

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 6-10 de junio de 2011

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/2011/7-E
28 abril 2011
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN RWANDA

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a 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, OE*: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Oficial Superior de Evaluación, OE: Sra. M. Read Tel.: 066513-2539

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

Rwanda tiene una población de 10,3 millones de habitantes, con un crecimiento medio anual de 2,7%. Tiene una de las densidades demográficas mayores del mundo, y la agricultura es la espina dorsal de la economía. En 2000 su producto interno bruto fue del 8%, y en 2008 aumentó al 11%. El 57% de la población vive por debajo del umbral nacional de pobreza y, a pesar de los aumentos registrados últimamente en la seguridad alimentaria, persisten niveles elevados de malnutrición crónica. La tasa de alfabetización y las tasas netas de escolarización en las escuelas primarias han aumentado espectacularmente. En Rwanda, siguen viviendo en campamentos alrededor de 54.000 refugiados, procedentes en su mayor parte de la República Democrática del Congo. Los rwandeses que habían huido anteriormente del país siguen regresando de los países vecinos, y se han ido reasentando.

En el presente informe se evalúa la cartera de proyectos de 2006-2010, tratando de responder a la vez a las tres preguntas siguientes: i) ¿en qué medida supo el PMA adoptar una buena posición estratégica y ajustarse a las estrategias del Gobierno y de los asociados?; ii) ¿en qué se basó el PMA para tomar sus decisiones y en qué medida éstas resultaron estratégicas?, y iii) ¿qué rendimiento obtuvo la cartera de proyectos, y cuáles fueron sus resultados?

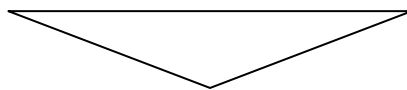
La evaluación fue llevada a cabo por un equipo de seis consultores independientes, que trabajaron sobre el terreno en noviembre y diciembre de 2010.

La evaluación observó que entre 2006 y 2010 la cartera de proyectos del PMA en Rwanda respondía plenamente a las preocupaciones del Gobierno y las necesidades de la población, y encajaba perfectamente con la iniciativa piloto “Unidos en la Acción” del equipo de las Naciones Unidas en el país, que también se ajustaba a las prioridades nacionales.

Durante el período, el PMA adoptó algunas decisiones estratégicas que dieron resultados positivos. Su labor de acopio y análisis de la información sobre la situación del hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición en el país desempeñó una función importante. El PMA basó sus intervenciones en las prioridades establecidas claramente por el Gobierno, que dirigía las actividades de coordinación con los donantes. La participación del PMA en los grupos temáticos de “Unidos en la Acción” permitió crear mayores sinergias con los asociados de las Naciones Unidas. En general, sin embargo, los proyectos del PMA estaban demasiado dispersos geográficamente, con pocas coincidencias o posibilidades para sinergias. El PMA pudo maximizar el apoyo que prestaba a la educación organizando en las escuelas actividades agrícolas de base comunitaria.

El PMA demostró su ventaja comparativa en el socorro prolongado, la rehabilitación de tierras e infraestructura, la alimentación escolar y la nutrición. En general, la asistencia alimentaria proporcionada fue eficaz y eficiente, y el PMA logró efectos positivos con sus intervenciones basadas en actividades de alimentos por trabajo, alimentos para la creación de activos, alimentos para la capacitación, nutrición y educación, y con sus distribuciones generales de alimentos. Las recomendaciones para el futuro se centran en un compromiso más sólido basado en la adopción de estrategias y medidas de lucha contra la malnutrición crónica, y en el fomento de las capacidades para que el Gobierno se haga cargo del análisis de la seguridad alimentaria y la nutrición y del programa de alimentación escolar.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en Rwanda” (WFP/EB.A/2011/7-E) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.A/2011/7-E/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento titulado “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2011 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

ANTECEDENTES

Características de la evaluación

1. La evaluación de la cartera de proyectos en Rwanda abarca las operaciones del PMA ejecutadas entre 2006 y 2010, a saber: dos proyectos de desarrollo y tres operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR). La cartera fue presupuestada en 207 millones de dólares EE.UU., y comprendía una labor analítica adicional financiada por separado.
2. La evaluación sirve al doble objetivo de transparencia y aprendizaje; y procura evaluar el rendimiento y los resultados de la cartera de proyectos del país, para determinar las razones de los éxitos y fracasos observados y extraer las enseñanzas del caso. La cartera de proyectos se evalúa en el presente informe tratando de responder a la vez a las tres preguntas siguientes: i) ¿En qué medida supo el PMA adoptar una buena posición estratégica y ajustarse a las estrategias del Gobierno y de los asociados?; ii) ¿En qué se basó el PMA para tomar sus decisiones y en qué medida éstas resultaron estratégicas?, y iii) ¿Qué rendimiento obtuvo la cartera de proyectos, y cuáles fueron sus resultados?
3. La evaluación fue llevada a cabo por un equipo de seis consultores independientes, mediante un trabajo de campo realizado en noviembre y diciembre de 2010.

Contexto

4. Rwanda tiene una población de 10,3 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento medio anual de 2,7%¹. Tiene una de las densidades demográficas más grandes del mundo, con un promedio de 321 habitantes por kilómetro cuadrado en una tierra escasa. En 2000, su producto interno bruto (PIB) fue del 8%, y en 2008 aumentó al 11%. El 57% de la población vive por debajo del umbral nacional de pobreza, y el 90,3% con menos de 2 dólares por día; la prevalencia mayor de la pobreza se da en las provincias occidentales y meridionales. En 2008, el 62% de los hogares encabezados por mujeres vivía por debajo del umbral de pobreza, comparado con el 54% de los encabezados por varones. Los grupos de hogares que tienen los medios de subsistencia más vulnerables son los pequeños agricultores, que cultivan menos de 0,1 hectáreas y constituyen el 38% de la población, y los trabajadores agrícolas, que representan el 22%².
5. Educación. Entre las personas de 15 a 24 años el nivel de alfabetización pasó del 57% en 2000 al 77% en 2005-2006; la tasa neta de escolarización en las escuelas primarias aumentó de 72% en 2000 a 93% en 2009. Durante el mismo período la tasa de terminación de la escuela primaria se triplicó con creces del 22% al 75%, con una tasa media de asistencia del 83,5% en 2005³. La tasa nacional de abandono es de 14%⁴. En 2009 el Gobierno introdujo un programa de educación básica de nueve años, añadiendo al nivel primario tres años, correspondientes a los grados 7° a 9°.

¹ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). 2010. *Estado de la población mundial 2010*. Nueva York.

² Análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad. 2009.

³ Encuesta integrada de hogares. 2007.

⁴ Ministerio de Educación. 2009. Indicadores del sistema educativo correspondientes a la enseñanza primaria. Kigali.

6. Entre los problemas específicos a los que hace frente Rwanda figuran los siguientes:
- *Vulnerabilidad a las catástrofes naturales.* En las provincias meridionales, orientales y occidentales hay zonas de precipitaciones crónicamente escasas. La erosión del suelo es endémica, con un 40% de las tierras agrícolas en riesgo.
 - *Importantes afluencias de refugiados* en los últimos 15 años, de los cuales en 2009 todavía había 54.000 en campamentos. Además, los rwandeses que habían huido del país han seguido regresando de los países vecinos y necesitan reasentarse.
 - *Inseguridad alimentaria de los hogares persistente, pero mejorando.* El análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2009 y la encuesta sobre nutrición constataron que la puntuación relativa al consumo de alimentos había pasado del 35% de los hogares que en 2006 tenían un consumo inaceptable, es decir, escaso o en el límite de la normalidad, al 22% en 2009.
 - *Falta de una infraestructura de comercialización agrícola.* La agricultura es la espina dorsal de la economía rwandesa, sobre la que se apoya aproximadamente el 80% de la población activa; aporta el 37,4% del PIB nacional y representa alrededor del 85% de las exportaciones⁵. La falta de un mercado agrícola y de una infraestructura comercial continúa siendo un problema, en particular para los pequeños agricultores, tanto más cuanto que durante los últimos tres a cuatro años ha aumentado la producción de maíz, trigo y frijoles.
 - *Tamaño pequeño de las fincas.* La mayoría de los agricultores son pequeños productores que cultivan menos de una hectárea. El análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2009 constató que el 19% de los agricultores del país cultivaba menos de 0,1 hectáreas, el 37% menos de 0,2 hectáreas, y el 59% menos de 0,5 hectáreas. Sólo el 4% de los hogares tenía acceso a una hectárea o más.
 - *Malnutrición crónica duradera.* Pese a las mejoras obtenidas últimamente en la seguridad alimentaria, en los últimos diez años, según el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2009, ha persistido la malnutrición crónica, con una tasa de retraso del crecimiento del 52%. El estado nutricional de las mujeres sigue siendo deficiente. Los datos del análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2009 indicaron que la malnutrición aguda global era del 4,6%, y la malnutrición aguda grave, del 1,6%. Una prevalencia de malnutrición aguda global de menos del 5% en los niños menores de 5 años se clasifica como aceptable.
 - *El VIH.* Las personas con VIH se estiman entre 140.000 y 160.000, aunque la tasa de prevalencia bajó del 4,3% en 2001 al 2,8% en 2007.

La cartera de proyectos del PMA en Rwanda

7. El PMA ha estado presente en Rwanda desde 1972, con 60 operaciones⁶ por un total de 1.800 millones de dólares. La cartera de proyectos de 2006-2010 en Rwanda comprendía cinco operaciones, a saber: dos proyectos de desarrollo (101560 y 106770); y tres OPSR (100622 [regional], 105310 y 200030). Entre otras actividades financiadas con cargo a donaciones y fondos fiduciarios figuran los análisis exhaustivos de la seguridad alimentaria

⁵ Sinopsis preparada por el Banco Mundial sobre Rwanda, disponible en: http://web.worldbank.org/wbsite/external/countries/africaext/rwandaextn/0,,menuPK:368714~pagePK:141132~p_iPK:141107~theSitePK:368651,00.html.

⁶ Las 50 operaciones nacionales y 10 operaciones regionales ejecutadas en Rwanda.

y la vulnerabilidad de 2006 y de 2009, la encuesta de nutrición, y la Iniciativa experimental “Compras en aras del progreso”, que dio comienzo en julio de 2009.

8. Del costo total de 207 millones de dólares de la cartera, el 22% se destinó a los proyectos de desarrollo y el 78% a las operaciones de socorro y recuperación⁷. En el Cuadro 1 se presenta la distribución de la cartera de proyectos por tipo de operación durante el período 2006-2010.

CUADRO 1: CALENDARIO Y NIVEL DE FINANCIACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN RWANDA (en millones de dólares EE.UU)										
Operación	Título	2006		2007		2008		2009		2010
Proyecto de desarrollo 101560	Programa en el país	Necesario: 47,5 Contribución: 26,4								
Proyecto de desarrollo 106770	Asistencia. alimentaria Educación	← 2003						Necesario: 41,3 Contribución: 28,4		
OPSR 100622 (regional)	Ayuda alimentaria para el socorro y la recuperación en la región de los Grandes Lagos	Necesario: 33,6 Contribución: 14,0								→ 2012
OPSR 105310	Asistencia a refugiados y operaciones de recuperación para los hogares más vulnerables					Necesario: 54,0 dólares Contribución: 35,3 dólares				→ 2011
OPSR 200030	Asistencia para refugiados y apoyo para la recuperación de las comunidades de acogida y los hogares más vulnerables									Necesario: 36,6 Contribución: 4,9
Alimentos distribuidos (toneladas)		23 909		26 078		22 332		20 488		27 754
Gastos directos		22,6		15,5		19,3		21,9		no disponible
Porcentaje de gastos directos: Rwanda con respecto al resto del mundo		0,8%		0,6%		0,5%		0,6%		no disponible
Total de beneficiarios (efectivo)		Hom-bres	Muje-res	Hom-bres	Muje-res	Hom-bres	Muje-res	Hom-bres	Muje-res	Datos por sexos no disponible 529 000
		265 006	291 632	237 880	271 860	252 100	276 115	222 425	231 292	
Total de beneficiarios (efectivo)		556 638		509 740		528 215		453 717		529 000
Gastos directos para el PMA en todo el mundo		2 700		2 800		3 500		4 000		no disponible

9. De la media de 526.000 beneficiarios por año, el 50% eran mujeres y niñas; el 50% recibió asistencia mediante alimentos para la educación (APE); el 25% participó en actividades de alimentos por trabajo (APT), alimentos para la creación de activos (ACA) y alimentos para la capacitación (APC); el 9% recibió alimentos en las distribuciones generales de alimentos, destinadas principalmente a los refugiados y repatriados; el 7% eran pacientes con enfermedades relacionadas con el VIH en terapia antirretroviral; el 6% eran refugiados malnutridos que recibían alimentación suplementaria; y el 3% eran rwandeses malnutridos que recibían apoyo a la salud y nutrición maternoinfantiles (SNMI) (Cuadro 2).

⁷ En estas estadísticas no está incluida la revisión presupuestaria aprobada en 2011 para el proyecto de desarrollo 106770, que llevó el presupuesto total a 68,4 millones de dólares.

CUADRO 2: DISTRIBUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA CARTERA DE PROYECTOS, POR BENEFICIARIOS

Actividad	Distribución general de alimentos (1)*	Nutrición (1)	APT/ACA/APC (3)	Nutrición (4)	VIH (4)	Educación (4)
Proyecto de desarrollo 101560					X	X
Proyecto de desarrollo 106770						X
OPSR 100622 (regional)	X	X	X	X	X	
OPSR 105310	X	X	X	X	X	
OPSR 200030	X	X	X	X	X	
Porcentaje previsto de beneficiarios	14%	4%	34%	2%	5%	40%
Porcentaje efectivo de beneficiarios	9%	6%	25%	3%	7%	50%

* Los números entre paréntesis se refieren al Objetivo Estratégico pertinente.

ASPECTOS DESTACADOS DE LAS REALIZACIONES

Armonización y posicionamiento estratégico

10. Los objetivos de la cartera de proyectos armonizaban perfectamente con los Objetivos Estratégicos del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, como se indica en la Figura 1.

Figura 1: Modelo de evaluación para la cartera de proyectos en Rwanda

Objetivo Estratégico 1: salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias	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	Objetivo Estratégico 5: fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales
Rendimiento y resultados Pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de las operaciones del PMA en Rwanda Logro de los objetivos declarados Contribución a los objetivos sectoriales y reducción de la pobreza Sinergias y efecto multiplicador de las operaciones del PMA y de los asociados en Rwanda				
Decisiones estratégicas Análisis de la información sobre la seguridad alimentaria y la nutrición para entender los problemas y desafíos principales Uso de la información sobre la seguridad alimentaria y la nutrición para asignar una prioridad al problema del hambre en el programa nacional Determinación de la ventaja comparativa del PMA en Rwanda Grado de coordinación con el Gobierno, los donantes, el equipo de las Naciones Unidas en el país y las ONG asociadas Función y eficacia de la cartera de proyectos del PMA en Rwanda en el fomento de las capacidades entre el Gobierno y las ONG asociadas				
Armonización estratégica Armonización de la estrategia del PMA en Rwanda con las necesidades humanitarias y de desarrollo del país Influencias de los programas nacionales en materia de políticas y de las estrategias de los asociados Armonización de la estrategia del PMA en Rwanda con las políticas institucionales del PMA				
Distribución general de alimentos Alimentación suplementaria	Análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad Sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria	APT ACA APC	SNMI APE Terapia antirretroviral	Fomento de la capacidad y capacitación “Compras en aras del progreso”

11. La cartera de proyectos del PMA en Rwanda demostró una estrecha armonización con las políticas y estrategias gubernamentales. El Gobierno ejerció un liderazgo claro y dio muestras de estar plenamente identificado con los proyectos. “Visión 2020” y la Estrategia de desarrollo económico y reducción de la pobreza proporcionaron el marco normativo general. Las actividades del PMA armonizaban plenamente con los pilares estratégicos de “Visión 2020”, especialmente las destinadas a la transformación de la agricultura y al desarrollo global de los recursos humanos. El PMA trabajó con el equipo de las Naciones Unidas en el país en cinco esferas temáticas, y con otros asociados para el desarrollo que apoyan al Gobierno.

12. La política de ayuda a Rwanda (2006) establece la forma en que el Gobierno aplica la Declaración de París y orienta la labor de los ministerios, los asociados para el desarrollo y otras partes interesadas. La participación del PMA en los grupos temáticos del equipo de las Naciones Unidas en el país y en los comités gubernamentales para los sectores de la agricultura, la educación y la salud garantizó una armonización y colaboración estratégica excelentes, que permitieron al PMA influir en el debate en curso sobre la futura orientación de las políticas gubernamentales.
13. El PMA participó activamente en las iniciativas piloto “Unidos en la Acción” y en actividades conjuntas. Por ejemplo, el cultivo de huertos escolares, en el que participaron la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el PMA y el Ministerio de Agricultura, resultó ser una herramienta práctica para capacitar a los alumnos en prácticas agrícolas apropiadas. En una evaluación independiente llevada a cabo últimamente sobre la iniciativa piloto “Unidos en la Acción”⁸ se observó que conducían a una programación más eficaz y a una armonización mejor con las prioridades nacionales, aunque las iniciativas de desarrollo gubernamentales procedían más rápidamente que la iniciativa “Unidos en la acción”.
14. La labor analítica financiada por el PMA y los asociados armonizaba con la demanda de información necesaria para la planificación y otras finalidades. Los análisis exhaustivos de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad proporcionaron al Gobierno información sobre la situación del país en materia de hambre y seguridad alimentaria, que permitieron la elaboración del sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria. Los departamentos gubernamentales, los asociados para el desarrollo y otros organismos utilizaron los datos y la información producidos, sobre todo para el desarrollo de indicadores más aptos para el marco común de evaluación de las realizaciones aprobado por el Gobierno y los asociados para el desarrollo. Gracias, sin embargo, al proceso de descentralización del Gobierno, ahora los distritos crean sus propios planes de desarrollo sin referencia alguna a dicha información.
15. El PMA fue el asociado principal del Gobierno y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el suministro de raciones alimentarias a 54.000 refugiados. El apoyo del PMA, junto con los esfuerzos de la ACNUR y del Gobierno, contribuyó al reasentamiento de los repatriados rwandeses.
16. Los objetivos de las actividades de APT, ACA y APC del PMA eran coherentes con el programa y las políticas nacionales declarados, sobre todo con la política agraria nacional (marzo de 2004), que se centra en el aumento de las tierras cultivables, la conservación del suelo y la ordenación del agua. La orientación de las actividades de APT, ACA y APC hacia la rehabilitación o el desarrollo de la infraestructura rural fue una medida apropiada.
17. En el marco del Plan estratégico para el sector de la educación, 2010-2015, el programa de alimentación escolar del PMA, ejecutado en asociación con el Ministerio de Educación, se ajustó perfectamente al objetivo de aumentar la asistencia, reducir las tasas de abandono, mejorar el aprendizaje y ampliar la enseñanza básica de seis a nueve años.
18. Las actividades del PMA en materia de SNMI eran idóneas para las necesidades actuales del país, contribuyeron a aumentar el acceso a los servicios comunitarios de salud y nutrición, y armonizaban perfectamente con las políticas gubernamentales. Estaban

⁸ Ministerio de Finanzas/Naciones Unidas en Rwanda. 2010. “Country-Led Evaluation of Delivering as One UN in Rwanda” (Evaluación nacional de la iniciativa “Unidos en la acción” de las Naciones Unidas en Rwanda). Presentación de las conclusiones provisionales, Hanoi, junio de 2010.

también en consonancia con la influyente serie *The Lancet* y la iniciativa internacional SUN. En el plano nacional, el PMA participó activamente en la dirección conjunta del grupo temático sobre el VIH del equipo de las Naciones Unidas en el país, en debates, y en la elaboración de las estrategias gubernamentales en materia de SNMI y a favor de las personas con VIH, incluida la estrategia nacional multisectorial destinada a eliminar la malnutrición en Rwanda, el Plan de acción para 2010-2013.

19. La iniciativa piloto “Compras en aras del progreso”, acometida en Rwanda en 2009 con el fin de proporcionar un mercado para los pequeños agricultores, se ajusta perfectamente a las políticas y programas gubernamentales y establece sólidas sinergias con los programas de los asociados para el desarrollo que apoyan el mejoramiento de la productividad agrícola y la comercialización.

Adopción de decisiones estratégicas

20. En general, el acopio y análisis de la información sobre la situación de Rwanda en materia de hambre, seguridad alimentaria y nutrición contribuyeron a incorporar en el programa nacional las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición. El PMA basó sus intervenciones sobre las prioridades establecidas claramente por el Gobierno, que dirige los esfuerzos de coordinación con los donantes. Dentro del equipo de las Naciones Unidas en el país, las ventajas comparativas del PMA en los sectores del socorro, la educación, la nutrición, el VIH y la agricultura se tradujeron en mayores sinergias con los asociados de las Naciones Unidas y le permitieron tener acceso al “Fondo único” y a otros fondos fiduciarios de donantes múltiples.
21. Rwanda ha realizado muchos progresos en el logro del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 2 relativo a la enseñanza primaria universal, pero no en cuanto al ODM 1 relativo a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre⁹. Durante los últimos cinco años, el apoyo del PMA a la alimentación escolar superó ampliamente su apoyo a los servicios SNMI. Ello se compensaba por el hecho de que con las actividades de SNMI, ejecutadas adecuadamente por el Ministerio de Salud con el apoyo del PMA, se combatía la malnutrición, mientras el programa de alimentación escolar tenía objetivos principalmente educacionales. Esto indica la necesidad de que la cartera vuelva a insistir con los asociados en las actividades que abordan las causas de la malnutrición crónica.
22. A causa principalmente de la falta de recursos, en 2009 el PMA suprimió la asistencia alimentaria en especie destinada a las actividades generalizadas de aprovechamiento de tierras, que anteriormente se realizaban mediante APT, ACA y APC. Como el Gobierno cuenta con una estrategia sólida para la agricultura y el aprovechamiento de tierras, ha continuado construyendo bancales con los recursos de otros donantes, pero todavía quedan necesidades no cubiertas. El proyecto piloto del PMA “Compras en aras del progreso” (2009-2010) es oportuno, ya que establece mercados para la producción de alimentos excedentarios de los pequeños agricultores.
23. Aprovechando el apoyo prestado a la educación mediante el programa de alimentación escolar, el PMA pudo contribuir a la ampliación de la enseñanza primaria por parte del Gobierno y utilizar las escuelas como locales para otras actividades comunitarias relacionadas con la seguridad alimentaria. Ello requirió una notable adaptación de los planes del PMA en plena ejecución del proyecto de desarrollo quinquenal, lo que hizo aumentar el número de los beneficiarios. Relacionado con esto, la estrategia del PMA para

⁹ Gobierno de Rwanda. 2008. “EDPRS Mini Demographic and Health Survey 2008” (Estrategia de desarrollo económico y reducción de la pobreza: miniencuesta demográfica y sanitaria). Kigali. Situación de los ODM en Rwanda: ODM 1, ninguna probabilidad; ODM 2, posible para 2015.

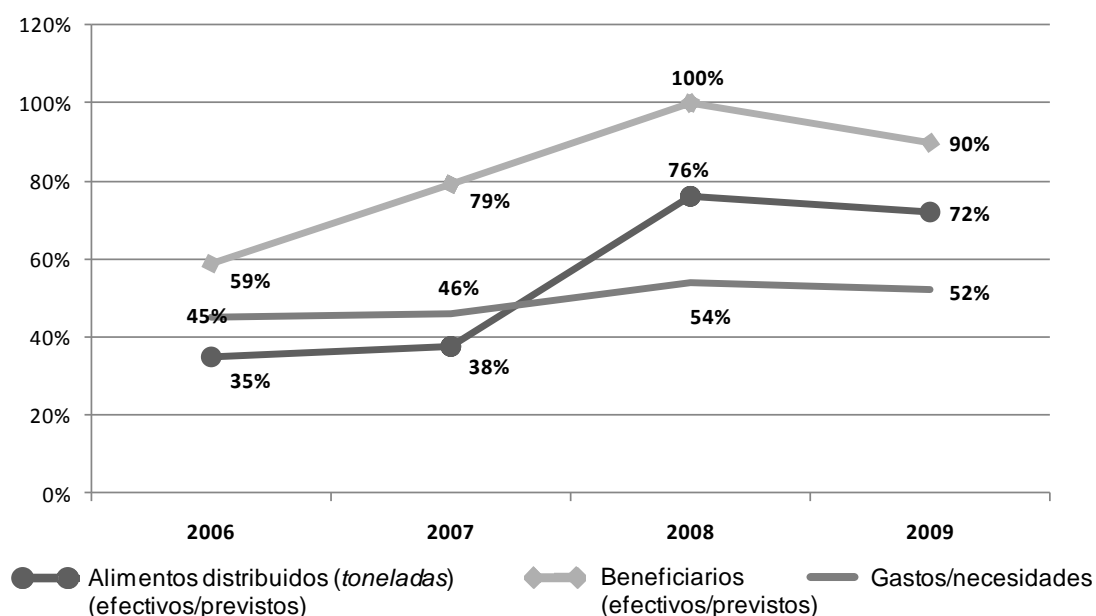
el traspaso de responsabilidades sobre la alimentación escolar tardó en comenzar, debido principalmente a una preparación insuficiente del Gobierno y de las comunidades. Sin embargo, el apoyo del PMA a la dependencia de alimentación escolar del Ministerio de Educación dio lugar a una política y estrategia nacionales en materia de nutrición escolar que, si bien todavía no están ultimadas, deberían imprimir un impulso al proceso de traspaso de responsabilidades.

24. En 2007, el paso del PMA de una OPSR regional, que estaba funcionando desde 1999, a una OPSR específica para Rwanda fue una decisión oportuna, ya que permitió una armonización mayor con las necesidades del país.
25. En algunos casos el PMA pudo aprovechar las sinergias establecidas entre proyectos que coincidían geográficamente, tales como los de APT y de alimentación escolar, lo cual permitió el cultivo de huertos escolares. Pero, en general, los desembolsos para las intervenciones se dispersaron demasiado en todo el país y con pocas sinergias.

RENDIMIENTO Y RESULTADOS DE LA CARTERA DE PROYECTOS

26. Desde 2006 hasta 2009, la cartera alcanzó a 450.000-580.000 beneficiarios por año, de los cuales el 50% eran mujeres y niñas, lo que representaba entre el 59% y el 100% de los beneficiarios previstos. Los alimentos distribuidos oscilaron entre 35% y 76% de lo previsto, mientras los gastos correspondieron a alrededor del 50% de las necesidades. Entre las realizaciones de las diferentes actividades no hubo grandes diferencias, aunque algunas, tales como el apoyo a los refugiados, los APT, ACA y APC, y la alimentación escolar, fueron un poco mejores.

Figura 2: Alimentos distribuidos, beneficiarios y gastos, previstos y efectivos



Fuentes: Informes anuales e informes normalizados sobre los proyectos.

Pertinencia

27. Los proyectos contenidos en la cartera correspondían a las necesidades de las personas. Todos los beneficiarios entrevistados se mostraron muy satisfechos de la asistencia recibida, y el Gobierno y los asociados para el desarrollo, incluido el equipo de las Naciones Unidas en el país, reconocen al PMA como un asociado sólido. La pertinencia se vio afectada por las interrupciones de la distribución de alimentos, debidas principalmente a la insuficiencia de fondos, que causó la supresión total de algunas actividades mientras otras sufrieron déficit prolongados.
28. En la cartera se observaron ejemplos positivos y negativos de participación en la selección y ejecución de los proyectos y en la identificación con los mismos. Las actividades de APT, ACA y APC se ejecutaron con un gran sentido de apropiación por parte del Gobierno, que asumió la responsabilidad general de la labor de rehabilitación de las cuencas hidrográficas, mientras las comunidades están manteniendo y utilizando la infraestructura reconstruida para apoyar sus medios de subsistencia. Sin embargo, debido a la insuficiencia de fondos no comenzaron las actividades de ACA destinadas a restaurar las zonas situadas en torno a los campamentos de los refugiados.
29. La realización de la intención del Gobierno de ejecutar su propio programa de alimentación escolar tuvo que retrasarse en 2009 ante el objetivo de ampliar la enseñanza primaria en tres años; para contribuir a lograr tal reforma el PMA aumentó la cobertura de su alimentación escolar. Más recientemente, el Gobierno comenzó a interesarse por un programa de alimentación escolar comunitario. El PMA acompañó este proceso ejecutando en las escuelas proyectos piloto con la participación de las comunidades, y en el plano nacional prestó asistencia al Gobierno con la alimentación escolar y la elaboración de una política de nutrición.
30. El sentido de apropiación del Gobierno y de las comunidades en la reciente iniciativa piloto “Compras en aras del progreso” fue impresionante. Con dicha iniciativa se alimenta la demanda y se facilita el mejoramiento de la productividad, la calidad y el almacenamiento.
31. Los programas de SNMI y de terapia antirretroviral eran pertinentes para reducir los niveles de malnutrición en las mujeres embarazadas, los niños menores de 5 años y los pacientes con enfermedades relacionadas con el VIH. El lanzamiento de la estrategia nacional multisectorial destinada a eliminar la malnutrición en Rwanda, un plan de acción para ejecutar en 2010-2013, demostró que la lucha contra la malnutrición ya está definitivamente incorporada en el programa nacional. El apoyo a los proyectos del PMA destinados a combatir la malnutrición crónica ha de constituir un asunto prioritario.

Eficacia

32. Cuando se contó con fondos suficientes, por lo general los alimentos se entregaron puntualmente, pero todas las actividades experimentaron retrasos y reducciones de las raciones durante el período, lo que restó eficiencia al programa. Al disminuir los fondos se distribuían menos alimentos, lo cual reducía las actividades y el número de los beneficiarios y, en algunos casos, el tamaño de la ración. En la alimentación escolar, por ejemplo, aunque el número efectivo de los niños alimentados casi coincidió con el número previsto o lo superó, los alimentos distribuidos oscilaron entre 47% y 83%, debido a la falta de recursos. El número de los días de la alimentación osciló entre 80% y 90% de lo previsto. La situación mejoró a partir de 2008, cuando se estableció la financiación plurianual.

33. La eficacia se vio afectada también por la estrategia del PMA de trabajar en todo el país, realizando actividades en 26 de los 30 distritos, y abarcando las cinco provincias. Las actividades de alimentación escolar y de apoyo a las personas con VIH y a los servicios de SNMI estaban demasiado dispersas¹⁰. El programa de alimentación escolar funcionó en 11 distritos, pero sólo uno fue abarcado completamente. Desde 2007, el modelo operativo del PMA para las personas con VIH comprendía entre 100 y 150 pequeños emplazamientos múltiples, algunos de los cuales ya tenían menos de 10 beneficiarios. Ello supuso una grande carga logística y redujo la eficacia en función de los costos. Además, los dispensarios acudidos con alimentación suplementaria no siempre coincidían con los destinados a las personas con VIH, lo cual aumentaba la complejidad. Para acrecentar al máximo las sinergias y facilitar la logística habría que racionalizar las actividades destinadas a las personas con VIH y armonizarlas con las de SNMI.

Eficiencia e impacto

34. La eficiencia y el impacto de las actividades del programa se vieron muy afectados por la concentración de recursos limitados en menos actividades. Aunque los déficit de financiación restringieron completamente algunas actividades, las que se llevaron a cabo dieron buenos resultados.

35. Los efectos previstos para la población de refugiados se midieron utilizando indicadores de malnutrición aguda. Las encuestas de nutrición realizadas en las poblaciones de refugiados indican que las tasas de malnutrición aguda global y de malnutrición aguda grave se mantenían generalmente dentro de márgenes aceptables, pero la malnutrición crónica medida con arreglo a las tasas de retraso del crecimiento siguió siendo inaceptablemente elevada.

36. Si bien no se llevaron a cabo encuestas cuantitativas para medir los efectos de las actividades de APT, ACA y APC¹¹, los resultados con respecto a la infraestructura y a otros productos arrojaron tasas de realización situadas entre 50% y 115% de lo previsto. A través de las visitas sobre el terreno y de las entrevistas a las partes interesadas, el equipo de evaluación observó que la infraestructura rural estaba reconstruida eficazmente y los bancales eran muy útiles para reducir la erosión del suelo. Al examinar los resultados unos años después de terminadas las actividades de APT, ACA y APC, el equipo comprobó que la vida de las personas había cambiado radicalmente gracias a ellas, que les habían proporcionado un medio de subsistencia seguro y habían reducido notablemente la dependencia y la inseguridad alimentaria. Se lamentó la ausencia de estudios que ilustraran los efectos y las repercusiones, dados los resultados positivos constatados.

37. Los efectos de la alimentación escolar se alcanzaron, ya que en las escuelas beneficiarias las tasas de asistencia mejoraron un poco desde un porcentaje ya impresionante de 95% en 2006, a 97% en 2010. En las escuelas beneficiarias del PMA las tasas de abandono escolar pasaron de 5% en 2006 a sólo 1,8% en 2009, todo un éxito comparado con la tasa nacional de abandono escolar de 14%¹² registrada en 2009.

¹⁰ Los programas destinados a las personas con VIH y los relativos a la SNMI están armonizados con los sistemas de consulta de los centros de salud de determinadas zonas geográficas. Ello tiene la ventaja de crear una sinergia que permita atender a las necesidades de los beneficiarios con la asistencia nutricional, pero tiene el inconveniente de la gran dispersión de los beneficiarios.

¹¹ En una evaluación descentralizada llevada a cabo en 2007 se informaba que los proyectos de APT habían aumentado los conocimientos técnicos y las competencias de los agricultores y agricultoras, fomentado la confianza de las mujeres, y promovido la solidaridad social entre las aldeas y sus diferentes grupos sociales, además de crear y rehabilitar los medios rurales de producción.

¹² Ministerio de Educación, 2009. Indicadores del sistema educativo correspondientes a la enseñanza primaria.

38. A las personas que viven con el VIH el Ministerio de la Salud proporciona el tratamiento antirretroviral. Una interrupción de la distribución de alimentos permitió que el equipo de evaluación investigara sobre la eficacia del suministro de alimentos del PMA a los pacientes que recibían el tratamiento antirretroviral. Las entrevistas con los interesados indicaron que el suplemento alimentario tenía efectos limitados en la asistencia de las personas a los centros de salud o en seguir el tratamiento. De ahí que no quedara demostrada la eficacia de las actividades del PMA en lograr que los pacientes aceptaran el tratamiento. El PMA daba las raciones para amortiguar los efectos secundarios de la terapia antirretroviral, y para proporcionar una alimentación nutritiva cuando los pacientes comenzaban el proceso prolongado para aumentar de peso y poder trabajar. Para medir los efectos de la asistencia nutricional, es necesario recoger y analizar los datos relativos al peso de los pacientes y a otros factores. En el momento de la evaluación se habían recogido algunos datos, pero ninguno había sido analizado por el PMA ni sus asociados.
39. Los objetivos de las actividades de SNMI no siempre eran claros y, lo que es más importante, a menudo no eran viables. La evaluación observó que el apoyo a dichas actividades estaba muy orientado a las personas afectadas de malnutrición crónica, y formaba parte integrante de un programa terapéutico; los servicios de SNMI alentaban también comportamientos aptos para promover la salud, un elemento clave de la política sanitaria del Gobierno. Los datos disponibles sobre los efectos muestran resultados acordes con las normas del Proyecto Esfera¹³. Los niños se recuperaban efectivamente, pero el número de los que volvían al programa de alimentación suplementaria representaba un nivel medio. La ración suplementaria de mezcla de maíz y soja (MMS) destinada a los niños y las mujeres gestantes y madres lactantes malnutridos era eficaz, según los datos relativos a la participación en los planos internacional y local. Esta conclusión se vio confirmada por una reciente interrupción de la distribución de MMS, que permitió al equipo de evaluación examinar en qué medida la falta de alimentos afectaba al programa. En los informes de los agentes de salud se demuestra claramente que la ración suplementaria contribuyó eficazmente a que los niños se recuperaran de la malnutrición¹⁴.
40. Para conocer los resultados relativos a los efectos se utilizaron por lo general métodos cualitativos, ya que el sistema de seguimiento y evaluación (SyE) era ineficaz y muy pocos indicadores eran objeto de un seguimiento sistemático.

Sostenibilidad

41. La sostenibilidad de los activos creados mediante los planes de APT y ACA depende sobremanera de que los beneficiarios asuman su control y sean capaces de mantenerlos. Muchos activos estaban bien mantenidos y daban buenos rendimientos, mientras otros, como los estanques de regadío, tenían problemas técnicos. La transformación del 100% de los suelos pantanosos en terrenos aptos para la producción de arroz constituyó un motivo de preocupación, pues si bien está en consonancia con la política del Gobierno no lo está con las buenas prácticas internacionales que obligan a un estudio ambiental preliminar y suelen exigir la aplicación de medidas que mitiguen los posibles efectos.

¹³ El Proyecto Esfera estableció la “Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en casos de desastre”, conocidas también como “las normas mínimas del Proyecto Esfera” (véase el sitio web www.sphereproject.org).

¹⁴ Algunas expresiones manifestadas en el informe verbal: “Antes teníamos 180 personas en el programa, pero cuando se interrumpió la distribución de alimentos, el número descendió a 100”; “Teníamos 30 personas en cada clase, pero el número descendió a alrededor de 10 cuando se interrumpieron los alimentos de los niños”; y “Las madres se sienten muy motivadas para ir al dispensario si reciben alimentos para sus hijos”.

42. La sostenibilidad de la alimentación escolar cuenta con el respaldo de su inclusión en el marco normativo del Gobierno, lo cual es una expresión de buenas intenciones, pero requerirá un fomento de las capacidades y asignaciones financieras. Constituye, además, una oportunidad para elaborar y ejecutar una estrategia de traspaso de responsabilidades. La cría de conejos y vacas en las escuelas es una empresa insostenible, a menos que la propiedad no se transfiera a las personas. Por otro lado, los huertos escolares constituyen una importante, aunque pequeña, fuente de ingresos y de diversificación de la alimentación, además de complementar la enseñanza agrícola teórica con la enseñanza práctica.
43. La sostenibilidad del programa de SNMI cuenta con el respaldo de su inclusión en el sistema de consulta del Ministerio de la Salud y de la importancia dada últimamente por el Gobierno a un enfoque multisectorial de la lucha contra la malnutrición.

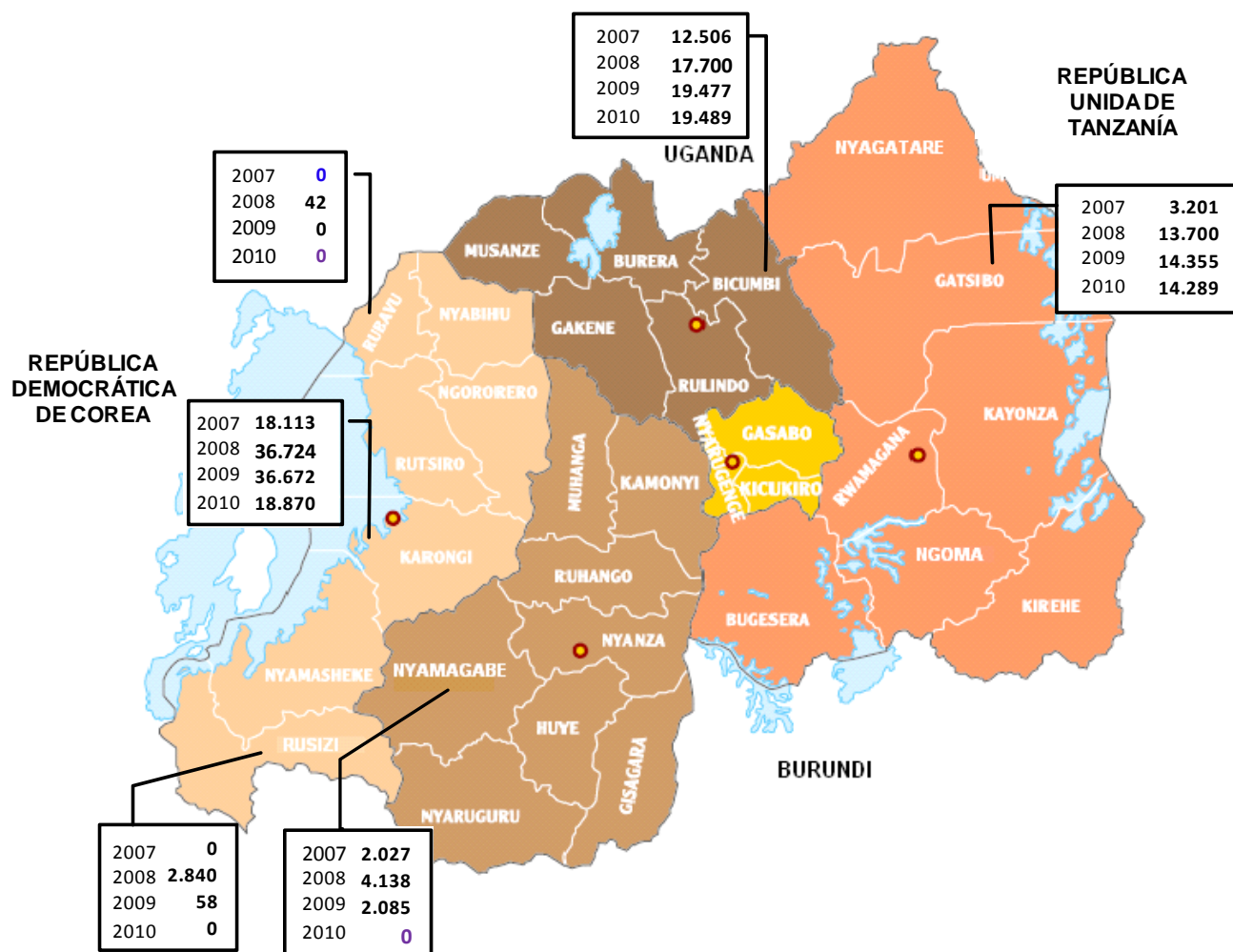
RECOMENDACIONES

44. **Recomendación 1:** El bajo nivel de financiación, que cubre cerca del 50% de las necesidades, afectó a las actividades y a la credibilidad del PMA. Se recomienda examinar la financiación —con vistas a reducir la amplitud de algunas actividades o a buscar para ellas fuentes alternativas de financiación—, y adoptar un marco cronológico de financiación plurianual.
45. **Recomendación 2:** El sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria está en funcionamiento, y los asociados para el desarrollo y otros organismos han utilizado a escala nacional los análisis exhaustivos de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2006 y 2009. A nivel de distrito, sin embargo, los datos no se utilizan de la debida manera. Se recomienda que el PMA busque formas de integrar en el proceso de planificación de los distritos los datos acopiados y las conclusiones derivadas de los análisis exhaustivos de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad y del sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria. Tal vez sea necesario prestar asistencia técnica a los oficiales de distrito.
46. **Recomendación 3:** Al parecer, la labor analítica se ha llevado a cabo al margen de los procesos gubernamentales. Se recomienda que la labor y los procesos analíticos se institucionalicen en el seno del Gobierno, y que tanto los datos derivados de la evaluación de los cultivos como los relativos a los precios se integren en la estructura de presentación de informes para respaldar la labor analítica.
47. **Recomendación 4:** En el caso de una emergencia provocada por una sequía, un corrimiento de tierras, o una inundación, la labor analítica permite al Gobierno conocer el contexto general. En este momento no existe en el seno del Gobierno una estructura que recopile y procese los datos y los resultados necesarios para fundamentar la adopción de decisiones. Se recomienda que el PMA, tras mantener conversaciones con el Ministerio de Gestión de Desastres y Refugiados, elabore un proceso y una estructura que aseguren la presentación periódica y el examen de los productos del sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria.
48. **Recomendación 5:** El programa de alimentación escolar se encuentra en una encrucijada. Está por ponerse en marcha la nueva política del Gobierno en materia de alimentación escolar y nutrición. Se recomienda que el programa de alimentación escolar del PMA se reoriente en función de esta nueva política, que sus beneficiarios vuelvan a seleccionarse con arreglo a los resultados del análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2009, y que se examine la posibilidad de proceder a un

progresivo cierre del programa actual de alimentación escolar, una vez que el Gobierno haya asumido el pleno control.

49. **Recomendación 6:** Se recomienda que se elabore una estrategia de fomento de las capacidades para que el Gobierno pueda dotarse de las competencias y los sistemas necesarios para llevar a cabo actividades tales como el seguimiento de la seguridad alimentaria, la alimentación escolar y la nutrición, teniendo en cuenta la evaluación de las necesidades.
50. **Recomendación 7:** La iniciativa de establecimiento de huertos escolares de la FAO, el FIDA, el PMA y el Ministerio de Agricultura constituye una herramienta estratégica valiosa para capacitar a los alumnos en buenas prácticas agrícolas. Se recomienda proseguir las actividades relacionadas con los huertos escolares, pero poner fin a todas las iniciativas relativas a la cría de animales.
51. **Recomendación 8:** Gracias a la iniciativa multisectorial sobre nutrición, esta esfera ha pasado a ser una de las prioridades del programa del Gobierno. Se recomienda que el PMA participe en los procesos del Gobierno y los asociados con objeto de evaluar en qué medida puede utilizarse la labor analítica para fundamentar y determinar el apoyo adicional que el PMA podría prestar mediante proyectos piloto realizados en el marco de la iniciativa “Unidos en la Acción”.
52. **Recomendación 9:** Debe examinarse el sistema actual de SyE. Se recomienda la recopilación de un conjunto de datos relativos tanto a la ejecución como a los efectos.
53. **Recomendación 10:** Las zonas abarcadas por el programa de terapia antirretroviral destinado a las personas con VIH están muy dispersas, y en algunos lugares el número de los beneficiarios es bajo. Se recomienda racionalizar la logística de este programa y mejorar su coordinación con las actividades de los asociados.

Distritos del programa del PMA para la distribución general de alimentos en Rwanda (número de beneficiarios)



ANEXO

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que ésta contiene no entrañan, por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC	alimentos para la capacitación
APE	alimentos para la educación
APT	alimentos por trabajo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
MMS	mezcla de maíz y soja
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PIB	producto interno bruto
SNMI	salud y nutrición maternoinfantiles
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas