

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 14-17 de noviembre de 2011

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2011/6-C
6 octubre 2011
ORIGINAL: INGLÉS

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

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Oficial Encargada, OE*: Sra. S. Burrows Tel.: 066513-2519

Oficial de Evaluación, OE: Sr. M. Denis Tel.: 066513-3492

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

La evaluación de la cartera de proyectos en Haití abarca 14 operaciones del PMA que se ejecutaron entre mayo de 2005 y diciembre de 2010: nueve operaciones de asistencia alimentaria y cinco operaciones especiales.

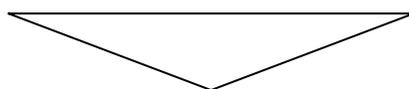
La oficina del PMA en Haití obtuvo algunos éxitos notables habida cuenta de las condiciones extraordinariamente difíciles en las que estuvo operando en el país durante el período objeto de evaluación, que abarcó los disturbios civiles y políticos ocurridos entre 2005 y 2008 y las crisis alimentaria, energética y financiera de 2007-2008, además de las recurrentes catástrofes naturales. El hecho de operar en el marco de una misión integrada aumentó la complejidad de la tarea, en un período que coincidió con el establecimiento de un nuevo Plan de Gestión del PMA. La oficina en el país desplegó esfuerzos denodados por establecer asociaciones con el Gobierno y satisfacer las enormes necesidades de la población haitiana durante las distintas fases de intervención, recuperación y desarrollo.

Las actividades de todas las operaciones tuvieron que adaptarse al continuo paso de una situación de desarrollo a otra de emergencia, para volver luego a un contexto de desarrollo. El punto fuerte del PMA durante el período abarcado por la evaluación radicó en su capacidad para responder a las emergencias con rapidez y eficacia.

Aunque últimamente se ha avanzado mucho en el establecimiento de asociaciones estratégicas con el Gobierno, durante el período evaluado la planificación de la oficina en el país en colaboración con las contrapartes gubernamentales no siempre estuvo totalmente coordinada ni dirigida por el Gobierno. La participación del PMA en el sistema de módulos de acción agrupada, especialmente su función directiva en los módulos de logística y de alimentos, se ha ganado el reconocimiento de la comunidad de ayuda humanitaria y es un ejemplo de cómo el PMA utiliza sus competencias básicas en el marco de su colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales para amplificar el impacto obtenido. Abundan las oportunidades de fomentar la programación conjunta y de crear sinergias con otros asociados para el desarrollo. Dada la naturaleza de su cartera en Haití, la función del PMA en relación con el Objetivo Estratégico 1 ha revestido una importancia capital y es, de hecho, el ámbito más destacado de su labor. Por lo que se refiere a actividades más concretas, el PMA se esfuerza por encontrar un equilibrio entre las prioridades institucionales y las gubernamentales, especialmente en el marco de la inestabilidad imperante después de toda situación de emergencia.

Los principales motores que determinaron la modificación de las actividades del PMA en la totalidad de su cartera en Haití fueron las emergencias surgidas en 2008 y 2010. En el marco de estas intervenciones de emergencia, la oficina en el país tuvo que hacer frente a las correspondientes variaciones de la capacidad y las prioridades del Gobierno, los donantes y los asociados cooperantes, así como a cambios en las prioridades institucionales que influyeron en sus decisiones estratégicas. Mediante la Dependencia de VAM y el módulo de acción agrupada de logística, el PMA presta en Haití una valiosa asistencia a la comunidad de desarrollo, particularmente en materia de análisis de la seguridad alimentaria y apoyo logístico. Sin embargo, el equipo de evaluación constató que a menudo era limitada la capacidad del PMA de basar sus decisiones estratégicas en estos datos analíticos. Se necesitaban sistemas para mejorar las comunicaciones, la supervisión de los programas, el SyE y la presentación de informes. Era preciso fijar normas para aumentar la coherencia en la programación, mejorar el seguimiento, incluido el seguimiento posterior a la distribución, y reformar la presentación de informes por los asociados a fin de permitir a la oficina en el país adoptar decisiones mejor fundamentadas.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en Haití” (WFP/EB.2/2011/6-C) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2011/6-C/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 el debate.

* 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 segundo período de sesiones ordinario de 2011 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

Características de la evaluación

1. La evaluación de la cartera de proyectos en Haití abarca 14 operaciones del PMA que se ejecutaron entre mayo de 2005 y diciembre de 2010: nueve operaciones de asistencia alimentaria y cinco operaciones especiales (OE). El período 2005-2010 se caracterizó en Haití por graves catástrofes naturales y otras crisis que modificaron apreciablemente el tamaño y el alcance de la cartera de proyectos del PMA en el país. Este período abarcado por la evaluación se seleccionó para proporcionar a la oficina en el país un mecanismo que le permitiera determinar las lecciones extraídas de un entorno de seguridad alimentaria difícil y cambiante y elaborar programas de recuperación con posterioridad al terremoto. En lugar de evaluar por separado las 14 operaciones, en la evaluación de la cartera en el país se examinan transversalmente las distintas operaciones para evaluar la pertinencia y la coherencia de la cartera del PMA en su conjunto, su evolución a lo largo del tiempo, su desempeño y la función estratégica del PMA en Haití.

Contexto

2. Haití, donde se registra la tasa más alta de pobreza de América Latina y el Caribe, ocupa el puesto 145 de los 169 países que figuran en el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Una serie de catástrofes naturales, como inundaciones, huracanes y el terremoto de 2010, agravó las condiciones en un país que ya adolecía de niveles elevados de inseguridad alimentaria y pobreza. Siendo Haití un país importador neto de alimentos, la crisis alimentaria, energética y financiera de 2007-2008 intensificó su inseguridad económica. Estas catástrofes, combinadas con la degradación del medio ambiente, la pobreza endémica y el debilitamiento de los mecanismos de supervivencia a raíz de las crisis políticas, socioeconómicas y climáticas sufridas en los últimos decenios, lo convierten en un país especialmente vulnerable.
3. Los servicios sociales siguen siendo inconstantes e insuficientes para atender la demanda. Cerca del 40% de la población carece de acceso a la asistencia sanitaria básica, y las tasas de mortalidad infantil y materna son las más elevadas de la región y se encuentran entre las más altas del mundo. La inseguridad alimentaria, las malas condiciones sanitarias y unos servicios de salud insuficientes coartan la capacidad del país para hacer frente a crisis causadas por la desnutrición y el VIH/sida. El sistema educativo, en líneas generales defectuoso, se caracteriza por un rendimiento académico muy bajo y por altas tasas de abandono escolar y repetición de curso, a raíz de lo cual la tasa de analfabetismo, cifrada en un 57%, es la más alta del Caribe.

La cartera de proyectos del PMA en Haití

4. La asistencia del PMA aumentó espectacularmente entre 2005 y 2010; los gastos directos totales pasaron de 21,5 millones de dólares EE.UU. en 2005 a 72,6 millones de dólares en 2009 y a casi 300 millones de dólares en 2010. El PMA abrió seis suboficinas nuevas durante el período, y la plantilla se multiplicó por 10 en el caso del personal internacional y por cinco, en el del personal nacional. La cartera de proyectos en el país estuvo dominada por la intervención realizada a raíz del terremoto ocurrido en enero de 2010. La operación de emergencia (OEM) 200110 y las OE de apoyo 200108 y 200109, que tenían por objeto atender las necesidades más urgentes de los 3,5 millones de víctimas del terremoto, representaron cerca del 65% de la cartera total en el país durante el período objeto de evaluación. Además de realizar distribuciones generales de alimentos para afrontar las emergencias, el PMA también ha emprendido en Haití actividades de

recuperación —principalmente de alimentación escolar, de apoyo a las personas con VIH y tuberculosis, de salud y nutrición maternoinfantiles (SNMI) y de alimentos por trabajo (APT)— e importantes programas nuevos de efectivo por trabajo (EPT). La oficina en el país también ha contribuido notablemente a los recursos analíticos aportando su sólida capacidad de evaluación y análisis, especialmente en el seno de la Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (VAM) y por conducto del módulo de acción agrupada de logística.

5. Un importante porcentaje de la financiación destinada a las actividades del PMA en Haití entre 2005 y 2010 procedió de donantes gubernamentales, en especial los Estados Unidos de América, el Canadá y la Comisión Europea, mientras las contribuciones de donantes privados constituyeron casi el 20% del total de los fondos reunidos en 2010.

CONSTATAIONES DE LA EVALUACIÓN

Alineación y posicionamiento estratégico

6. El equipo de evaluación constató que la planificación y la ejecución del PMA eran por lo general consonantes con las políticas y prioridades generales del Gobierno de Haití, en parte gracias a las recientes mejoras de los mecanismos de coordinación en sectores tales como las actividades de APT, EPT y nutrición. Durante el período que se evalúa, esta alineación tuvo, por lo general, un carácter más pasivo que activo, pues las iniciativas dirigidas por el PMA se presentaban a los asociados gubernamentales competentes para que estos las aprobaran. Aunque las distintas actividades de cada operación de asistencia alimentaria podían coincidir con las principales políticas y estrategias del Gobierno, a veces fueron escasos la participación, la promoción y el diálogo necesarios para lograr una alineación más completa. La inestabilidad del entorno operativo y la insuficiencia de los recursos gubernamentales, especialmente después del terremoto, agravaron estos problemas.
7. Por lo que se refiere a las intervenciones emprendidas en respuesta a catástrofes, el PMA pudo intervenir de inmediato a raíz de la solicitud de asistencia del Gobierno ante las tormentas e inundaciones de 2008 y el terremoto de 2010, pese a haber sufrido numerosos daños institucionales propias. Junto con los ministerios competentes, se planificaron otros programas selectivos, en especial en las esferas de la educación, la nutrición, la lucha contra el VIH y la tuberculosis y las actividades de APT y EPT.
8. Mediante el sistema de módulos de acción agrupada, la oficina en el país ofrece una dirección y colaboración sólidas, lo que añade especial valor a los módulos de los que el PMA es el organismo principal, que son los módulos de alimentos, de logística y de telecomunicaciones de emergencia. El PMA también toma parte activa en los módulos de acción agrupada de nutrición y educación.
9. A medida que durante el período objeto de evaluación la labor del PMA en Haití iba cubriendo con rapidez una zona geográfica cada vez más extensa, la oficina en el país encontró muchos problemas de coordinación nuevos. En ocasiones, la ampliación de sus intervenciones a nuevas zonas geográficas donde otros asociados ocupaban antes un lugar destacado generó confusión por lo que se refiere a la coordinación. Por otro lado, la comunidad dedicada al desarrollo valoró universalmente su participación cada vez más intensa en el marco del módulo de acción agrupada de logística.

10. Si bien hay ejemplos de sinergias y asociaciones firmes con otros organismos de las Naciones Unidas como el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) —así como con organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas, como Agro Action Allemande—, el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que había oportunidades para vincular con más eficacia las competencias básicas del PMA en materia de socorro y recuperación con los objetivos a largo plazo de otros organismos o asociados para tener mayor repercusión en el desarrollo.
11. Aunque el período examinado abarca más de un Plan Estratégico del PMA, en el marco de la evaluación se analiza la medida en que la cartera concuerda con las prioridades señaladas en su actual Plan Estratégico para 2008-2013. La cartera de proyectos en Haití incorpora los cinco Objetivos Estratégicos actuales; en cuanto a los beneficiarios de los proyectos, el 70% de las actividades de la cartera se ajusta al Objetivo Estratégico 1.
12. En el ámbito de las políticas, las actividades del PMA suelen obedecer a las directrices institucionales correspondientes a sectores determinados, pero tales directrices presentan algunas lagunas. Por ejemplo, durante el período abarcado por la evaluación, la oficina en el país tuvo que responder a menudo a emergencias repentinas. Sin embargo, no siempre se dispuso de directrices institucionales actualizadas para prestar apoyo a la transición de un período de estabilidad relativa a una situación de emergencia y, una vez más, a una situación de recuperación. Además, una serie de iniciativas nuevas, como las actividades de EPT, que se habían llevado a cabo en Haití a una escala muy amplia, no estuvieron respaldadas en el plano institucional por directrices operativas claras en relación con los procedimientos financieros y técnicos.
13. En el marco de la evaluación se constató asimismo que a veces la oficina en el país no estaba en condiciones de aplicar las políticas institucionales, ya sea por falta de capacidad o por no haberse establecido el orden de prioridades de las actividades a la luz de esas políticas.

Adopción de decisiones estratégicas

14. La oficina en el país ha emprendido una intensa labor analítica para entender mejor las cuestiones relativas al hambre y la seguridad alimentaria a escala nacional con objeto de orientar las decisiones internas del PMA de carácter operacional o en materia de programación. La Dependencia de VAM proporciona dirección y capacidad técnica para realizar evaluaciones junto con los asociados, establecer niveles de referencia y efectuar análisis actualizados cuando surge una crisis. En este sentido, el PMA es a un mismo tiempo una fuente importante de información analítica —al contribuir a incorporar la seguridad alimentaria en el temario de desarrollo gubernamental e internacional—, y un asociado estratégico del Gobierno —al fomentar la capacidad local para asumir esta tarea en el futuro—. En un contexto complejo, caracterizado por un panorama político inestable y por crisis repetidas, las decisiones en materia de programación se basaban en factores tales como la viabilidad, la capacidad, las políticas y los marcos estratégicos, o en otros contextos coyunturales, más bien que en las solas evaluaciones de la seguridad alimentaria, cuyas recomendaciones no siempre resultaban viables o apropiadas.
15. En las operaciones de asistencia alimentaria, la capacidad de la oficina en el país para planificar las actividades en atención al nivel de necesidades suele verse mermada por el nivel de capacidad de los asociados cooperantes. Al ser difícil acceder a las zonas más afectadas por la inseguridad alimentaria, que están ubicadas en lugares remotos, se reduce el número de los asociados potenciales y la oficina en el país se ve obligada a adoptar decisiones difíciles con un presupuesto limitado, optando ya sea por la prestación de

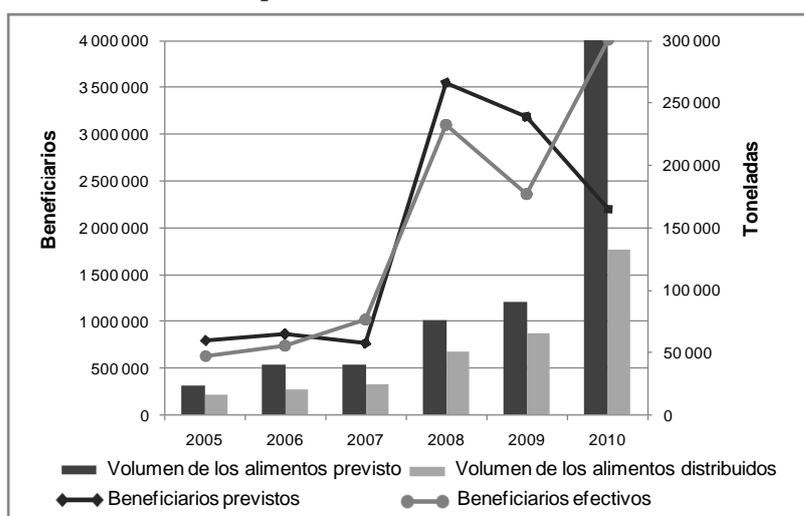
asistencia a un mayor número de beneficiarios o por la atención a un número inferior de personas con necesidades mayores.

16. Las decisiones operacionales sobre el tipo de asistencia alimentaria que ha de facilitarse en el marco de las actividades, como la composición de las raciones y la selección de las modalidades, se basaron en diversos factores, como las respuestas a las recomendaciones de las misiones de evaluación o de formulación de proyectos y las variaciones en los fondos disponibles, en las directivas institucionales del PMA o en las directivas comunes de las Naciones Unidas. Las decisiones estratégicas sobre las modalidades más convenientes para responder a una situación de emergencia no se tradujeron obligatoriamente en las intervenciones más adecuadas para emprender actividades de respuesta rápida y duración limitada. La alimentación escolar sirve de ejemplo: el diseño de los programas no solo resultó inadecuado para las intervenciones de emergencia, sino que también presentará problemas al PMA a medida que reduzca la escala de sus actividades mientras Haití salga de la situación de emergencia. En algunos casos se obtuvieron aumentos de eficiencia aprovechando los canales de distribución y los asociados complementarios en distintas actividades, pero otras posibles sinergias y oportunidades quedaron sin explotar.
17. El sistema de seguimiento y evaluación (SyE) del PMA, que fue deficiente durante el período objeto de evaluación, facilitó un volumen limitado de datos para evaluar el impacto y mejorar los programas. La atención se centró en la recopilación de indicadores de los productos y la presentación de informes al respecto, como el número de las toneladas entregadas y el de los beneficiarios que recibieron asistencia, lo cual no da una idea completa de las realizaciones y los resultados de los programas. La multiplicidad de asociados cooperantes que operan en todo momento y las variaciones en su capacidad de presentación de informes hacen difícil, por no decir imposible, evaluar los datos en lo que respecta a los efectos obtenidos. De disponerse de datos cuantitativos y cualitativos más sólidos sobre las actividades que resultaron más satisfactorias y las razones de ello, podría potenciarse la futura adopción de decisiones más estratégicas.

Realizaciones y resultados

18. Entre 2005 y 2010, el alcance de las operaciones de la oficina en el país cambió radicalmente al pasar de 600.000 beneficiarios en 2005 a 3,1 millones de beneficiarios en 2008 y a más de 4 millones en 2010, como se observa en la Figura 1. En la mayor parte de las operaciones, el nivel de financiación fue, por lo general, satisfactorio, y las intervenciones se llevaron a cabo con rapidez y eficacia en situaciones de catástrofes naturales e inestabilidad política.

Figura 1: Número de beneficiarios y volumen de los alimentos distribuidos: cifras previstas frente a las cifras efectivas, 2005-2010



Fuente: Documentos de los proyectos del PMA para Haití.

19. Con excepción de la OEM de respuesta inmediata 10785, los requisitos expuestos en los documentos de los proyectos y las correspondientes revisiones de los presupuestos han contado normalmente con una financiación adecuada que oscilaba entre el 63% y el 83%. Aunque la tasa de financiación de las operaciones especiales, cifrada en un promedio del 65%, fue ligeramente inferior, ello no supuso un obstáculo importante. Hubo períodos en los que la financiación de la OPSR 10674 era insuficiente, lo que dificultó las operaciones.
20. La asistencia del PMA superó a menudo las previsiones anuales iniciales en cuanto al número de beneficiarios, y en ningún año quedó por debajo del 74% de las cifras previstas. Sin embargo, por lo que se refiere al volumen de alimentos distribuido, las operaciones quedaron generalmente por debajo de lo previsto; solo dos llegaron a un nivel de distribución de por lo menos el 75% de lo previsto.
21. Las distribuciones generales de alimentos de emergencia realizadas a raíz de los huracanes de 2008, de la crisis derivada del alza de los precios de los alimentos y del terremoto de 2010 constituyeron el elemento predominante de la cartera en Haití. Pese a sufrir numerosas pérdidas humanas, institucionales y de infraestructura, el PMA pudo movilizar rápidamente un volumen de recursos sin precedentes y distribuirlos a los beneficiarios más necesitados de ayuda. Por lo que se refiere a la presente evaluación, el PMA actuó con la mayor eficacia cuando dirigía actividades de distribución general de alimentos en gran escala.
22. Las actividades de alimentación escolar y de EPT o APT fueron prioridades sistemáticas del PMA y correspondieron, respectivamente, a una media del 36% y del 25% de los beneficiarios que recibieron asistencia en el marco de la cartera de proyectos de distribución selectiva de alimentos. La SNMI también fue prioritaria, pero su importancia relativa disminuyó apreciablemente en 2009 y 2010, pasando de una media de aproximadamente el 40% de la cartera de proyectos de distribución selectiva de alimentos entre 2005 y 2008 a apenas un 10% en 2009 y el 15% en 2010. Las actividades de lucha contra el VIH y la tuberculosis, que ocuparon un lugar mucho menos prominente, registraron durante el período una media del 8% de la distribución selectiva de alimentos.
23. Los productos y los efectos previstos de las sucesivas operaciones varían notablemente de un año a otro y de una categoría de programas a otra. En cuanto a los productos que se midieron (los beneficiarios y el volumen de alimentos distribuidos), también se observaron variaciones entre las cifras efectivas y las previstas, especialmente en los últimos años.
24. En muchos sectores, durante el período de la evaluación de la cartera de proyectos, no se reunieron ni recopilaban de forma general o sistemática indicadores de las realizaciones vinculados con los objetivos, lo cual se debe a factores diversos como retrasos y deficiencias en los informes remitidos por los asociados cooperantes. El equipo de evaluación pudo medir los indicadores en algunas actividades, como por ejemplo la tasa de recuperación en las actividades de SNMI, que fue del 50% en 2005 y del 59% en 2009; la puntuación relativa a los activos comunitarios correspondiente a los programas de EPT o APT, y los datos cualitativos sobre los beneficiarios por lo que se refiere a la mejora de la capacidad de los hogares para hacer frente a las crisis mediante asistencia alimentaria del PMA.

25. Aunque puede que cada sector haya encontrado distintos obstáculos a las realizaciones y la obtención de resultados, cabe destacar los siguientes factores comunes a todas las actividades.

- **Variaciones en las necesidades de desarrollo.** Al igual que las sucesivas catástrofes registradas en Haití, las modificaciones de las políticas gubernamentales, las nuevas prioridades de los donantes o la información actualizada sobre la situación de la seguridad alimentaria pueden obligar al PMA a reorientar su labor, lo cual merma su capacidad para lograr los objetivos establecidos durante el diseño de los programas.
- **Evolución del marco normativo institucional.** Las modificaciones de las políticas y objetivos institucionales del PMA pueden afectar al diseño y la ejecución de los programas en los países. Para el personal del PMA de larga data resulta difícil adquirir las competencias especializadas en materia de protocolos y modalidades necesarias para adaptarse rápidamente a la evolución más reciente de las prioridades institucionales.
- **Procedimientos y sistemas insuficientes.** Los sistemas institucionales pensados para asegurar el control de calidad y la automatización pueden, en la práctica, ir en detrimento de la eficiencia en Haití, habida cuenta de la necesidad de la oficina en el país de intensificar rápidamente las operaciones. La implantación de la segunda fase del nuevo Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS II), que tiene por objeto simplificar los procedimientos de pago, apenas ha contribuido a dotar a las suboficinas del control necesario para procesar las facturas antes de que se tramiten los pagos finales en Puerto Príncipe. Los procesos de obtención de cheques para pagar servicios sencillos son innecesariamente complejos. Los expertos en los sistemas deben analizar a fondo los múltiples retrasos y estrangulamientos. El equipo de evaluación ha constatado también que, mientras que el personal de la oficina en el país conoce bien, por lo general, los fondos disponibles para los distintos componentes de los programas, es relativamente escasa la atención prestada a entender o controlar los costos de ejecución. Lo normal es que la información sobre estos costos solo se comunique a unos cuantos funcionarios superiores, con lo cual el control de los costos no se entiende ni se promueve como responsabilidad colectiva. La tarea del PMA en este ámbito tiene una doble dimensión, sistémica y operacional. A falta de un sistema contable analítico, es difícil determinar los costos efectivos de las actividades y operaciones que no tienen componentes de ayuda alimentaria. A nivel de la dirección de los programas, es también escasa la responsabilización en cuanto al control de los costos.
- **Dependencia con respecto a los asociados cooperantes.** La capacidad de la oficina en el país para ejecutar y supervisar sus actividades depende de la solidez de su red de asociados cooperantes en los distintos sectores. Muchas de las dificultades que encuentra el PMA para obtener resultados son consecuencia de estrangulamientos en el ámbito de acción de sus asociados cooperantes (deficiencias de su capacidad técnica, atrasos en el cumplimiento de los contratos o dispersión geográfica).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evaluación general

26. La oficina del PMA en Haití obtuvo algunos éxitos notables habida cuenta de las condiciones extraordinariamente difíciles en las que estuvo operando en el país durante el período objeto de evaluación, que abarcó los disturbios civiles y políticos ocurridos entre 2005 y 2008 y las crisis alimentaria, energética y financiera de 2007-2008, además de las recurrentes catástrofes naturales. El hecho de operar en el marco de una misión integrada aumentó la complejidad de la tarea, en un período que coincidió con el establecimiento de un nuevo Plan de Gestión del PMA. La oficina en el país desplegó esfuerzos denodados por establecer asociaciones con el Gobierno y satisfacer las ingentes necesidades de la población haitiana durante las distintas fases de intervención, recuperación y desarrollo. Las actividades de todas las operaciones tuvieron que adaptarse al continuo paso de una situación de desarrollo a otra de emergencia, para volver luego a un contexto de desarrollo. El punto fuerte del PMA durante el período abarcado por la evaluación radicó en su capacidad para responder a las emergencias con rapidez y eficacia.

⇒ *Alineación y posicionamiento estratégico*

27. Aunque últimamente se ha avanzado mucho en el establecimiento de asociaciones estratégicas con el Gobierno, durante el período evaluado la planificación de la oficina en el país en colaboración con las contrapartes gubernamentales no siempre estuvo totalmente coordinada ni dirigida por el Gobierno. La participación del PMA en el sistema de módulos de acción agrupada, especialmente su función directiva en los módulos de logística y alimentos, se ha ganado el reconocimiento de la comunidad de ayuda humanitaria y ejemplifica el ejercicio por el PMA de sus competencias básicas cuando se asocia con otros organismos de las Naciones Unidas y ONG para amplificar el impacto en el desarrollo. Abundan las oportunidades de fomentar la colaboración en la programación y de crear sinergias con otros asociados para el desarrollo. Dada la naturaleza de su cartera en Haití, la función del PMA en relación con el Objetivo Estratégico 1 ha revestido una importancia capital y es, de hecho, el ámbito más destacado de su labor. Por lo que se refiere a actividades más concretas, el PMA se esfuerza por encontrar un equilibrio entre las prioridades institucionales y las gubernamentales, especialmente en el marco de la inestabilidad imperante después de una situación de emergencia.

⇒ *Adopción de decisiones estratégicas*

28. Los principales motores que determinaron la modificación de las actividades del PMA en la totalidad de su cartera en Haití fueron las emergencias surgidas en 2008 y 2010. En el marco de estas intervenciones de emergencia, la oficina en el país tuvo que hacer frente a las correspondientes variaciones de la capacidad y las prioridades del Gobierno, los donantes y los asociados cooperantes, así como a cambios en las prioridades institucionales que influyeron en sus decisiones estratégicas. Mediante la Dependencia de VAM y el módulo de acción agrupada de logística, el PMA presta en Haití una valiosa asistencia a la comunidad de desarrollo, particularmente en materia de análisis de la seguridad alimentaria y apoyo logístico. Sin embargo, el equipo de evaluación constató que a menudo era limitada la capacidad del PMA de basar sus decisiones estratégicas en estos datos analíticos. Se necesitaban sistemas para mejorar las comunicaciones, la supervisión de los programas, el SyE y la presentación de informes. Era preciso fijar normas para aumentar la coherencia en la programación, mejorar el seguimiento, incluido el seguimiento posterior a la distribución, y reformar la presentación de informes por los asociados a fin de permitir a la oficina en el país adoptar decisiones mejor fundamentadas.

⇒ *Realizaciones y resultados de la cartera de proyectos*

29. El equipo de evaluación se fijó el objetivo de evaluar las realizaciones del PMA en relación con los beneficiarios efectivos y la asistencia prestada, los objetivos alcanzados, la contribución de la cartera a los cambios nacionales en el ámbito de la ayuda humanitario y del desarrollo y los factores que explican los resultados. Este análisis puede resumirse, como se explica a continuación, en las categorías de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de las actividades del PMA en las distintas operaciones.

Pertinencia

30. En el período 2005-2010, la cartera del PMA en Haití constó de actividades de alimentación escolar, SNMI, lucha contra el VIH y la tuberculosis, EPT/APT y distribución general de alimentos. Aunque el tamaño de la cartera se multiplicó por más de 20 y los porcentajes de los beneficiarios que recibían asistencia en el marco de cada intervención cambiaron a medida que evolucionaban las necesidades de desarrollo, las cinco actividades se llevaron a cabo durante todo el período objeto de evaluación, en atención a los problemas de desarrollo de Haití y de conformidad con los cinco Objetivos Estratégicos del PMA. Todas las actividades de los programas del PMA fueron pertinentes y apropiadas a la luz de los niveles de pobreza y necesidad imperantes en Haití. Los beneficiarios entrevistados en todo el país expresaron su agradecimiento por la asistencia recibida. El apoyo prestado a la población urbana y periurbana de los alrededores de Puerto Príncipe sirvió claramente, sobre todo en los días y las semanas posteriores al terremoto, para salvar vidas.

Eficacia y eficiencia

31. En un entorno inestable como el de Haití, es muy complicado alcanzar los objetivos de manera eficaz y eficiente, en vista no solo de las repetidas catástrofes naturales, sino también de los consiguientes cambios en las prioridades de desarrollo nacionales e internacionales y el marco normativo institucional del PMA, de la insuficiencia de los procesos y sistemas en este contexto y del alto grado de dependencia respecto de la capacidad de los asociados cooperantes. El equipo de evaluación observó en todos los sectores discrepancias constantes entre el número previsto y el número efectivo de los beneficiarios a los que se prestó asistencia. Esta incoherencia parece resultado, en gran medida, tanto de deficiencias en el proceso de planificación como de la falta de rendición de cuentas sobre los resultados. Además, el paso de una situación de desarrollo a una de emergencia y viceversa y los consiguientes cambios en los niveles de financiación y las prioridades plantearon dificultades a la oficina en el país desde la óptica tanto del diseño de los programas como de la aplicación de los sistemas.
32. Desde el punto de vista de la logística, la oficina en el país ha demostrado su capacidad de reaccionar con rapidez ante situaciones de emergencia. Gracias en gran medida a la alta calidad de las operaciones de logística, se adquirió, transportó, almacenó y entregó a tiempo el volumen necesario de ayuda alimentaria, en consonancia con las exigencias de los programas. El PMA alcanza su máximo rendimiento cuando dirige operaciones de distribución general de alimentos en gran escala. Incluso cuando ha intervenido en respuesta a las graves catástrofes sufridas por Haití en los últimos años, y pese a sus cuantiosas pérdidas institucionales, el PMA ha podido distribuir con rapidez y eficacia una cantidad de ayuda alimentaria sin precedentes. Los niveles de financiación, por lo general satisfactorios, facilitaron la continuidad y la ejecución relativamente ordenada de las actividades en Haití durante el período objeto de evaluación. A veces las operaciones resintieron de la falta de regularidad de las contribuciones, pero el PMA tomó las medidas

necesarias para remediar a esto. En la medida de lo posible, para superar las dificultades creadas por los déficits de recursos, el PMA utilizó acertadamente los servicios de financiación proporcionados en virtud del Fondo central para la acción en casos de emergencias, de la Cuenta de respuesta inmediata y del mecanismo de financiación anticipada. Recurrió con eficacia también a los empréstitos de alimentos entre los proyectos. En las actividades de adquisición, con el fin de asegurar una distribución eficiente de los alimentos, se consiguió aprovechar donaciones en especie, transferencias y préstamos de alimentos entre operaciones, así como las limitadas oportunidades de compra local disponibles.

Impacto

33. Aun siendo evidente que durante todo el período objeto de evaluación el PMA pudo prestar asistencia a un enorme número de beneficiarios mediante distribuciones de carácter general y selectivo, la medición del impacto efectivo de las actividades del PMA se ve muy limitada por los defectos del sistema de SyE. Aparte de las conclusiones derivadas de los indicadores nacionales que apuntan a una mejora de las tendencias en los sectores donde opera el PMA y de los indicios de beneficios a corto plazo, como la creación de activos, son muy pocas las posibilidades de análisis del impacto. En la actualidad, el sistema de SyE del PMA en Haití sirve para medir con eficacia los insumos, es decir, los productos alimenticios y las contribuciones recibidos. El PMA reúne asimismo datos básicos sobre los resultados —la cantidad de alimentos y el efectivo distribuidos y el número de beneficiarios—, pero incluso los datos básicos sobre los beneficiarios son variables e incoherentes por lo que se refiere a las hipótesis de referencia —que a veces se basan en los individuos y otras veces en las familias—, y no están desglosados. Entre las numerosas dificultades que se encuentran en la recopilación de datos cabe mencionar la deficiencia de los sistemas, una capacidad institucional insuficiente para recopilar datos o analizarlos y los indicadores poco realistas o inadecuados que figuran en los documentos de los programas para Haití. Ha resultado inadecuada la labor de medición de los efectos y el impacto en el desarrollo o de preparación de comparaciones históricas de los resultados de las inversiones en distintos momentos y lugares. La falta de datos fiables y la incoherencia en la presentación de informes frustran a los donantes y los asociados y podrían afectar a la futura financiación de los proyectos del PMA. La incapacidad de demostrar el impacto relativo de las intervenciones del PMA es una desventaja considerable en un entorno sumamente competitivo por lo que se refiere a las contribuciones de los donantes.

Sostenibilidad

34. En Haití, casi la mitad del total de beneficiarios que recibieron asistencia desde 2005 se ha beneficiado de las distribuciones generales de alimentos realizadas en respuesta a crisis humanitarias graves. Aunque se ha procurado fomentar la capacidad del Departamento de Protección Civil para hacer frente a situaciones de emergencia, es poco probable que las actividades de distribución de alimentos de emergencia puedan traspasarse próximamente al Gobierno o a los asociados cooperantes locales, sin que se aporte una cantidad apreciable de recursos adicionales y se fomenten las capacidades en mayor medida. Se han realizado progresos hacia el traspaso de otras intervenciones de distribución selectiva, pero la abrumadora inseguridad alimentaria, la erosión de la capacidad del Gobierno después del terremoto y los recientes cambios políticos tal vez frenen los avances en la consecución de estos objetivos. En cuanto a la función del PMA en la generación de información analítica, se han hecho notables esfuerzos por transferir capacidad a organizaciones locales, como el Centro Geográfico Nacional de Haití y la Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria.

Problemas futuros

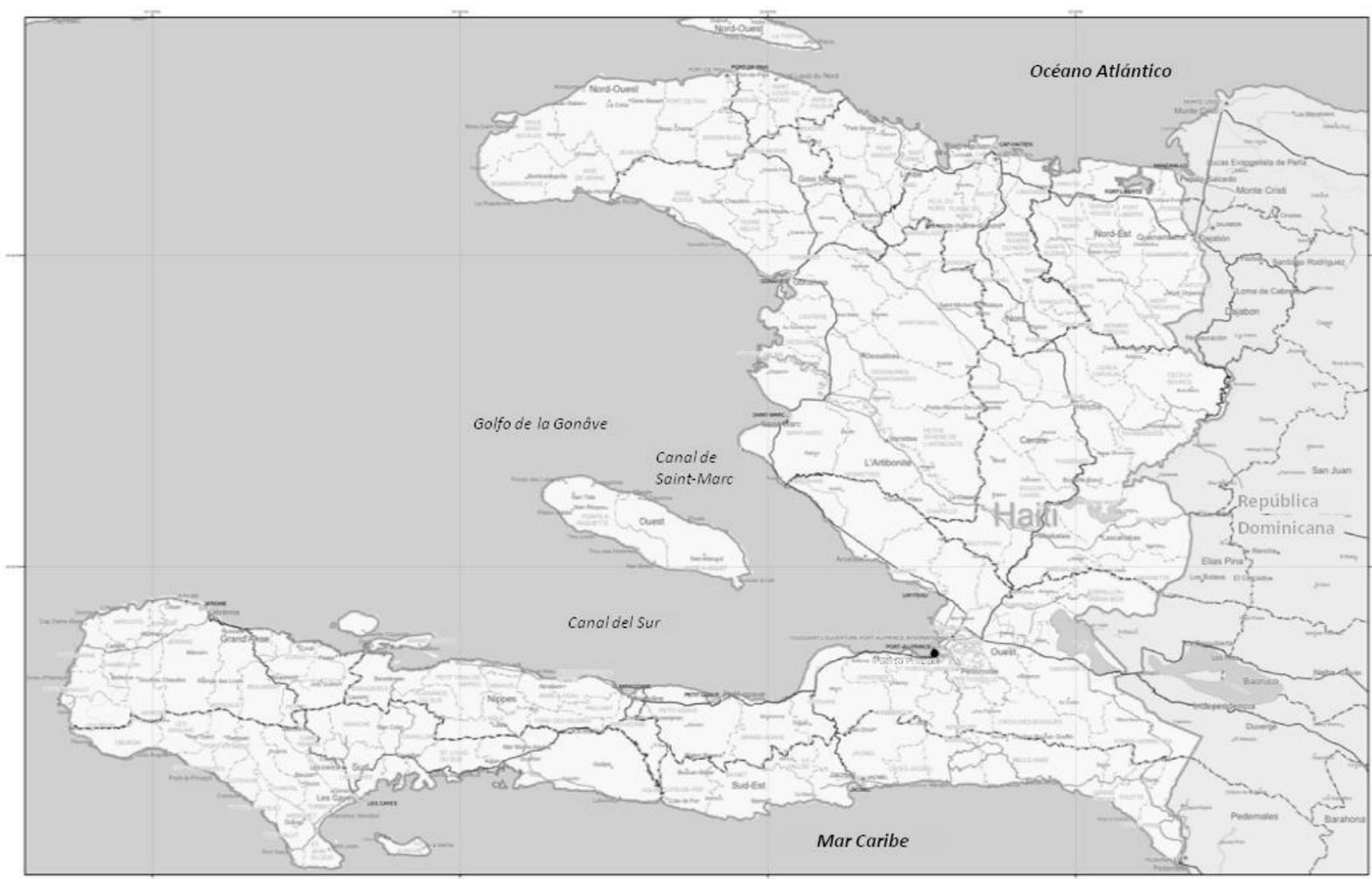
35. Una dificultad importante deriva de que la cartera en el país se ha entendido y gestionado como una serie de actividades y operaciones de asistencia alimentaria aisladas, y no como una cartera integrada. Habida cuenta de la índole de las operaciones, la logística, las compras y la estructura de costos, un enfoque de este tipo es habitual para el PMA, pero su influencia en la estructura del personal, la asignación de los recursos y las decisiones relativas a los programas ha fragmentado la cartera en el país. Es fundamental que el PMA entienda este problema en un momento en que se abre un período de contracción al término de la situación de emergencia.
36. La oficina en el país tendrá que seguir con atención la actual evolución política de Haití. Es probable que cambien las contrapartes gubernamentales, lo que obligará a intensificar el diálogo y la forja de asociaciones con los nuevos dirigentes políticos. Puede que cambien los principales interlocutores, por lo que la oficina en el país tendrá que establecer la misma relación de confianza que mantiene actualmente con las más altas autoridades gubernamentales.
37. Dada la importancia que tienen para el temario político y para la comunidad internacional de donantes en Haití una serie de iniciativas nuevas como las actividades de EPT y de compra local, la oficina en el país debería estudiar nuevas oportunidades en estas esferas y dar prioridad a la implantación de sistemas y procesos adecuados, solicitando al despacho regional y a la Sede el apoyo que necesite.
38. Las actividades del PMA en Haití se beneficiarían de una alineación intersectorial más deliberada con la visión estratégica del país relativa a la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición. Se trata de una tarea ingente dado que abarca el apoyo a las políticas nacionales, la racionalización en el PMA de las intervenciones alimentarias y nutricionales, su armonización con las directrices del PMA y el fortalecimiento de las intervenciones complementarias. El Plan Nacional del Gobierno para la Seguridad Alimentaria y Nutricional se ha elaborado en torno a los cuatro pilares de disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. El equipo de evaluación recomienda que, al planificar en adelante la cartera en el país, el PMA inscriba también sus actividades dentro de este marco.

Recomendaciones

39. **Recomendación 1:** La oficina en el país debería mejorar sus sistemas de SyE para aumentar la coherencia y la fiabilidad de los datos y medir el impacto de sus operaciones. Para que el sistema de SyE establecido sea sostenible y modificable en cuanto a su tamaño, debería diseñarse un sistema coordinado y uniforme, pero que previera la descentralización de la responsabilidad de gestión de los datos a las suboficinas y las direcciones encargadas de los programas. Esta descentralización debería combinarse con una supervisión de apoyo y capacitación en el trabajo a fin de asegurar el acopio sistemático de datos de calidad y fidedignos. Debería disponerse asimismo de una cadena de retroinformación clara que permita rendir cuentas a los asociados cooperantes, los donantes y el Gobierno acerca de las medidas adoptadas, y que fortalezca la participación y las asociaciones. Una presentación de informes regular también ayudará al PMA a hacer los ajustes necesarios en el diseño de los programas a mitad de período y a mejorar la labor futura de programación.

40. **Recomendación 2:** La oficina en el país debería velar por que se sigan financiando el módulo de acción agrupada de logística y se retenga a su personal para asegurar la continuidad de sus valiosas actividades de preparación e intervención en situaciones de emergencia. Las actividades del módulo de logística se financian en el marco de la operación especial 200108, que está previsto que finalice en diciembre de 2011; la capacidad logística se tendría que mantener en el marco de la OPSR 10844.
41. **Recomendación 3:** En el plano institucional, el PMA debería revisar a fondo sus sistemas operacionales y de gestión para determinar las causas de los problemas sistémicos encontrados en materia de compras y de tramitación cuando las operaciones pasan de basarse en programas de distribución general de alimentos a programas más selectivos de ayuda alimentaria y transferencia de efectivo. La complejidad del sistema de seguimiento y tramitación de los acuerdos de asociación sobre el terreno y la acusada centralización de las estructuras de tramitación de los pagos en el marco del sistema WINGS II impiden al PMA alcanzar sus objetivos.
42. La evaluación ha permitido determinar que a partir de un cierto nivel al PMA le resulta difícil lograr que los sistemas operacionales y financieros funcionen de manera fluida y mantener los niveles de capacidad y de eficiencia necesarios para seguir proporcionando las cantidades de ayuda alimentaria y las transferencias de efectivo previstas en los documentos de los proyectos. Este problema no puede ser solucionado por la oficina en el país y por tanto sería oportuno encontrar una solución a nivel institucional.
43. **Recomendación 4:** La oficina en el país debería mejorar su proceso de planificación a fin de elaborar objetivos más realistas y más consonantes con las circunstancias concretas de la ejecución. El PMA debería definir metas que tengan en cuenta datos demográficos, como los niveles de malnutrición y el número de pacientes bajo tratamiento antirretroviral, así como datos sobre las realizaciones de la cartera de proyectos en el pasado. Justificar las metas establecidas en los documentos de los proyectos contribuiría a explicar toda desviación con respecto a esas metas y mejoraría la planificación de los programas, lo que podría aumentar la capacidad del PMA para movilizar fondos.
44. **Recomendación 5:** La oficina en el país debería estudiar la posibilidad de integración entre diversas actividades, así como con otros asociados, como por ejemplo a través de un programa de escuela modelo, para acrecentar el impacto y velar por que su labor obtenga los máximos resultados posibles.
45. Deberían examinarse las actividades de alimentación escolar, de nutrición, de lucha contra el VIH y la tuberculosis y de EPT y APT para determinar de qué modo en las operaciones futuras podrían lograrse nuevas sinergias. Se recomienda que se lleve a cabo un examen formal del alcance y el contenido de las actividades así como del potencial de integración tanto dentro de cada actividad como entre ellas, con el apoyo del despacho regional y la Sede. El PMA debería estudiar también las posibles sinergias y nuevas modalidades de colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y asociados.
46. **Recomendación 6:** Debería mejorarse la información que recibe el personal de la oficina en el país acerca de los costos reales de los diversos componentes de las operaciones. El personal de todas las categorías es consciente de las cuestiones relativas a la financiación de los proyectos y sus presupuestos, pero también debería participar en una labor permanente encaminada a lograr ahorros en el funcionamiento cotidiano de las operaciones.

47. **Recomendación 7:** La oficina en el país debería sacar provecho de proyectos de fomento de las capacidades más ambiciosos y a más largo plazo en materia de preparación para la pronta intervención en casos de emergencias. Habida cuenta de la probabilidad de que en Haití se produzcan catástrofes naturales, es importante que el Gobierno, por conducto de su organismo encargado de las intervenciones en casos de emergencias, establezca una red de depósitos en los que puedan almacenarse por períodos más largos reservas de alimentos y equipamiento. Este proyecto estaría en consonancia con la política del PMA en materia de fomento de las capacidades, abriría el camino a la aplicación de una estrategia de traspaso de responsabilidades del PMA y mejoraría la capacidad de resistencia del país para hacer frente a las emergencias.
48. **Recomendación 8:** La oficina en el país debería crear asociaciones estratégicas con los asociados cooperantes para asegurar el despliegue rápido en el marco de las operaciones de emergencia y recuperación. A fin de reducir la carga que representaría la gestión de los contratos de un número tan elevado de asociados cooperantes y de acuerdos de asociación sobre el terreno, la oficina en el país debería estudiar la posibilidad de establecer asociaciones de niveles múltiples con asociados elegidos en distintos sectores. Esto permitiría trabajar con asociados que ofrecieran servicios suplementarios (capacitación en nutrición y fomento de las capacidades) y tramitar los contratos más rápidamente para poder movilizar los recursos después de una crisis, y aliviaría asimismo la carga que conlleva la labor de gestión en el caso de trabajos realizados en colaboración con muchos asociados pequeños.



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que esta 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

APT	alimentos por trabajo
EPT	efectivo por trabajo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OEM	operación de emergencia
ONG	Organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SNMI	salud y nutrición maternoinfantiles
SyE	seguimiento y evaluación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA