

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 9 y 10 de febrero de 2015

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2015/5-D
9 enero 2015
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN INDONESIA (2009-2013)



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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Directora, OEV*:	Sra. H. Wedgwood	Tel.: 066513-2030
Oficial de Evaluación:	Sra. D. Prioux de Baudimont	Tel.: 066513-2945
Coordinadora de las Evaluaciones de las Carteras de Proyectos en los Países:	Sra. S. Burrows	Tel.: 066513-2519

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

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

La evaluación de la cartera de proyectos en Indonesia abarcó todas las operaciones del PMA ejecutadas en el país entre 2009 y 2013, así como la estrategia para el país 2011-2015. Se evaluaron la alineación y el posicionamiento estratégico del PMA; los factores que influyeron en el proceso de adopción de decisiones estratégicas y la calidad de esas decisiones, y las realizaciones y resultados de la cartera. El desarrollo de las capacidades era una de las cuestiones más importantes de la cartera.

Durante el período examinado, el país estaba cambiando con rapidez y los desafíos, necesidades y oportunidades ya no eran los que el PMA suele tener que afrontar en la mayoría de países. El PMA también se estaba transformando, pasando de centrarse en la ayuda alimentaria a hacerlo en la asistencia alimentaria, de actuar principalmente en la esfera de la logística a dedicarse al desarrollo de las capacidades, y de necesitar principalmente conocimientos técnicos a requerir por lo menos un nivel equivalente de conocimientos estratégicos e institucionales para poder intervenir en este contexto.

La oficina en el país, a pesar de encontrarse en una situación de gran escasez de recursos —lo que fue inevitablemente en detrimento de las realizaciones— hizo progresos estratégicos importantes. Transformó las funciones y el perfil del PMA, y mejoró la pertinencia de la cartera respecto de las necesidades humanitarias y de desarrollo del país, alineándola cada vez más con la agenda y las políticas nacionales.

No obstante, estos progresos estratégicos no fueron acompañados por el mismo nivel de eficacia en toda la cartera. Si bien se progresó considerablemente en algunas esferas, como el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad y las actividades de alimentación escolar, persistieron antiguos hábitos operacionales, como demuestra el hecho de que el PMA siguiera dedicándose de forma directa a la entrega de alimentos a pesar de que hubiera alternativas mejores. El principal desafío para adaptar las operaciones a la estrategia estribó en utilizar prototipos de intervención para establecer un vínculo entre la ejecución de intervenciones en pequeña escala sobre el terreno y su adopción a gran escala mediante actividades de promoción. La eficacia de la cartera por lo que se refiere a establecer este vínculo vital se vio limitada por la escasez de medios técnicos y de actividades de desarrollo de las capacidades y promoción.

También planteó problemas la atención insuficiente que se prestó a la eficiencia durante el diseño, la ejecución y el seguimiento de las estrategias basadas en prototipos de intervención. A tenor del número limitado de criterios de eficiencia que fue posible aplicar en la evaluación, las realizaciones de la cartera no fueron satisfactorias.

Estos dos problemas relacionados con los prototipos pusieron en peligro la sostenibilidad técnica y estratégica de los productos de la cartera a nivel general, aunque en la esfera del análisis y la cartografía de la vulnerabilidad se lograron resultados estratégicamente sostenibles.

En la evaluación se formularon nueve recomendaciones: i) definir más claramente la estrategia de desarrollo de las capacidades institucionales y las actividades basadas en los prototipos; ii) y iii) formular más detalladamente estrategias para los distintos tipos de intervención (desarrollo de las capacidades, promoción y sensibilización); iv) proporcionar recursos equivalentes a las actividades de alimentación escolar y a las de alimentación maternoinfantil; v) realizar actividades de investigación para mejorar las estrategias de nutrición maternoinfantil; vi) adaptar los sistemas de seguimiento y presentación de informes del PMA a los tipos de actividades que actualmente se llevan a cabo en Indonesia; vii) mantener una dotación básica mínima de personal de operaciones en la oficina en el país; viii) dejar de suministrar y distribuir alimentos en Indonesia, excepto en situaciones de emergencia de nivel 3, y ix) evaluar la eficacia en función de los costos, la sostenibilidad y las posibilidades de reproducción de las actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos del PMA con el fin de determinar si su mantenimiento está justificado.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en Indonesia (2009-2013)” (WFP/EB.1/2015/5-D) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.1/2015/5-D/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por la Junta durante sus debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

Características de la evaluación

1. La evaluación de la cartera de proyectos en Indonesia abarcó todas las operaciones del PMA ejecutadas en el país entre 2009 y 2013 y la estrategia para el país 2011-2015. Se evaluó la alineación y el posicionamiento estratégico del PMA en Indonesia; los factores que influyeron en el proceso de adopción de decisiones estratégicas y la calidad de esas decisiones, y las realizaciones y los resultados de la cartera. La labor de evaluación sobre el terreno tuvo lugar en abril de 2014 y consistió en visitas a los lugares de intervención en dos provincias, debates de grupos de discusión, entrevistas a 140 personas y una amplia revisión de documentos.

Contexto

2. Indonesia es un país muy poblado y heterogéneo que ha hecho grandes progresos en materia de desarrollo y que actualmente está clasificado como país de ingresos medios bajos. No obstante, en algunas de sus 33 provincias (como Nusa Tenggara Timur y Nusa Tenggara Barat) la pobreza es considerablemente superior a la media nacional. La desigualdad de ingresos está aumentando. En 2011 y 2012, solo el 25% de los hogares de un distrito de Nusa Tenggara Timur era capaz de atender sus necesidades de nutrientes, mientras que en las zonas urbanas de Surabaya ese porcentaje es del 80%¹. El país está situado en una zona tectónica activa y ocupa el quinto puesto entre los países más afectados por desastres naturales. El cambio climático también influye mucho en la vulnerabilidad.
3. La desnutrición sigue siendo el problema más importante —la tasa de malnutrición aguda global es del 12,1 % y la de retraso del crecimiento del 37,2 %—, pero está aumentando la “doble carga” de la malnutrición: la obesidad en los adultos ha aumentado, pasando del 13,9 % registrado en 2007 al 19,7 % en 2013.
4. La clasificación de Indonesia como país de ingresos medios, el progreso económico del país y la mejora de la situación fiscal del Gobierno, así como la mayor firmeza con que este último se ha apropiado del proceso de desarrollo (véase el párrafo 11), han llevado a una reconfiguración de la financiación para el desarrollo y a una reevaluación de las funciones y los presupuestos de los organismos internacionales como el PMA. El volumen total de asistencia oficial para el desarrollo destinada a Indonesia se ha venido reduciendo desde 2010.
5. Aunque sus dirigentes están firmemente decididos a velar por que el crecimiento sea estructurado y armonioso, el Gobierno de Indonesia todavía es frágil, carece de capacidad en muchas esferas y registra una tasa de rotación del personal elevada. Las rígidas estructuras institucionales reducen la capacidad del Gobierno para adaptarse a nuevas situaciones. Los sistemas de gestión financiera y rendición de cuentas limitan las posibilidades de financiación de los programas. Unas estructuras jerárquicas y unos procesos de adopción de decisiones que son difíciles de entender para quienes no participan en ellos limitan las posibilidades de promoción y requieren que se dedique mucho tiempo al establecimiento de relaciones. El importante proceso de descentralización que se puso en marcha en 1999 ha planteado problemas adicionales.

¹ Baldi, G. *et al.* 2013. “Cost of the Diet (CoD) tool: First results from Indonesia and applications for policy discussion on food and nutrition security”. *Food and Nut. Bull.*, 34(2, supplement): S35–S42.

CARTERA DE PROYECTOS Y ESTRATEGIA DEL PMA

6. La cartera está formada por una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) para el período 2008-2011, una operación de emergencia (OEM), dos operaciones especiales (OE) y un programa en el país (PP) para 2012-2015. La evaluación se centró principalmente en la OPSR, el PP y la estrategia para el país, que orientó la formulación del PP y provocó la realineación general de la cartera. El Cuadro 1 contiene los déficits de financiación a que se enfrenta la oficina en el país. El PMA contempló la posibilidad de cerrar la oficina en el país al principio del período de examen.

CUADRO 1: FINANCIACIÓN DE LA CARTERA EN INDONESIA, 2009-2013, POR CATEGORÍA DE PROGRAMAS

	Número de operaciones	Necesidades de fondos (millones de dólares EE.UU.)	Porcentaje de las necesidades totales de fondos	Fondos recibidos efectivamente (millones de dólares EE.UU.)	Porcentaje de las necesidades totales de fondos recibido efectivamente
OPSR	1	112,6	65,34	46,208	30,04
PP*	1	44,8	25,99	11,914	26,6
OEM de respuesta inmediata	1	0,5	0,29	0,459	92,73
OE	2	14,5	8,39	8,297	57,41
TOTAL		172,3		66,878	38,30

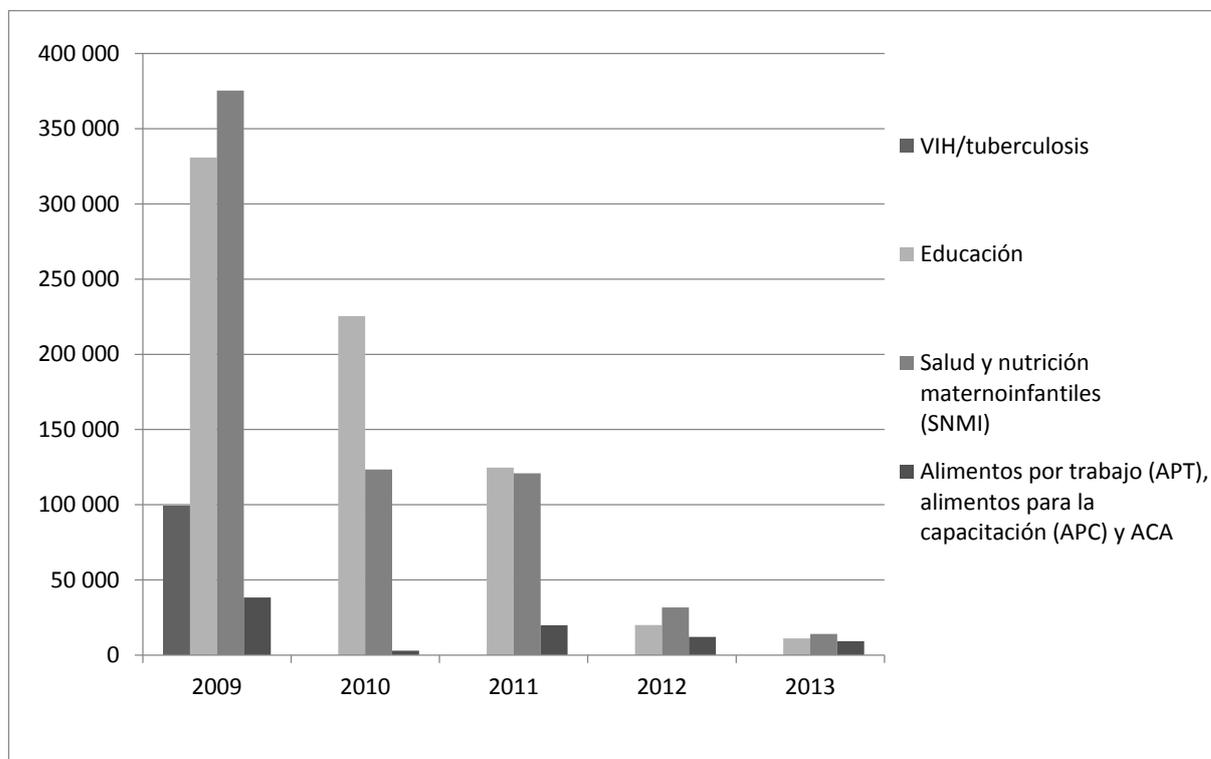
* Los datos relativos al PP se refieren a los fondos recibidos hasta el final de 2013 correspondientes al presupuesto cuadrienal completo que finaliza en 2015.

7. La OPSR permitió prestar apoyo a: los servicios de nutrición maternoinfantil (NMI) en los centros de salud; las actividades de alimentación escolar en primaria, combinando alimentos enriquecidos y formación basada en planes de estudio; la prestación de asistencia a los pacientes de tuberculosis, mediante la distribución de alimentos para favorecer la observancia del tratamiento; las actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos (ACA) en zonas rurales afectadas por la inseguridad alimentaria, y los proyectos de desarrollo comunitario realizados de forma paralela a las actividades de NMI y alimentación escolar. También permitió responder con flexibilidad a situaciones de emergencia.
8. La estrategia para el país introdujo cambios importantes en el enfoque del PMA gracias a la utilización de prototipos destinados a potenciar al máximo su ventaja comparativa, sacar partido de las asociaciones estratégicas y ampliar gradualmente los buenos resultados obtenidos. En ella se identificaron tres esferas prioritarias para el fortalecimiento de la capacidad nacional en relación con: i) el seguimiento, el análisis y la cartografía de la inseguridad alimentaria, y la lucha contra este problema; ii) la preparación y respuesta en casos de desastre y crisis, y iii) la reducción de la desnutrición por debajo del nivel crítico. Se dedicó especial atención a cuatro “esferas básicas de actuación”: i) la asistencia técnica; ii) la elaboración de prototipos de intervención reproducibles y de gran impacto; iii) la

mejora del seguimiento y la evaluación para mejorar la gestión de los conocimientos, y iv) las actividades de promoción para la formulación de políticas e intervenciones sostenibles en materia de seguridad alimentaria y nutrición y la prestación de apoyo a las mismas.

9. El PP se diseñó para atender las tres esferas prioritarias identificadas en la estrategia para el país. De forma acorde con el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, la oficina en el país aumentó la asistencia alimentaria proporcionada en el marco de intervenciones de desarrollo de las capacidades, dando por sentado implícitamente que el éxito de las actividades de promoción y de desarrollo de las capacidades —en particular las basadas en prototipos— acabaría por facultar al Gobierno para resolver los problemas de la seguridad alimentaria y la malnutrición en el país.
10. Durante el período examinado, el PMA intensificó el análisis de los problemas existentes en Indonesia, pero la escala de las operaciones se redujo considerablemente. Entre 2009 y 2013, el número total de beneficiarios se pasó de 843.718 a 34.475 (Figura 1), y los alimentos distribuidos disminuyeron de 12.955 toneladas a 1.222 toneladas, lo que significa que se llevaron efectivamente a cabo menos de la mitad de las distribuciones previstas. Debido a déficits presupuestarios importantes (Cuadro 1), que el paso a la utilización de estrategias basadas en prototipos solo mitigó parcialmente, el PMA redujo su personal en Indonesia de los 187 empleados que trabajaban en nueve lugares en 2009 a 81 en cinco lugares en 2013. Durante la mayor parte del período examinado, la oficina en el país estuvo funcionando con medios absolutamente insuficientes.

Figura 1: Beneficiarios por actividad, 2009-2013



Fuente: Informes normalizados de los proyectos, 2009-2013.

CONSTATAIONES DE LA EVALUACIÓN

Alineación y posicionamiento estratégico

11. La estrategia para el país modificó profundamente la alineación y el posicionamiento estratégico del PMA en Indonesia atribuyendo mayor importancia a la celebración de consultas, las asociaciones y la convergencia con el Gobierno y sus políticas, en particular el Compromiso de Yakarta sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, que refuerza la adhesión de Indonesia a la Declaración de París y se manifiesta a través de instrumentos como el plan de desarrollo a medio plazo (Cuadro 2). Entretanto, Indonesia se ha convertido en una importante fuente de alimentos para las operaciones del PMA, tanto las que se llevan a cabo en su territorio como en otros países. La estrategia para el país y el PP incorporaron el desarrollo de las capacidades como cuestión prioritaria en la mayor parte de las intervenciones del PMA e introdujeron el concepto de prototipo como forma de operar en pequeña escala e influir al mismo tiempo en las políticas y prácticas a escala mucho mayor. No obstante, en esos documentos no se explicaba exactamente cómo iban a funcionar esos prototipos, un fallo grave para un enfoque que tanta importancia daba a ese concepto: lo que no se explicaba lo bastante era cómo ampliar la escala de los prototipos que dieran buenos resultados.

CUADRO 2: ALINEACIÓN DEL PMA CON LOS PRINCIPIOS DEL COMPROMISO DE YAKARTA, 2009-2013

Principios del Compromiso de Yakarta	Alineación del PMA con esos principios*
Mayor apropiación nacional de la estructura y los procesos de ayuda.	Se han hecho progresos constantes.
Paso de la relación donante-receptor a un modelo de asociación basado en la igualdad y la innovación.	Se está progresando, pero el Gobierno sigue suponiendo que el PMA asumirá el liderazgo técnico.
Transformación de la asistencia financiera a una ayuda más estratégica y catalizadora.	Se está progresando; el Gobierno reconoce que los insumos financieros del PMA son limitados y ha asumido el compromiso de ayudar a financiar las operaciones del PMA en Indonesia.
Transición de una asistencia de carácter disperso y basada en los proyectos a un enfoque más basado en programas.	Se está progresando, pero los prototipos de intervenciones del PMA, que se aplican en zonas geográficas dispersas, no están plenamente integrados.
Asignación de una mayor importancia al desarrollo de las capacidades e incorporación de la orientación hacia el logro de resultados en los programas nacionales.	Actualmente el desarrollo de las capacidades es un elemento de gran importancia en las actividades de programación del PMA, pero este compromiso solo se tiene en cuenta parcialmente en la posición del Gobierno. Tanto el PMA como el Gobierno hacen menos referencia a la orientación a la obtención de resultados.
Aumento del grado de responsabilización y alineación recíprocas entre el Gobierno y los asociados internacionales.	El PMA y el Gobierno están progresando en ese sentido.

* Valoración del equipo de evaluación que comparó la estrategia del PMA para Indonesia con el Compromiso de Yakarta sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo suscrito por el Gobierno de Indonesia en 2009, que puede consultarse en: http://pendanaan.bappenas.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=22.

12. La importancia asignada en la cartera al desarrollo de las capacidades era muy pertinente para los desafíos a que se enfrenta Indonesia en materia de seguridad alimentaria y nutricional. No obstante, según las opiniones manifestadas en las entrevistas con

interesados, el PMA obtenía resultados mejores cuando se trataba de lograr alineación, complementariedad y coherencia formales con sus asociados que cuando había que colaborar y establecer sinergias de forma genuina. Debido a la escasez de fondos de la oficina en el país y a la sobrecarga de trabajo de su personal, que debía dedicar la mayor parte de su tiempo a poner en práctica en lugares alejados prototipos de operaciones en pequeña escala, resultó imposible invertir el tiempo y el esfuerzo necesarios a establecer relaciones más profundas. Si bien se evitaron en gran medida incoherencias y duplicaciones, muy pocas veces el conjunto llegó a ser algo más que la suma de las distintas partes. Según las entrevistas realizadas, durante parte del período objeto del examen la colaboración con los organismos bilaterales en la esfera de la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia se vio dificultada por un desempeño mediocre del PMA. Hubo poca colaboración práctica, y aún menos sinergia, a través del Marco de Asociación de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

13. El proyecto a nivel mundial denominado Project Laser Beam, que tiene el objetivo de erradicar la malnutrición infantil a través de la colaboración entre organismos de las Naciones Unidas y el sector privado, reforzó las relaciones del PMA con algunos asociados del sector privado; las entrevistas con representantes del sector empresarial confirmaron que la colaboración se había convertido en una parte importante del perfil del PMA en Indonesia. La oficina en el país hizo progresos notables en el establecimiento de relaciones de financiación con el sector privado.
14. La cartera de proyectos en Indonesia estaba bien alineada con el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 y en general se ajustaba a sus políticas, aunque las políticas sociales e institucionales —como las relativas al desarrollo de las capacidades— dieron resultados menos satisfactorios de lo previsto.
15. El PMA hizo grandes progresos por lo que se refiere a adaptarse al contexto en evolución de Indonesia. Su ventaja comparativa como entidad capaz de reunir a los sectores público y privado y la sociedad civil fue importante a este respecto, aunque los progresos fueron desiguales. El PMA obtuvo buenos resultados en las fases iniciales y reconoció la importancia fundamental de desarrollar las capacidades en Indonesia, pero no respondió adecuadamente a esta necesidad. Además, el PMA fortaleció sus relaciones de trabajo con el Gobierno, reconociendo que este cada vez asumía más responsabilidades en los sectores en que actuaba, como demuestran las contribuciones por valor de 2,8 millones de dólares que durante cuatro años ha aportado al Programa.

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

16. El PMA tuvo cada vez más en cuenta los objetivos del Gobierno y de sus asociados. La preparación de la estrategia para el país y el PP demostró que se había mejorado considerablemente en el proceso de adopción de decisiones estratégicas y en los análisis de apoyo, incluido el reconocimiento de la rápida evolución del contexto nacional y de la necesidad de intervenciones que no estuvieran basadas en los alimentos. No obstante, como los grandes petroleros que necesitan tiempo para virar, el pensamiento estratégico del PMA fue a la zaga de los acontecimientos; se esperaba demasiado de las estrategias de financiación tradicionales, a pesar de que se hicieron esfuerzos para revisarlas, por ejemplo, entablando relaciones innovadoras con el sector privado. Se subestimó la necesidad de nuevas competencias técnicas para poder dedicar la atención prevista al desarrollo de las capacidades y las actividades de promoción.

17. Parte del retraso en materia de pensamiento estratégico se debió a que el PMA siguió llevando a cabo sus actividades de compra y distribución de alimentos y productos para la alimentación complementaria. El formato y el contenido de los informes normalizados de los proyectos, basados en los productos, son poco adecuados para presentar los principales problemas que plantea el paso de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, como en el caso de Indonesia. La costumbre fue otra de las causas de que el PMA actuara con lentitud a la hora de abandonar las actividades de adquisición y distribución directas, a pesar de la ineficiencia de esas actividades y de su poca pertinencia en un país donde el sector privado podía encargarse de las actividades de producción y distribución, si bien es cierto que la mayor participación del sector privado presenta desafíos importantes. Aunque la oficina en el país elaboró una propuesta para distribuir alimentos mediante un sistema de transferencia de cupones² —para el que no pudo obtener financiación—, podría haberse hecho más por alejarse de las modalidades habituales de asistencia.
18. El marco lógico contenido en el documento de la OPSR no explicaba adecuadamente cómo y con arreglo a qué supuestos se lograría un cambio sostenible. El documento ponía de relieve la importancia de la colaboración con el Gobierno, el desarrollo de las capacidades y la alineación con las políticas gubernamentales, pero la OPSR seguía siendo un conjunto de intervenciones estándar del PMA con un nivel escaso de integración entre los distintos componentes.
19. La estrategia para el país, al introducir el concepto de prototipo, reconocía que las intervenciones directas del PMA se llevarían a cabo a muy pequeña escala y que el Programa, en lugar de lograr directamente la seguridad alimentaria y nutricional para muchos de sus beneficiarios, facilitaría las actividades de otras entidades —principalmente el Gobierno— para lograrlo. No obstante, en el documento de estrategia la explicación de cómo se alcanzaría este objetivo era, en el mejor de los casos, implícita. La atención se centraba, comprensiblemente, en cómo operaría el PMA, y no se explicaba de qué forma la estrategia y sus operaciones permitirían lograr los efectos y el impacto previstos.

REALIZACIONES Y RESULTADOS DE LA CARTERA DE PROYECTOS

Eficacia

20. Las actividades de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) que llevó a cabo el PMA contribuyeron directamente a la elaboración de atlas de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad a escala nacional y a nivel de dos provincias, y las autoridades de Indonesia elaboraron atlas similares para más de 20 provincias distintas. Las entrevistas realizadas en Kupang mostraron que el proceso de VAM está bien establecido en Nusa Tenggara Timur. En general, la labor de VAM que llevó a cabo el PMA generó efectos eficaces a los niveles técnico³, de desarrollo de las capacidades e institucional.
21. Las entrevistas y la documentación pusieron de manifiesto que las actividades de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia tuvieron una

² PMA y Oxfam Indonesia. 2011. *Cash Transfer Feasibility Study in Nusa Tenggara Timur and Nusa Tenggara Barat*. Puede consultarse en <http://www.wfp.org/content/cash-transfer-feasibility-study-nusa-tenggara-timur-and-nusa-tenggara-barat>

³ Véase, por ejemplo: Dewan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian RI y PMA. 2009. *A Food Security and Vulnerability Atlas of Indonesia 2009*; y Pemerintah Provinsi NTB, Dewan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian y PMA. 2010. *Food Security and Vulnerability Atlas of NTB 2010*.

eficacia limitada. El PMA, cuyos especialistas tenían principalmente conocimientos técnicos y cuya atención se desviaba periódicamente hacia operaciones de respuesta ante emergencias, no se ocupó de los desafíos políticos e institucionales que planteaba la creación de organismos de gestión de actividades en casos de desastre a nivel nacional y provincial, y no resultó fácil trabajar con esos organismos. Según las opiniones de interesados externos e internos, estas realizaciones poco satisfactorias perjudicaron considerablemente la reputación del PMA en lo relativo a la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, aunque en 2013 la oficina en el país estaba adquiriendo un mejor conjunto de competencias y una comprensión más clara de las necesidades de desarrollo de las capacidades y de desarrollo institucional.

22. Debido a problemas metodológicos en las encuestas, los datos obtenidos sobre la eficacia de la labor de NMI del PMA no fueron concluyentes en cuanto a la reducción de las tasas de retraso del crecimiento y emaciación durante el período examinado. Las entrevistas y los análisis de los informes mostraron que las oportunidades de vincular la aplicación de prototipos a nivel local con la estrategia nacional no se aprovecharon sistemáticamente.
23. Según lo manifestado en las entrevistas realizadas en las escuelas, los enfoques de alimentación escolar que se promovieron en la cartera de proyectos fueron eficaces a la hora de aumentar la concentración de los niños. Los efectos en los niveles de asistencia a la escuela fueron menos claros: según el personal entrevistado y la encuesta de referencia del PMA, los niveles de asistencia no registraron variaciones entre los días en que había comidas escolares y los días en que no las había, pero la asistencia había aumentado desde que se introdujo la alimentación escolar. Estos programas podrían aprovechar los buenos resultados de las actividades de NMI, que se centran en los 1.000 días posteriores a la concepción, y el firme apoyo a nivel local que el PMA obtuvo para las estrategias de comidas escolares preparadas con alimentos locales. No obstante, tampoco en esta ocasión los prototipos locales prometedores se vincularon eficazmente con actividades de promoción ni con las políticas a nivel nacional.
24. Los datos de seguimiento sobre las actividades de ACA reunidos durante la fase final del período examinado indicaron resultados positivos a corto plazo en la seguridad alimentaria de las personas que recibían alimentos. Estos resultados se corresponden con los de otras evaluaciones del impacto de las actividades de ACA⁴, pero no se hallaron datos empíricos que indicaran que estas intervenciones serían sostenibles y lograrían mejorar de forma duradera la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de los participantes en ellas. La cuestión de asegurar el establecimiento de disposiciones técnicas e institucionales de largo plazo para el mantenimiento de los activos no se incluyó en la estrategia del PMA. El componente de ACA del PP no incluía la evaluación de la magnitud de la inseguridad alimentaria, el análisis del contexto y de los riesgos ni la evaluación de la capacidad, y tampoco contenía indicaciones claras sobre la forma en que las actividades de ACA del PMA complementaban las políticas y estrategias gubernamentales⁵. El equipo de evaluación no encontró pruebas suficientes de que las actividades de ACA del PMA tuvieran unos beneficios que no fueran meramente transitorios ni de que la labor a nivel

⁴ “Informe de síntesis de la serie de evaluaciones del impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos (2002-2011) - Con enseñanzas pertinentes para el fomento de la resiliencia de los medios de subsistencia” (WFP/EB.A/2014/7-B*), pág. 3.

⁵ Como se recomienda en el documento: PMA. 2014. *Using FFA – the bigger picture. FFA Manual: Módulo A*, 28.

local se hubiera estructurado efectivamente en forma de prototipos con el fin influir en la estrategia nacional.

25. En general, el creciente nivel de atención que se dedicaba en la cartera al desarrollo de las capacidades no pasó de ser modestamente eficaz. En las entrevistas se confirmó que la oficina en el país, a pesar de reconocer la importancia del desarrollo de las capacidades, no fue capaz de centrarse en la tarea. La orientación de las actividades de desarrollo de las capacidades se vio dificultada por la falta de evaluaciones adecuadas de la capacidad y de una estrategia integral en materia de promoción. La utilización del índice de capacidad nacional, creado por el PMA para evaluar sus realizaciones, puso de manifiesto un enfoque del desarrollo de las capacidades que no era suficientemente sistemático. No obstante, al final del período examinado se observó una mejora notable en las actividades de planificación del desarrollo de las capacidades, que se centraron de forma más sistemática en las personas, la organización y las instituciones.
26. La oficina en el país reconoció la importancia de las actividades de promoción para fomentar el uso de técnicas y estrategias eficaces y pertinentes que permitieran mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, y su vinculación con medidas de desarrollo de las capacidades cuando fuera necesario. No obstante, debido en parte a los déficits de recursos y a las exigencias de la gestión de prototipos ejecutados en pequeña escala y de forma dispersa, la oficina en el país no fue suficientemente sistemática en cuanto a las actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus estrategias de promoción, ni en la presentación de informes al respecto.
27. Según lo manifestado en entrevistas realizadas con asociados del Gobierno y del sector del desarrollo, el PMA contribuyó positivamente a las políticas nacionales trabajando con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Gobierno para incluir la nutrición en el Plan de desarrollo a medio plazo para 2010-2014 y ayudando a preparar el Plan de acción nacional sobre alimentación y nutrición. El impacto del PMA en la esfera de las políticas fue inferior en lo relativo a la alimentación escolar, a la que dedicó menos atención —la alimentación escolar no se mencionaba en la estrategia para el país— a pesar del entusiasmo a nivel local que despertaron las comidas escolares preparadas con alimentos locales. El VAM fue la única esfera en que el PMA logró mejoras considerables en la capacidad analítica nacional durante el período examinado. El PMA no generó efectos por lo que se refiere a las prioridades nacionales en materia de políticas relativas a las cuestiones de género, y los interesados informaron de que hubo pocos efectos en el ámbito de la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, que es el sector que plantea más desafíos institucionales en la cartera de proyectos en Indonesia. A pesar de las posibilidades de utilizar las actividades de ACA del PMA para promover la adopción de mayor escala de medidas de adaptación al cambio climático, no ha quedado demostrado que la utilización de esos prototipos haya generado efectos importantes en el programa nacional.

Eficiencia

28. En la evaluación se observó que la eficiencia no se había tenido sistemáticamente en cuenta en el enfoque de la cartera de proyectos basado en prototipos. No había datos que demostraran que los costos unitarios de las actividades se hubiesen tenido debidamente en cuenta en el diseño y la gestión de las intervenciones basadas en prototipos, y el seguimiento de los costos no fue adecuado. El personal por lo general informó de gastos de funcionamiento elevados, que podían ser justificables en la fase de aplicación de prototipos

si las actividades de promoción y sensibilización permitieran más adelante al Gobierno aplicar esos prototipos a mayor escala y de forma más eficiente. Hacia el final del período examinado, la oficina en el país estaba estudiando la posibilidad de reducir los gastos de personal empleando a más ciudadanos indonesios.

Sostenibilidad

29. El PMA tuvo en cuenta la sostenibilidad en sus actividades de nutrición y progresó poco por lo que se refiere a mejorar la sostenibilidad por medio de la colaboración con el sector privado en la esfera del enriquecimiento de alimentos locales. La promoción de las comidas escolares preparadas con alimentos locales sentó la base para programas sostenibles de alimentación escolar, aunque podría haberse hecho más para aprovechar el entusiasmo a nivel local generado por las comidas de ese tipo. La sostenibilidad de las intervenciones del PMA en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia disminuyó hacia la mitad del período examinado debido al desempeño poco eficaz del PMA y a la inestabilidad institucional del asociado principal — el nuevo organismo nacional de gestión de actividades en casos de desastre—. La sostenibilidad técnica de las intervenciones de ACA era dudosa ya que se carecía de datos de seguimiento a medio y largo plazo.
30. El PMA hizo más progresos en lo relativo a lograr la sostenibilidad estratégica en las esferas de la cartera que requerían su participación en iniciativas más amplias y con múltiples asociados y en aquellas en las que sus actividades de promoción se apoyaban en una ejecución técnicamente competente. Ejemplos de ello fueron la colaboración con las empresas alimentarias locales en las intervenciones de nutrición y la labor de larga data relativa al VAM, que produjeron resultados estratégicamente sostenibles.

CONCLUSIONES Y VALORACIÓN GLOBAL

31. En la evaluación se examinaron las realizaciones del PMA en dos contextos en transformación: Indonesia, un país que ya no planteaba los desafíos, las necesidades y las oportunidades convencionales que el Programa suele tener que atender en su labor, y el propio PMA, que estaba pasando de centrarse en la ayuda alimentaria a hacerlo en la asistencia alimentaria, de la logística al desarrollo de las capacidades y de necesitar principalmente competencias técnicas a requerir por lo menos un nivel equivalente de conocimientos estratégicos e institucionales.
32. En este entorno dinámico e inestable, la oficina del PMA en Indonesia tuvo que lidiar con desafíos presupuestarios que aumentaban constantemente. Durante buena parte del período examinado, la oficina en el país sobrevivió al límite de la viabilidad, y en ocasiones de la credibilidad, operando a niveles insostenibles y en condiciones que inevitablemente perjudicaron sus resultados. A pesar de ello, la oficina logró realizar progresos importantes por lo que se refiere a la estrategia, transformando las funciones y el perfil del PMA, mejorando la pertinencia de la cartera respecto de las necesidades humanitarias y de desarrollo del país y aumentando la alineación con el programa y las políticas nacionales. No obstante, hacia el final del período evaluado los problemas de recursos hicieron peligrar la facultad del PMA para mantener un nivel de capacidad mínimo que le permitiera conservar el perfil y la eficacia que necesitaba para proseguir por las nuevas vías que estaba tomando acertadamente.

33. Es probable que el proceso de adopción de decisiones estratégicas del PMA vaya evolucionando a medida que sus asociados gubernamentales dispongan de mayores recursos y competencias técnicas. El proceso de adopción de decisiones será cada vez más una actividad compartida a la hora de formular el programa nacional en el que el PMA realizará contribuciones específicas. Para el PMA, en su calidad de organización de alcance mundial, el desafío estribará en adaptar sus operaciones con rapidez para que se adapten al cambio estratégico. El importante progreso estratégico realizado en la cartera de Indonesia no fue acompañado por un buen nivel de eficacia en todos los programas, ya que persistían algunos antiguos hábitos operacionales.
34. La eficacia de la cartera varió ampliamente según las distintas actividades. La principal dificultad para adaptar las operaciones a la estrategia fue el uso de prototipos destinados a lograr que la ejecución sobre el terreno en pequeña escala, a través de las actividades de promoción, estuviera vinculada con la adopción a gran escala de esos prototipos. La cartera mostró un nivel de eficacia limitado en este ámbito y los esfuerzos realizados en las esferas técnica, del desarrollo de las capacidades y de la promoción fueron insuficientes para lograr establecer este vínculo vital. Una dificultad conexa fue la atención insuficiente brindada a la eficiencia durante el diseño, la ejecución y el seguimiento de las estrategias basadas en prototipos. A tenor del número limitado de criterios de eficiencia que fue posible aplicar en la evaluación, las realizaciones de la cartera no fueron satisfactorias. Estos dos desafíos relacionados con los prototipos pusieron en peligro la sostenibilidad de los productos de la cartera.

RECOMENDACIONES

35. **Recomendación 1: A fin de definir más claramente la estructura y la justificación de su cartera de proyectos en Indonesia, la oficina en el país debería planificar y realizar sus actividades clasificándolas en dos categorías: desarrollo de las capacidades institucionales y aplicación de prototipos.**
36. Esta división en dos categorías explícitas hará que para la oficina en el país sea más fácil comprender los desafíos y formular las estrategias adecuadas al respecto. El desarrollo de las capacidades institucionales —que actualmente consiste en actividades de VAM y de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia— se centra en el fortalecimiento de las instituciones pertinentes y la mejora de la capacidad del personal a nivel nacional, provincial y, si es pertinente, de distrito. Las actividades basadas en prototipos —que actualmente son las de ACA, NMI y alimentación escolar— deberían centrarse en formular estrategias basadas en datos empíricos para ofrecer un apoyo a nivel de los beneficiarios que los organismos nacionales del sector público y el sector privado puedan adoptar y ampliar, y en poner en marcha una estrategia de desarrollo sostenible de las capacidades para hacerlo posible.
37. En los programas de desarrollo de las capacidades institucionales debería especificarse lo siguiente: el enfoque de desarrollo de las capacidades que se aplicará; la estrategia de promoción y sensibilización que se utilizará, y las modalidades de seguimiento y presentación de informes relativos a la ejecución de esta estrategia.
38. En el diseño de las actividades basadas en prototipos debería especificarse lo siguiente: la escala de la intervención, el nivel final previsto de ampliación de la escala y la forma de alcanzarlo; las funciones del PMA en la ejecución sobre el terreno; los métodos, instrumentos y enfoques que se formularán, probarán y promocionarán; la forma en que se

llevarán a cabo las actividades de desarrollo de las capacidades; la eficacia en función de los costos del prototipo en cuestión y las actividades definitivas una vez se haya ampliado su escala; la estrategia de promoción y sensibilización que se utilizará para establecer una actuación eficaz a nivel de políticas; los indicadores y los métodos de seguimiento, y la estrategia y el calendario del PMA para la retirada.

39. **Recomendación 2: La oficina en el país debería formular claramente una estrategia general de desarrollo de las capacidades para cada uno de los sectores en que interviene, esto es, el VAM, la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, la NMI y la alimentación escolar.**
40. Cada estrategia debería estar respaldada por un plan de dotación de recursos y tendría que abarcar: el análisis de las partes interesadas; la visión y los efectos previstos; el enfoque y los instrumentos para evaluar a cada asociado directo; los tipos de intervención, que deberían aprovechar y ampliar la ventaja comparativa del PMA e incorporar las cuestiones de género en todas las actividades; los asociados estratégicos para la ejecución; los indicadores de los progresos y los procesos; los procesos de reflexión y extracción de enseñanzas, y la labor de desarrollo de las capacidades conexas necesaria para el personal de la oficina del PMA en el país.
41. **Recomendación 3: La oficina en el país debería formular claramente una estrategia general de promoción y sensibilización para cada uno de los sectores en que interviene, esto es, el VAM, la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, la NMI y la alimentación escolar.**
42. Cada estrategia, para que la actuación en la esfera de las políticas sea eficaz, debería abarcar: el análisis de las partes interesadas, la identificación de los responsables de la formulación de políticas —a todos los niveles— en los que hay que influir; la función de los asociados, incluidos los agentes de la sociedad civil; los cambios en materia de políticas, reglamentos, dotación de recursos y prácticas que hay que promover; los enfoques por aplicar, que deberían aprovechar la ventaja comparativa del PMA e incorporar la perspectiva de género en todas las actividades; la manera en que el PMA podría actuar como foro de reunión e intermediario entre el Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y otros organismos internacionales, y planes e indicadores para la medición de los avances. Cada estrategia debería estar respaldada por un plan de dotación de recursos.
43. **Recomendación 4: La oficina en el país, con el apoyo de la Sede y el despacho regional, debería dedicar el mismo nivel de esfuerzo y de recursos a la labor de alimentación escolar y a las actividades de NMI.**
44. La aplicación de esta recomendación requerirá una dotación de personal suficiente; una estrategia de desarrollo de las capacidades más clara por lo que se refiere a la ejecución a nivel de los distritos, y una estrategia de promoción para sacar rendimiento a nivel nacional del entusiasmo que han generado a nivel local los enfoques de nutrición escolar que el PMA utiliza.
45. **Recomendación 5: La oficina en el país debería tratar de movilizar fondos, con el apoyo de la Dirección de Asociaciones con el Sector Privado, para llevar a cabo actividades de investigación adicionales destinadas a definir cómo mejorar su estrategia de NMI, sobre la base de la evaluación del impacto de los enfoques utilizados hasta el momento.**

46. Estas actividades de investigación deberían centrarse en comparar los efectos de distintos conjuntos de intervenciones, como las que utilizan productos alimenticios respecto de las de educación y promoción de cambios en las pautas de comportamiento; las que se llevan a cabo en la temporada de escasez de alimentos respecto de las que se realizan en otros momentos, y las centradas específicamente en la nutrición respecto de las que tienen en cuenta este aspecto sin más.
47. **Recomendación 6: La Sede debería mejorar sus sistemas de seguimiento y presentación de informes a fin de hacerlos más pertinentes para la labor del PMA en Indonesia y en países similares.**
48. El formato de los informes normalizados de los proyectos debería revisarse para que sea posible presentar información sobre el marco lógico de las operaciones cuando sea pertinente; las estrategias de desarrollo de las capacidades y de promoción formuladas para la operación; la viabilidad técnica e institucional de la operación, vinculada —cuando sea pertinente— a la seguridad alimentaria y nutricional de los beneficiarios de las intervenciones basadas en prototipos y a las ventajas conexas; la contribución a los Objetivos Estratégicos del PMA, y el cumplimiento de determinadas políticas del PMA, principalmente las relativas a la nutrición, la alimentación escolar, el desarrollo de las capacidades y el género.
49. **Recomendación 7: El PMA, mientras mantenga una oficina en Indonesia, debería garantizar una dotación básica mínima de personal de operaciones.**
50. Esta dotación debería estar formada por menos personal de contratación internacional y una mayor proporción de personal experimentado nacional de categoría superior, que podría complementarse, de ser necesario, con consultores de categoría superior de contratación internacional o local. Por lo menos durante el tiempo de vigencia restante del PP, la oficina debería disponer de especialistas en desarrollo de las capacidades y en alimentación escolar contratados a tiempo completo. No sería necesario aumentar el número total de miembros del personal. Todos los especialistas técnicos deberían ser competentes en materia de desarrollo de las capacidades. Todos los contratos del personal deberían ser para un período de 12 meses por lo menos.
51. La financiación para estos fines es una responsabilidad institucional del PMA y probablemente habrá que recurrir a una combinación de fuentes de fondos no tradicionales, como pueden ser el Gobierno anfitrión y el sector privado, así como las fuentes bilaterales y multilaterales habituales y quizá algunas nuevas.
52. **Recomendación 8: Excepto en caso de situaciones de emergencia de nivel 3, el PMA no debería suministrar o distribuir alimentos en Indonesia, ni siquiera los productos utilizados en la labor de alimentación complementaria.**
53. La oficina en el país debería, con el apoyo del despacho regional y la Sede, abandonar toda participación directa en el suministro o distribución de alimentos y de productos utilizados en la labor de alimentación complementaria tan pronto como sea posible una vez que se hayan establecido disposiciones alternativas viables.

54. **Recomendación 9:** La oficina en el país debería, con el apoyo de la Dirección de Políticas, Programas e Innovaciones y el despacho regional, realizar una evaluación urgente y completa de sus actividades de ACA para determinar la eficacia en función de los costos, la sostenibilidad y las posibilidades de reproducción de los enfoques que se han utilizado y decidir si está justificado seguir llevando a cabo actividades de ese tipo.
55. La evaluación debería abarcar una investigación completa de las variables pertinentes en materia de seguridad alimentaria y las de carácter institucional y ambiental correspondientes a por lo menos 20 lugares en los que el PMA haya respaldado actividades de ACA durante el período objeto de examen. Una vez realizado este estudio, las recomendaciones para seguir apoyando las actividades de ACA deberían basarse en la premisa de que el PMA no llevará a cabo por sí mismo actividades de suministro o distribución de alimentos.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	asistencia alimentaria para la creación de activos
APC	alimentos para la capacitación
APT	alimentos por trabajo
NMI	nutrición maternoinfantil
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PP	programa en el país
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad