

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 9-13 de noviembre de 2009

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2009/6-E
28 septiembre 2009
ORIGINAL: INGLÉS

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

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 la funcionaria del PMA encargada de la coordinación del documento, que se indica a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, Oficina de Evaluación: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

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



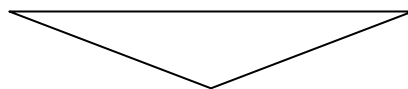
RESUMEN

Entre los años 2000 y 2008 Malawi atravesó por fases de crisis e inestabilidad extremas y por fases de recuperación, acompañadas estas últimas de un aumento de la seguridad alimentaria, una mayor estabilización económica y el fortalecimiento de la gobernanza. Durante este período, Malawi se convirtió en un país en recuperación y dejó de ofrecer un entorno inestable para la ejecución de los programas. El PMA presta ayuda a Malawi desde los años sesenta; durante los ocho años transcurridos desde 2000 ha llevado a cabo 12 operaciones por valor de 556 millones de dólares EE.UU. cuyos objetivos eran salvar vidas, proteger y recuperar los medios de subsistencia, reducir la malnutrición y mejorar los resultados en la esfera de la educación.

En el presente informe se evalúa la cartera de proyectos con respecto a tres cuestiones: i) ¿En qué medida supo el PMA adoptar una posición estratégica y adaptarse a las estrategias del Gobierno y de sus asociados?; ii) ¿Cómo tomó el PMA sus decisiones, y fueron éstas realmente estratégicas?, y iii) ¿Cuál fue el rendimiento de la cartera de proyectos, y cuáles fueron sus resultados?

La evaluación corrió a cargo de un equipo integrado por cinco consultores, y los trabajos de campo se llevaron a cabo en diciembre de 2008. La evaluación permitió constatar que las operaciones del PMA estaban en estrecha consonancia con las prioridades del Gobierno y contribuían a mejorar la seguridad alimentaria a través del fortalecimiento de los marcos de políticas y de las capacidades institucionales, y también gracias a la prestación de asistencia a los necesitados. El PMA demostró su ventaja comparativa en situaciones de emergencia, pero encontró dificultades relacionadas con la transición entre los períodos de emergencia y las fases de recuperación. La articulación y ejecución de una función que evolucionó en el tiempo se vieron afectadas, además, por el hecho de que el PMA no obtuvo la aprobación unánime de las partes interesadas para este cambio de su función. La prestación de asistencia alimentaria resultó valiosa y eficaz, y sus programas de nutrición y educación tuvieron efectos positivos. Para poder atender a otras prioridades, se redujeron las actividades de alimentos por trabajo y de alimentos para la creación de activos. La misión de evaluación recomendó que la oficina en el país examinara detenidamente su función en la fase de recuperación de Malawi.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en Malawi” (WFP/EB.2/2009/6-E) y de la “Respuesta de la dirección a las recomendaciones formuladas en el informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en Malawi” (WFP/EB.2/2009/6-E/Add.1) y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2009 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.



ANTECEDENTES

Contexto

1. Entre los años 2000 y 2008 Malawi atravesó por fases de crisis e inestabilidad extremas y por otras de recuperación, acompañadas estas últimas de un aumento de la seguridad alimentaria, una mayor estabilización económica y el fortalecimiento del sistema de gobierno, que incluyó el establecimiento de la arquitectura de la ayuda en Malawi. Este período se caracterizó por dos casos de emergencias —en 2001-2002 y 2005-2006— desencadenados por una combinación de crisis externas y factores políticos y técnicos, así como por unos indicadores de pobreza y desarrollo humano estáticos, que revelaron avances modestos o incluso nulos. Al mismo tiempo mejoró la seguridad alimentaria (disponibilidad) como resultado de las subvenciones destinadas a la adquisición de insumos agrícolas y del fortalecimiento del marco normativo y de la gestión en general. También mejoraron las capacidades institucionales y los resultados macroeconómicos, al tiempo que el Gobierno asumía un mayor control sobre los programas y se involucraba más en la coordinación de la ayuda. Y, a medida que las situaciones de emergencia fueron desapareciendo, la ayuda alimentaria adquirió un mayor protagonismo político.
2. Durante este período, Malawi se convirtió en un país en recuperación y dejó de ser un entorno inestable para la ejecución de los programas, caracterizado por situaciones de emergencia recurrentes. Estas mejoras permitieron al Gobierno, en su estrategia más reciente de reducción de la pobreza, desviar su atención de la necesidad de dar respuesta a las emergencias y centrarse en otros asuntos como la protección social, el desarrollo social y la preparación para la pronta intervención en casos de catástrofe. A partir de 2005, la seguridad alimentaria a largo plazo pasó a ocupar un lugar principal en el programa político del Gobierno como la cuestión más visible de las políticas públicas. Pero muchas de las causas estructurales de la inseguridad alimentaria no han desaparecido, a saber, la degradación de los recursos naturales, las tendencias demográficas y la falta de diversificación económica, y estas causas podrían incluso agravarse por los cambios en la frecuencia y gravedad de las catástrofes naturales, como las inundaciones y las sequías.

Cartera de proyectos del PMA

3. Entre 2000 y 2008, el PMA llevó a cabo 12 operaciones en Malawi en las que se utilizaron más de 950.000 toneladas de alimentos por un valor total de 556 millones de dólares EE.UU. Durante este período, el Programa registró un aumento masivo de sus operaciones en respuesta a las sequías de 2005-2006. Los principales objetivos de las operaciones eran: i) salvar vidas en las emergencias, lo que refleja las respuestas del Programa al número de situaciones de emergencia en Malawi durante los últimos años; ii) proteger los medios de subsistencia anticipándose para ello a la necesidad de adoptar estrategias de subsistencia negativas ante las emergencias; iii) (re)construir los medios de subsistencia prestando apoyo a la infraestructura comunitaria, la conservación del suelo y el agua y a la creación de activos comunitarios; iv) reducir la malnutrición aguda y moderada de los grupos vulnerables, en particular de los niños, las mujeres gestantes y lactantes y las personas infectadas o afectadas por el VIH/sida, y v) mejorar los logros educativos garantizando unos índices más altos y equitativos de matrícula y asistencia, unas tasas más bajas de abandono escolar y un mejor potencial para el aprendizaje. La



cartera de proyectos incluía operaciones en las cuatro categorías de programas del PMA. Las principales actividades de los programas fueron las de alimentos por trabajo (APT) y alimentos para la creación de activos (APA), las de nutrición y las de alimentación escolar, y se llevaron a cabo en las distintas categorías de programas. En el momento de la evaluación se habían completado nueve operaciones, y tres estaban en curso. La evaluación no incluyó las operaciones de asistencia a los refugiados.

Finalidad y objetivo de la evaluación

4. La finalidad de la presente evaluación de la cartera de proyectos era aportar pruebas y análisis que apoyaran la toma de decisiones sobre el posicionamiento estratégico del PMA en Malawi. Los objetivos eran *rendir cuentas* (valorar la ejecución y los resultados de la cartera de proyectos del PMA en el contexto de su mandato y en respuesta a los desafíos humanitarios y de desarrollo a los que se enfrenta el país, e informar al respecto) y apoyar el *aprendizaje* (a través de la elaboración de análisis basados en pruebas y la aportación de datos que contribuyan a la preparación de una estrategia en el país, a su aplicación y al modo en que se planifican y gestionan la cartera de proyectos y sus operaciones). La evaluación abarcó la cartera de proyectos del PMA para el período 2000–2008, incluidas dos operaciones que se llevaron a cabo en respuesta a las graves sequías (de 2001-2002 y 2005-2006), de cuya gestión se encargó, en parte, el Despacho Regional, y la correspondiente intensificación de la función del PMA y su posterior cambio de función.
5. La evaluación aborda tres cuestiones principales: i) ¿En qué medida supo el PMA adoptar una posición estratégica y adaptarse a las estrategias del Gobierno y de los asociados?; ii) ¿Cómo tomó el PMA sus decisiones, y fueron éstas realmente estratégicas?; y iii) ¿Cuál fue el rendimiento de la cartera de proyectos, y cuáles fueron sus resultados?
6. La evaluación corrió a cargo de un equipo integrado por cinco consultores externos, y los trabajos de campo se llevaron a cabo en diciembre de 2008.

ASPECTOS DESTACADOS DE LAS REALIZACIONES

Alineación y posicionamiento estratégico

7. **El PMA formuló sus programas en estrecha consonancia con las estrategias del Gobierno, con lo que contribuyó a mejorar la seguridad alimentaria a través del fortalecimiento de los marcos de políticas, la capacidad institucional y la labor gubernamental.** El PMA actuó dentro del marco de políticas y prioridades del Gobierno y utilizó sus sistemas. Las tres actividades de los programas (APT y APA, nutrición y alimentación escolar) estuvieron bien compaginadas, y las actividades de emergencia y logística se integraron perfectamente en las respuestas del Gobierno y de los asociados. En particular, el PMA:
 - se integró plenamente en los mecanismos de coordinación del Gobierno para la gestión de las respuestas a los casos de emergencia durante los períodos de crisis de 2001-2002 y 2005-2006;
 - evitó poner en marcha sistemas y programas paralelos que duplicaran o debilitaran la labor gubernamental. En aquellos casos en que aparecieron estructuras paralelas, el PMA fue ajeno a la decisión de establecer un sistema de distribución de alimentos paralelo;



- se integró plenamente en los sistemas de alerta temprana, evaluación y preparación para la pronta intervención en casos de catástrofes. El PMA hizo una contribución valiosa al desarrollo y funcionamiento de estos sistemas, que cobraron especial importancia en 2001-2002, cuando los sistemas eran débiles y la situación general, inestable;
 - contribuyó a la formulación de políticas y al fomento de la capacidad en materia de nutrición y alimentación escolar, e hizo uso de los sistemas gubernamentales para la ejecución de los programas en estas dos esferas;
 - utilizó los sistemas gubernamentales, los mercados y proveedores de transporte locales para la compra y entrega del 49% de los productos básicos adquiridos entre los años 2000 y 2008, e
 - hizo valer su posición para apoyar mayores esfuerzos de coordinación, encabezados por el Gobierno o dentro del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad de organizaciones no gubernamentales (ONG).
8. **La alineación con el Marco de Asistencia las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) fue satisfactoria.** El último UNDAF se elaboró en el mismo espíritu que el de la iniciativa para países piloto “Unidos en la acción”, y su formulación refleja una estrecha colaboración entre las organizaciones. El PMA participó activamente en el proceso, y su mandato y sus prioridades operacionales han quedado reflejados en el UNDAF. No obstante, el equipo de evaluación alberga dudas sobre la puesta en práctica de estos compromisos. La experiencia en Malawi demuestra que la cooperación y la alineación entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el PMA durante las emergencias fueron buenas, al igual que con otras organizaciones de las Naciones Unidas en la esfera de la lucha contra el VIH/sida, pero que en otros ámbitos dicha cooperación no estaba garantizada.
9. **El PMA desempeñó un papel estratégico en las respuestas a las situaciones de emergencia de 2001-2002 y 2005-2006.** La habilidad del PMA para incrementar su presencia en el país y su capacidad de respuesta durante las emergencias sustentaron la reconocida fortaleza del Programa y su papel estratégico en las emergencias. Esta posición estratégica propició unos efectos tangibles y positivos en la prestación de unos servicios que estaban en consonancia con las prioridades gubernamentales, y reforzó el marco de políticas y los sistemas del Gobierno, que ha reconocido que el PMA y sus asociados desempeñaron un papel fundamental.
10. **El cambio de circunstancias exige capacidad de adaptación y asumir un papel que se transforma.** Una vez que ya no se vivía una situación de emergencia y que Malawi avanzaba hacia la recuperación, el PMA pasó a desempeñar una función que no recibió la aprobación unánime de todas las partes con las que había colaborado durante el período abarcado por la evaluación, especialmente durante las fases de transición y recuperación. El Gobierno y los asociados por igual opinaban que la ventaja comparativa del PMA consistía en su respuesta a las emergencias, y que había llegado el momento de que el Programa redujera sus actividades. Entretanto, los programas del PMA seguían perfectamente alineados con las prioridades gubernamentales después de las emergencias, como demuestra que la entrega de los productos alimenticios se hiciera en el marco de las prioridades humanitarias, de protección social y de desarrollo del Gobierno. Sin embargo, a medida que disminuían el volumen de la cartera de proyectos y los recursos correspondientes para la ejecución de los programas, la oficina en el país tuvo que hacer frente a crecientes dificultades para poder responder a las nuevas solicitudes



gubernamentales. Las prioridades se inclinaban hacia la asistencia en la formulación de las políticas, la asistencia técnica y el fomento de la capacidad en apoyo de la apuesta del Gobierno por la protección social. El PMA no estaba en condiciones de mantener el liderazgo ni de asumir una función clara en este contexto, tanto menos cuando los exiguos recursos disponibles mermaban la capacidad de la oficina en el país para que el Programa adoptara un posicionamiento estratégico o elaborara una programación innovadora.

Toma de decisiones estratégicas

11. **Tres factores externos conformaron las decisiones estratégicas del PMA** durante el período de evaluación: i) la evolución de la situación en Malawi, que exigía que el PMA respondiera a las crisis y, después, la transición entre la situación de emergencia y la recuperación; ii) la creciente capacidad del Gobierno (marco de políticas, recursos y capacidad institucional) para hacerse cargo de la seguridad alimentaria y coordinar la asistencia, lo cual exigía que el PMA abandonara gradualmente la ejecución de los programas, los traspasara y se centrara en el fomento de la capacidad, y iii) el modo en que los donantes percibían la función y actuación del PMA en las fases de emergencia y de recuperación, con un claro sesgo hacia la consideración del PMA como organismo de respuesta a las emergencias.
12. **Análisis en profundidad y subsiguientes decisiones durante los períodos de emergencia.** El PMA tiene el claro mandato institucional de intervenir en operaciones de emergencia que estén respaldadas por una planificación sensata y por una capacidad analítica y técnica de evaluación de la seguridad alimentaria y de los problemas de emergencia, en Malawi y en todo el mundo. En Malawi, durante las crisis, el Programa tuvo la capacidad necesaria para realizar evaluaciones de las cosechas junto con la FAO, y evaluaciones de la vulnerabilidad, con el Gobierno, así como para prestar apoyo con muchos otros a la preparación para la pronta intervención en caso de catástrofe. El PMA hizo una importante contribución al análisis global de la situación que utilizaron los asociados, desempeñó un papel relevante en la formulación y la coordinación de la respuesta internacional y utilizó los resultados de dichos análisis en sus propias respuestas a las situaciones de emergencia. En este sentido, el PMA asumió un papel coordinador y prestó apoyo a la comunidad humanitaria en general.
13. **El análisis de las actividades de los programas fue menos exhaustivo, con desigual rigor entre las distintas operaciones e, incluso, en las mismas operaciones.** En las actividades de los programas (APT y APA, nutrición y alimentación escolar) no se definió con igual claridad el nexo existente entre los fundamentos analíticos, las decisiones estratégicas y la formulación de los programas. En el caso de varias de estas actividades, las estrategias operacionales no hacían diferencia entre las situaciones de emergencia y aquellas que no eran de emergencia, y parecían basarse en el supuesto de que la diferencia radicaba en la magnitud. No se hizo un uso sistemático de los análisis de la situación que debían servir de base a la toma de decisiones sobre las estrategias operacionales y, a menudo, dichos análisis no se actualizaban con regularidad, por lo que parecían omitir cambios y tendencias importantes que deberían haber influido en las decisiones programáticas. Las capacidades analíticas y los vínculos con la formulación de los programas se vieron aún más debilitados cuando se redujo el personal profesional del PMA en respuesta al descenso de los niveles de recursos generales debido al recorte del programa basado en el volumen de toneladas, lo que redujo los recursos de la oficina en el país para prestar apoyo.



14. **La tendencia del PMA a depender de los análisis realizados por las contrapartes es una alternativa eficaz cuando los recursos son escasos.** No obstante, el Programa careció de la capacidad interna necesaria (excepto durante las emergencias) para recabar información complementaria, o para analizar la información de las contrapartes y poder conocer sus repercusiones. Por ejemplo, aún prevalecen muchas de las causas básicas de la inseguridad alimentaria que necesitan soluciones en materia de desarrollo, pero también un seguimiento continuado y un sistema de alerta temprana para evitar situaciones como las de 2001-2002 y 2005-2006. El Gobierno ha hecho declaraciones de distinta naturaleza; por un lado, se ha mostrado crítico con el papel que el PMA ha desempeñado en la ayuda alimentaria pero, al mismo tiempo, le ha pedido apoyo para la formulación de medidas de protección social, una nueva función que obliga al Programa a operar en contextos de recuperación, dejando de ser un organismo de ayuda alimentaria para convertirse en una entidad de asistencia alimentaria. Los recortes de financiación debilitaron, al parecer, las capacidades analíticas y la toma de decisiones estratégicas.

Ejecución y resultados de la cartera de proyectos

⇒ *Distribución general y selectiva de alimentos*¹

15. **El sistema de logística del PMA permitió prestar asistencia alimentaria a los programas de Malawi de una manera eficiente y eficaz durante todo el período de evaluación y en unas condiciones en rápida transformación.** El posicionamiento estratégico del PMA parecía ser sólido durante el período anterior a 2006, en particular en lo relativo a las operaciones de emergencia. Así quedó reflejado en la probada eficiencia y eficacia del PMA como canal de la asistencia de emergencia prestada a Malawi. Los costos de transporte y manipulación se situaron en torno o por debajo de las tarifas institucionales, y fueron mucho más competitivos que otras alternativas. También se consiguieron estas tarifas competitivas durante la emergencia de 2005-2006, cuando algunos donantes mostraron su preocupación ante la posibilidad de que se hubieran inflado estos costos. El expediente refleja unas prácticas y unos sistemas de gestión sólidos, si bien durante la evaluación no siempre fue fácil conciliar la información sobre las operaciones regionales con los planes de ejecución en el país.
16. **Para minimizar las interrupciones y garantizar la puntualidad en la prestación de asistencia alimentaria, el PMA intercambió cantidades considerables de ayuda alimentaria entre diversos programas en curso.** Las operaciones de emergencia (y los programas en el país) contaron generalmente con recursos suficientes, si bien los niveles de estos recursos y los plazos de entrega eran imprevisibles y, a veces, irregulares. El PMA respondió a estas limitaciones y a los consiguientes retrasos en las compras con el intercambio de productos básicos entre los distintos programas en curso y entre diversos programas del PMA y las oficinas en los países de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo. Con estas medidas se intentó compensar la escasez de productos, evitar las interrupciones en el suministro y atender a las necesidades más urgentes. El volumen de productos alimenticios intercambiados —tomados prestados o cedidos entre países de la región— fue de 135.000 toneladas, o lo que es lo mismo, el 5% del volumen total de

¹ La evaluación tuvo lugar mucho después de las situaciones de emergencia de 2001-2002 y 2005-2006 por lo que no fue posible validar a través de trabajos sobre el terreno la relevancia, la pertinencia y la eficacia de la distribución general de alimentos.



alimentos distribuidos durante el período del examen. Este logro pone de relieve el alto grado de flexibilidad que el apoyo logístico del PMA supo mantener durante el transcurso de las 12 operaciones llevadas a cabo en Malawi. Esta capacidad logística también fue de utilidad en la ejecución de los programas durante los períodos que no eran de emergencia.

17. **El Programa conjunto de ayuda alimentaria en situaciones de emergencia, creado por iniciativa del PMA, ha evolucionado hasta convertirse en una capacidad eficaz y bien desarrollada de coordinación, planificación y ejecución.** El programa conjunto sirvió para coordinar el componente alimentario del Equipo conjunto de tareas para afrontar las crisis alimentarias, y como mecanismo fundamental de coordinación entre el Gobierno, las ONG, los donantes y el PMA, en particular durante los períodos de emergencia.

⇒ *Nutrición*

18. **El planteamiento del PMA ante la malnutrición combinó la búsqueda de soluciones a las causas básicas de la malnutrición con medidas correctivas, sirviéndose de las categorías de programas para que se complementaran entre sí.** Las operaciones de emergencia (OEM) y las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) se centraron en la prestación de socorro y en el objetivo de mantener el estado nutricional y prevenir un aumento considerable de la malnutrición aguda. Este enfoque se complementó con programas en el país, a través de los cuales se intentó incrementar el consumo de alimentos y mejorar las prácticas en materia de salud y nutrición, atacando para ello las causas fundamentales de la malnutrición. Los programas de nutrición en la lucha contra el VIH/sida no adoptaron una estrategia similar a la de otros programas de nutrición, sino que siguieron el mismo enfoque con independencia de la categoría de programa que se utilizó, siendo la principal diferencia el número de casos. La prestación de apoyo se dirigió, por consiguiente, a la seguridad alimentaria a corto plazo, pero no tuvo ningún impacto a más largo plazo en la falta de iniciativas para la creación de medios de subsistencia sostenibles. La falta de fondos para las iniciativas encaminadas a la creación de medios de subsistencia supuso un problema durante todo el período del examen y limitó la capacidad del PMA para emprender iniciativas preventivas y sostenibles que tuvieran un impacto a largo plazo.
19. **Un contexto dinámico exige más adaptación.** A medida que desaparecían las emergencias, el enfoque de las OPSR debería haberse desviado de la prestación de socorro y centrado en la prevención para complementar mejor los programas en el país con su planteamiento correctivo. El cambio de los programas gubernamentales de atención terapéutica que dieron paso a un sistema basado en la comunidad, introducido en 2008, obligará al PMA a adaptar su programación al descenso de la demanda de su producto primario más importante (la mezcla de maíz y soja). Estas adaptaciones son necesarias si se quiere garantizar el paso de la programación de emergencia a la recuperación en la transición hacia el desarrollo.
20. **Los programas de alimentación suplementaria ejecutados alcanzaron y/o superaron sistemáticamente los indicadores de las normas del Proyecto Esfera para la recuperación de niños, si bien no fue éste el caso de los programas de alimentación terapéutica.** Desde 2003 se ha alcanzado o superado en los programas de alimentación suplementaria el indicador del Proyecto Esfera de un 75% de casos de curación. Este dato, unido al considerable incremento del número de beneficiarios, permitió constatar durante la evaluación que el PMA ha contribuido de manera significativa al tratamiento de la malnutrición aguda moderada. Implícitamente, el PMA ha contribuido asimismo a la prevención de la malnutrición aguda grave y de un aumento excesivo de las tasas de mortalidad en las zonas destinatarias. Este éxito cabe atribuirlo, en parte, a la plena



integración de la asistencia del PMA en las prioridades y programas gubernamentales. La principal dificultad encontrada durante el programa de alimentación terapéutica fue el retraso en la admisión de niños aquejados de malnutrición grave en centros de rehabilitación nutricional, y que aquéllos admitidos presentaban complicaciones que a menudo incluían el VIH/sida. La mayoría de las instituciones que se hicieron cargo de los programas de nutrición carecían de solidez, lo que afectó al rendimiento de la operación. Desde 2008 se tratan los casos menos graves a través de programas terapéuticos ambulatorios, lo que significa que los programas institucionales se centrarán en los casos graves y podrían no alcanzar las normas del Proyecto Esfera. No obstante, los programas de alimentación terapéutica apoyados por el PMA tuvieron generalmente una buena acogida, y se reconoció que el programa de prestación de asistencia había reducido las tasas de abandono.

21. **Los programas del PMA en materia de nutrición y aquellos institucionales de lucha contra el VIH/sida dependieron en buena medida de la capacidad del Ministerio de Salud y de la Asociación cristiana de profesionales de la salud de Malawi.** El PMA mantuvo unas relaciones laborales sólidas con sus asociados, que valoraron mucho las aportaciones del Programa, incluidas las contribuciones al fomento de la capacidad del Ministerio. Estas contribuciones fueron considerables en la esfera de la política de nutrición y del fomento de la capacidad a nivel central, en particular durante los períodos de crisis. El fomento de la capacidad sobre el terreno se centró aparentemente en la gestión de almacenes y depósitos de alimentos, en relación con el cuidado de los insumos del PMA. Por otro lado, el fomento de la capacidad a nivel de los sistemas debe tener lugar con la asistencia del UNICEF y no del PMA, que carece de los recursos necesarios para prestar dicho apoyo fuera de los períodos de emergencia.
22. **Diversas intervenciones en Malawi comparten un perfil similar de los beneficiarios.** En algunos distritos se estaban llevando a cabo de manera paralela programas que incluían prestaciones como el apoyo nutricional al tratamiento antirretroviral, la entrega de raciones de comida para llevar a casa a niñas, huérfanos y otros niños vulnerables (en el marco del programa de alimentación escolar) y las transferencias de dinero en efectivo. No fue posible saber exactamente cómo se coordinaban estos programas de manera que se garantizara su complementariedad, en lugar de duplicar los beneficios.

⇒ *Alimentación escolar*

23. **Apoyo a las instituciones y a las políticas del sector educativo.** El PMA ha contribuido a la estrategia y las políticas en materia de salud y nutrición escolar, así como a la planificación de la alimentación escolar universal del Ministerio de Educación. Este ministerio valora mucho las contribuciones del PMA y está utilizando la experiencia como base para ampliar la alimentación escolar a todo el país. Asimismo, ha solicitado al PMA que intervenga en mayor medida en la formulación de las políticas y el fomento de la capacidad para apoyar dicha expansión de la alimentación escolar. Sin embargo, otras inversiones en el sector educativo van a la zaga, a pesar de que serán necesarias para garantizar una expansión del sector y de su calidad acorde con los logros realizados en materia de escolarización gracias a la alimentación escolar. Estas inversiones son necesarias para mejorar la capacidad del Gobierno y permitirle proporcionar, entre otras cosas, maestros con la titulación necesaria, aulas, material, planes de estudio y gestión de los sistemas.

24. **El PMA centró sus objetivos en materia de alimentación escolar en el acceso a la educación y obtuvo resultados positivos.** Las actividades en materia de alimentación escolar adoptaron los resultados educativos tradicionales del PMA en la esfera de la educación, es decir un aumento de las tasas de matrícula y de asistencia en la escuela primaria y un descenso de las tasas de abandono entre los niños de las zonas aquejadas de inseguridad alimentaria, en particular de las niñas y los huérfanos, gracias al suministro de comidas en las escuelas. Las circunstancias en las que se llevó a cabo el programa de alimentación escolar no modificaron la estrategia; la alimentación escolar en situaciones de emergencia prosiguió como una expansión de la alimentación escolar regular y, más tarde, una vez desaparecida la situación de emergencia, constituyó la base para la ampliación del programa. Los principales logros de la alimentación escolar quedaron patentes en las tasas de difusión, matrícula, asistencia escolar y alumnos aprobados, según se indica a continuación.

- El número de beneficiarios sobrepasó generalmente las metas fijadas. Desde el año 2000, el programa ha alcanzado un promedio anual de beneficiarios de 330.000 niños, y se ha ampliado para que a partir de 2008 llegue hasta 635.000 niños. La mayoría de las escuelas que recibieron alimentación escolar de emergencia entre 2002 y 2004 pasaron a formar parte del programa de alimentación escolar regular.
- El programa contribuyó a elevar las tasas de matrícula y de retención escolar. La tasa de matrícula en las escuelas que se acogieron al programa aumentó un 40% en promedio. La asistencia fue sistemáticamente más alta que en las escuelas que no recibieron alimentación escolar: un 97% frente al 92% de la media nacional. Los maestros tienen la impresión de que los niños se muestran ahora más atentos, participan más en las clases y han mejorado su rendimiento.
- A la alimentación escolar se le atribuye el mérito de haber contribuido a crear una mayor igualdad entre los géneros. En lo que respecta a la matrícula de las niñas, la evaluación permitió constatar que las escuelas con alimentación escolar registraron en promedio un incremento de la tasa de matrícula justo por debajo del 38%, mientras que en otras escuelas se registró de media un descenso de esas mismas tasas de cerca del 10%.
- La alimentación escolar se relacionó asimismo con la mejora de los resultados medidos en tasas de alumnos aprobados, con un aumento porcentual del rendimiento de las niñas que asistían a escuelas acogidas al proyecto de casi el doble de aquéllas que no se beneficiaron del proyecto.

25. **No obstante, la evaluación también permitió detectar problemas con los sistemas de seguimiento que limitaron el alcance de las mediciones de la ejecución del programa y su gestión.** La evaluación permitió constatar que en un distrito determinado no se recabó información de referencia sobre las escuelas al comienzo de la intervención, lo que dificultó el seguimiento del progreso o la eficacia de las actividades de alimentación escolar en las escuelas beneficiarias. Para medir los resultados, sería necesario comparar, con la ayuda de encuestas, las escuelas que se han acogido al programa con aquellas que no lo han hecho y/o recabar información antes y después de la introducción de la alimentación escolar. No obstante, esta comparación no se hizo de manera sistemática. Asimismo, en cada operación se midieron indicadores diferentes, y casi ninguno de ellos siguió el compendio de indicadores institucionales del PMA, lo que dificultó la comparación. Los estudios y las evaluaciones existentes, realizados por el Programa y otros organismos, no se complementan entre sí, de manera que se pierde la oportunidad de

comparar datos y hacer un seguimiento de los avances realizados, y tampoco guardan ninguna relación con un sistema de seguimiento de los resultados en las escuelas, ni siquiera rudimentario. En general, esta situación dificulta el seguimiento de los resultados de la asistencia en materia de alimentación escolar y la toma de decisiones con conocimiento de causa sobre los ajustes del programa.

⇒ *Programas de alimentos por trabajo y alimentos para la creación de activos*

- 26. Las actividades de APT y APA en el marco de la estrategia de seguridad alimentaria del PMA.** Los programas de APT y APA constituyeron un elemento fundamental de la estrategia de seguridad alimentaria del PMA al apoyar la creación de medios de subsistencia y la generación de ingresos, al tiempo que intentaban evitar estrategias de supervivencia negativas que redujeran los activos productivos de los hogares o de la comunidad. En 8 de las 12 operaciones se integraron en la fase de diseño los elementos de APT y APA y se destinó a este fin entre un 42% y un 12% de los recursos. En los programas ejecutados, la evaluación reveló que las actividades de APT y APA contribuyeron a las iniciativas globales de emergencia y mejoraron la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de los beneficiarios. Con el paso de los años, el centro de atención se desvió de la creación de empleo mediante las obras públicas hacia la creación de activos productivos que tuvieran el potencial de mejorar la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de los beneficiarios. Entre 2003 y 2007, el 75% de este componente se utilizó en actividades de APT para la creación de empleo en obras públicas (en lugar de la distribución general de alimentos). No obstante, los programas de APT y APA para la recuperación (encaminados a crear activos para recuperar los medios de subsistencia) no obtuvieron el apoyo necesario de los donantes, que en 2008 pidieron la suspensión del programa. Esta situación de la financiación refleja las dificultades que encontró el PMA para posicionarse adecuadamente en el contexto de la recuperación.
- 27. Las actividades de APT y APA produjeron activos importantes y tangibles muy apreciados por las comunidades.** La evaluación permitió verificar la existencia de unos activos que, por lo general, guardaban relación con las necesidades y eran de buena calidad. También los proyectos parecían tener una amplia base de beneficiarios, muchos de los cuales recibieron de las ONG ejecutoras la capacitación necesaria para la explotación y el mantenimiento de los activos. El PMA apoyó la creación de redes nacionales e hizo un uso eficaz de las mismas durante la ejecución. La solidez de la planificación mejoró con el paso del tiempo. En particular, parecía que las ONG asociadas aumentaron su eficacia gracias a los procesos de consulta a la comunidad para determinar cuáles eran los activos adecuados y mejorar su pertinencia y sostenibilidad. La capacidad de las ONG para aportar recursos adicionales a los proyectos fue otro factor decisivo en la ejecución. La escasez de datos de seguimiento, que se centraron en los productos, impidió realizar una evaluación de los efectos en su totalidad. Las consultas realizadas a las comunidades durante las visitas sobre el terreno permitieron constatar, sin embargo, un aumento de los ingresos procedentes de los cultivos de regadío o de la explotación de árboles plantados con el apoyo del programa. Pero estas observaciones son insuficientes para sacar conclusiones acerca del impacto que tuvieron las operaciones en los medios de subsistencia de los participantes en las actividades.
- 28. La distribución de los beneficios derivados de los activos más productivos ha dependido de los modelos de propiedad existentes en la comunidad.** Por ejemplo, los beneficiarios de los sistemas de riego solían ser miembros de la comunidad que poseían tierras en las inmediaciones del activo. A pesar de que fueron muchas las personas que participaron en la creación de activos (como sistemas de riego o estanques piscícolas), fueron menos las que pudieron beneficiarse de ellos a largo plazo porque la obtención de



beneficios dependía de la posesión de tierras. En la mayoría de las comunidades, los jefes desempeñaron un papel importante en la asignación de los terrenos idóneos para la creación de activos comunitarios y en la mediación para resolver los conflictos que se originaban una vez que las personas comenzaban a materializar los beneficios. La capacidad de las comunidades para gestionar los activos y recoger de una manera sostenible los beneficios también dependía de si sentían que los activos les pertenecían plenamente, del tipo de estructuras comunitarias que se establecieron para su gestión y de la capacitación y el respaldo que recibían. También dependió de la naturaleza de los beneficios de los activos, es decir, si éstos eran a corto o a largo plazo. Los activos que ofrecían a la comunidad beneficios a corto plazo, en particular el riego, tenían muchos partidarios y recibían buenos cuidados, mientras que aquellos otros cuyos beneficios eran a más largo plazo (la silvicultura y la conservación del suelo y el agua) encontraron problemas de sostenibilidad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evaluación general

29. No hay ninguna duda de que el PMA supo adaptarse a los sistemas del Gobierno y trabajó dentro de este contexto, ni de que apoyó y reforzó dichos sistemas durante las fases de crisis y durante la recuperación. También existió alineación con los organismos asociados de las Naciones Unidas, a través del UNDAF, y durante las situaciones de emergencia hubo cooperación, si bien no fue posible dar por descontada la coordinación de estos esfuerzos. El Programa desempeñó un papel estratégico en consonancia con su mandato principal de responder a las emergencias, pero una vez pasadas las emergencias encontró dificultades para reinventarse a sí mismo y hacer la transición hacia la fase de recuperación. Estas dificultades se debieron, en parte, a la reducción de las capacidades de la oficina en el país a raíz del recorte de la financiación. Esta situación provocó que el PMA entrara en el círculo vicioso de unos recursos menguantes y la adopción de posiciones contradictorias por parte de sus asociados; una etapa en la que las decisiones sobre los programas estaban condicionadas tanto por los recortes de fondos como por las propias decisiones estratégicas del PMA.
30. El PMA estaba bien preparado para emprender el trabajo analítico necesario en el contexto de las emergencias, y en su toma de decisiones hizo uso de la información sobre las operaciones y la logística. Sin embargo, no fue tan sólido el trabajo analítico relacionado con las actividades de los programas ni su conversión en estrategias y formulación de programas. La experiencia fue diferente según los sectores, por ejemplo, en el caso de la nutrición se constató una buena combinación de la utilización de las diferentes categorías de programas para alcanzar objetivos de programas complementarios. Esto ocurrió en menor medida en el caso de otras actividades de los programas. También en este ámbito se percibía el reto que supuso pasar de la fase de emergencia a la de recuperación, para lo que habría sido necesario cambiar las estrategias de los programas y también su formulación.
31. La cartera de proyectos del PMA dio buenos resultados en las situaciones de emergencia, lo que demuestra la solidez de su capacidad logística. La ejecución de otras actividades de los programas tuvo también efectos positivos en los ámbitos de la alimentación suplementaria —en el que durante los últimos cinco años se alcanzaron o superaron las normas del Proyecto Esfera— y en el de la alimentación escolar, donde la mejora de las tasas de matrícula y la mayor inclusión de las niñas se atribuyeron al



programa de alimentación escolar. La alimentación terapéutica encontró dificultades para alcanzar las normas del Proyecto Esfera, pero ello se debió sobre todo a las circunstancias en las que los niños se incorporaban a los programas de alimentación, es decir cuando ya estaban gravemente debilitados y muchos de ellos presentaban otras complicaciones. El funcionamiento de los programas de APT y APA fue satisfactorio en situaciones de emergencia como complemento de la distribución general de alimentos, pero sus resultados fueron desiguales cuando se utilizaron para la recuperación de los medios de subsistencia porque su ejecución dependía de la disponibilidad de fondos —que en situaciones de emergencia se desviaban hacia otros programas— de la propiedad de los activos creados y del acceso a los mismos.

Enseñanzas extraídas que han de tenerse en cuenta para el futuro

32. La experiencia en Malawi ha demostrado la importancia de la capacidad del PMA para operar en contextos de emergencia y situaciones de recuperación, y para adaptar su estrategia y modo operativo a ambos contextos. Esto significa que el PMA debe ser capaz de combinar su exitosa capacidad de despliegue en respuesta a las emergencias con la habilidad de transformar y adaptar su programación en situaciones que no son de emergencia. Es necesario que tal transición tenga lugar *en el marco* de las actividades de los programas que experimentan cambios en sus prioridades, objetivos y enfoques.
33. Alineación, posicionamiento estratégico, coordinación y cooperación son actividades con un elevado coeficiente de gestión y de recursos humanos. Estas actividades requieren una cantidad considerable de tiempo de funcionarios debidamente cualificados para entablar un diálogo significativo, hacer un seguimiento de las negociaciones y aportar las contribuciones esperadas. En Malawi, estos procesos necesitaron, asimismo, aptitudes diplomáticas y negociadoras para mantener el diálogo en un contexto que se caracterizó por las tensiones entre el Gobierno y los donantes (2001–2004), las resonancias políticas sobre la seguridad alimentaria a partir de 2005 y las preocupaciones de los donantes por la contabilidad de los costos del PMA y la posterior función del Programa en la etapa de transición. Las necesidades en materia de recursos humanos y tiempo para tratar estos asuntos estaban tan poco garantizadas como los recursos necesarios para emprender el trabajo analítico relacionado con la toma de decisiones estratégicas. Estas capacidades serán aún más necesarias cuando el PMA lleve a cabo la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria.

Recomendaciones

34. **Recomendación 1: En la próxima estrategia en el país debería indicarse concretamente la función que desempeñará el PMA en el proceso de recuperación de Malawi.** Además, tal estrategia debería:
 - i) basarse en un marco analítico creíble teniendo en cuenta las tendencias positivas que deben apoyarse y las medidas que han de adoptarse para mitigar el actual riesgo estructural que se plantea para la seguridad alimentaria;
 - ii) presentar la contribución que aporta el PMA a los objetivos del Gobierno en materia de protección social y desarrollo social, de tal manera que esa contribución se diferencie de la anterior prestación de asistencia orientada a las emergencias;
 - iii) basarse, en la medida de lo posible, en un acuerdo con el Gobierno y los donantes sobre las funciones que el Programa es invitado a desempeñar, y para las cuales han de mobilizarse el apoyo y los recursos necesarios, y



iv) hacer hincapié en las iniciativas a largo plazo encaminadas a reducir la dependencia de la asistencia alimentaria, e incluir parámetros bien definidos para la posible estrategia de traspaso de responsabilidades. En consecuencia, debería incluir medidas de fomento de la capacidad.

35. **Recomendación 2: Debería explicarse con todo detalle cómo repercutirá la estrategia en el país en los recursos, e indicarse los recursos necesarios para satisfacer las demandas de que el Programa desempeñe un papel diferente en la fase de recuperación.** Es importante reconocer, basándonos en las enseñanzas extraídas de la presente evaluación, que el PMA tiene capacidades analíticas internas suficientes y que puede utilizarlas para posicionarse estratégicamente y encabezar las negociaciones pertinentes con el Gobierno y los asociados. Será necesario mantener unos recursos mínimos, incluso durante las operaciones de emergencia y cuando se reduzcan los programas basados en el volumen de alimentos.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APA	Alimentos para la creación de activos
APT	Alimentos por trabajo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OEM	Operación de emergencia
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia