17 489 | n/a | |
| EPT | 38 500 | 0 | 500 000 | |
| Principales asociados | | | | |
| Gobierno | Mecanismo nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias (DNP-GCA) y siete comités regionales de prevención y gestión de crisis alimentarias del Níger, Célula de crisis alimentarias, Centro de Información y Comunicación, Sistema de Alerta Temprana, Instituto Nacional de Estadística y Dirección de Nutrición. | | | |
| ONG | Plan, Care, Caritas, Médicos sin Fronteras (Bélgica, Suiza, Francia), SCS, Acción contra el Hambre, Helen Keller Internacional, IRD (Instituto de Investigación para el Desarrollo), Socorro Islámico Suiza, Oxfam, Visión Mundial Internacional (WVI). | | | |
| Bilateral | Sistema de alerta temprana en caso de hambruna (FEWS). | | | |
| Multilateral | UNICEF, FAO, OMS, Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS). | | | |
| Principales donantes | Estados Unidos de América, Unión Europea, CERF, Reino Unido, Noruega, España, Canadá, Francia. | | | |
| Otras operaciones en curso del PMA | OPSR 106110, PP/Proyecto de desarrollo 106140, OE 107340, OE 200124. | | | |

Anexo IV

Personal de la Oficina de Evaluación (a fecha 31 de diciembre de 2011)

Sra. Caroline HEIDER, Directora (hasta el 30 de septiembre de 2011)

Sra. Sally BURROWS, Oficial Superior de Evaluación y Oficial Encargada (desde el 1º de octubre de 2011)

Sra. Marian READ, Oficial Superior de Evaluación

Sra. Jamie WATTS, Oficial Superior de Evaluación

Sra. Claire CONAN, Oficial de Evaluación (en licencia especial sin goce de sueldo desde el 14 de noviembre de 2011)

Sr. Michel DENIS, Oficial de Evaluación

Sra. Diane PRIoux DE BAUDIMONT, Oficial de Evaluación

Sr. Ross SMITH, Oficial de Evaluación

Sra. Cinzia CRUCIANI, Analista de Evaluación

Sr. Jan MICHIELS, Consultor (desde el 26 de octubre de 2011)

Sra. Stefania SPOTO, Analista de Evaluación (desde el 2 de noviembre de 2010 hasta el 30 de abril de 2011)

Sra. Federica ZELADA, Analista de Evaluación

Sra. Rosa NETTI, Auxiliar de Programas

Sra. Eliana ZUPPINI, Auxiliar Superior de Personal

Sra. Jane DONOHOE, Empleado Administrativo (hasta el 7 de noviembre de 2011)

Siglas utilizadas

| | |
|--------|---|
| ACA | alimentos para la creación de activos |
| ACNUR | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| ARRA | Administración de Etiopía para Asuntos de Refugiados y Repatriados |
| CERF | Fondo central para la acción en casos de emergencia |
| CILSS | Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel |
| DNPGCA | Mecanismo nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias |
| ECA | efectivo para la creación de activos |
| EPT | efectivo por trabajo |
| ER | Departamento de Relaciones Exteriores |
| ERD | Dirección de Relaciones con los Gobiernos Donantes |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FEWS | Sistema de alerta temprana en caso de hambruna |
| IPSAS | Normas Contables Internacionales para el Sector Público |
| OCAH | Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios |
| OE | Oficina de Evaluación |
| OEM | operación de emergencia |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONG | organización no gubernamental |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SCGE | Sistema de garantía de calidad de las evaluaciones |

| | |
|--------|---|
| SCS | Servicios Católicos de Socorro |
| SNMI | salud y nutrición maternoinfantiles |
| SyE | seguimiento y evaluación |
| UNDAF | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UNEG | Grupo de Evaluación las Naciones Unidas |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| UNSAS | Normas Contables del Sistema de las Naciones Unidas |
| WVI | Visión Mundial Internacional |



Producido por la Oficina de Evaluación
www.wfp.org/evaluation

Programa Mundial de Alimentos Via C.G. Viola, 68/70 - 00148 Roma, Italia - Tel: +39 0665131