

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 8-11 de noviembre de 2010

## INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

*Para examen*

S

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/2010/6-A**  
24 septiembre 2010  
ORIGINAL: INGLÉS

## INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN EL CHAD (2003-2009)

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

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Directora, OE\*: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación, OE: Sra. C. Conan Tel.: 066513-3480

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

El Chad pertenece a la categoría de países menos adelantados que presenta unas elevadas tasas de pobreza, inseguridad alimentaria y malnutrición y, en términos generales, unos bajos indicadores sociales. Desde 1963 el PMA ayuda al país a abordar sus necesidades relacionadas con el hambre. Desde 2003 presta asistencia además a un gran número de refugiados procedentes del Sudán y de la República Centroafricana, lo que ha supuesto un cambio radical en el carácter y el volumen de las actividades de asistencia del PMA.

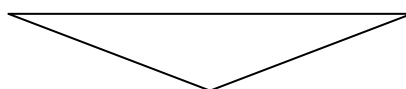
En el presente informe se evalúa la cartera de proyectos del PMA en el país, entendiendo por ella las 10 intervenciones de asistencia alimentaria llevadas a cabo entre 2003 y 2009, abordando las tres cuestiones siguientes: i) ¿en qué medida supo el PMA adoptar una posición estratégica y ajustarse a las estrategias del Gobierno y de sus asociados?; ii) ¿cómo adoptó el PMA sus decisiones, y fueron éstas realmente estratégicas?, y iii) ¿cuál fue el rendimiento de la cartera de proyectos, y cuáles fueron los resultados? Una empresa de consultoría se encargó de la evaluación, y el trabajo de campo se llevó a cabo en febrero de 2010.

La cartera de proyectos del PMA en el Chad presenta un contexto operacional considerablemente complejo y difícil y la evaluación de la misma es, en general, positiva. Las intervenciones del PMA se ajustaron a las políticas del Gobierno y a las estrategias de los asociados, si bien el Programa podría haberse posicionado más estratégicamente utilizando su importante labor analítica como medio para influir en los debates nacionales sobre cuestiones de seguridad alimentaria y en las estrategias del Gobierno o los asociados. La falta de compromiso y de capacidades nacionales ha limitado la apropiación gubernamental y el incentivo del PMA, así como su capacidad para colaborar de forma eficaz con el Gobierno. Las decisiones de programación y las opciones de ejecución han estado influidas por factores externos, pero también se han orientado por las evaluaciones, por las políticas institucionales y, en menor medida, por la promoción de sinergias con los asociados, sobre todo en el Chad oriental. No obstante, la cartera de proyectos, en general, se ha considerado y gestionado como una serie de intervenciones de asistencia alimentaria independientes, en lugar de una cartera de proyectos integrada con una imagen clara y un objetivo y una estrategia comunes.

En la evaluación se constató que la cartera de proyectos estaba dando buenos resultados, sobre todo las actividades de asistencia a los refugiados, las cuales integraban la parte principal de la cartera de proyectos. El PMA respondió de manera rápida y eficaz al flujo inicial de refugiados, y se coordinó con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la prestación de asistencia, gracias a lo cual se salvaron vidas y se contribuyó a reducir considerablemente las tasas de malnutrición. Sin embargo, la asistencia a la población del Chad en las zonas oriental y saheliana se consideró insuficiente ante las tasas existentes de inseguridad alimentaria y malnutrición. Las operaciones de logística contribuyeron a la eficacia de la cartera de proyectos y se llevaron a cabo con profesionalidad y eficacia, lo que permitió la prestación a tiempo la asistencia a pesar de los numerosos retos.

En la evaluación se recomienda formular una estrategia quinquenal para la oficina en el país y un sistema de gestión que integre la adopción de decisiones en toda la cartera de proyectos, a fin de permitir el intercambio de ideas y experiencias dentro de todas las intervenciones y entre las mismas. Se recomienda, además, establecer una colaboración más estrecha con el Gobierno y con los principales asociados por medio de un mayor grado de dedicación, integración y coordinación.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en el Chad (2003-2009)” (WFP/EB.2/2010/6-A) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.2/2010/6-A/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 titulado “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2010 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

## ANTECEDENTES

### Características de la evaluación

1. En el presente informe se exponen las conclusiones de la evaluación de la cartera de proyectos del PMA en el Chad entre 2003 y 2009. La finalidad de la evaluación era obtener información que apoyara la toma de decisiones sobre el posicionamiento estratégico del PMA en el Chad. Sus objetivos eran sentar las bases para la *responsabilización*, por medio de la evaluación y la presentación de informes sobre el rendimiento y los resultados de la cartera de proyectos en el contexto del mandato del PMA y en respuesta a los problemas de carácter humanitario y de desarrollo a los que se enfrenta el país, así como promover el *aprendizaje*, gracias a la obtención de análisis y percepciones basados en hechos concretos sobre el modo en que se planificaron y gestionaron la cartera de proyectos y las intervenciones.
2. En la evaluación se abordan tres cuestiones principales, que son: 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? Una empresa de consultoría se encargó de la evaluación, y el trabajo de campo se llevó a cabo en febrero de 2010.

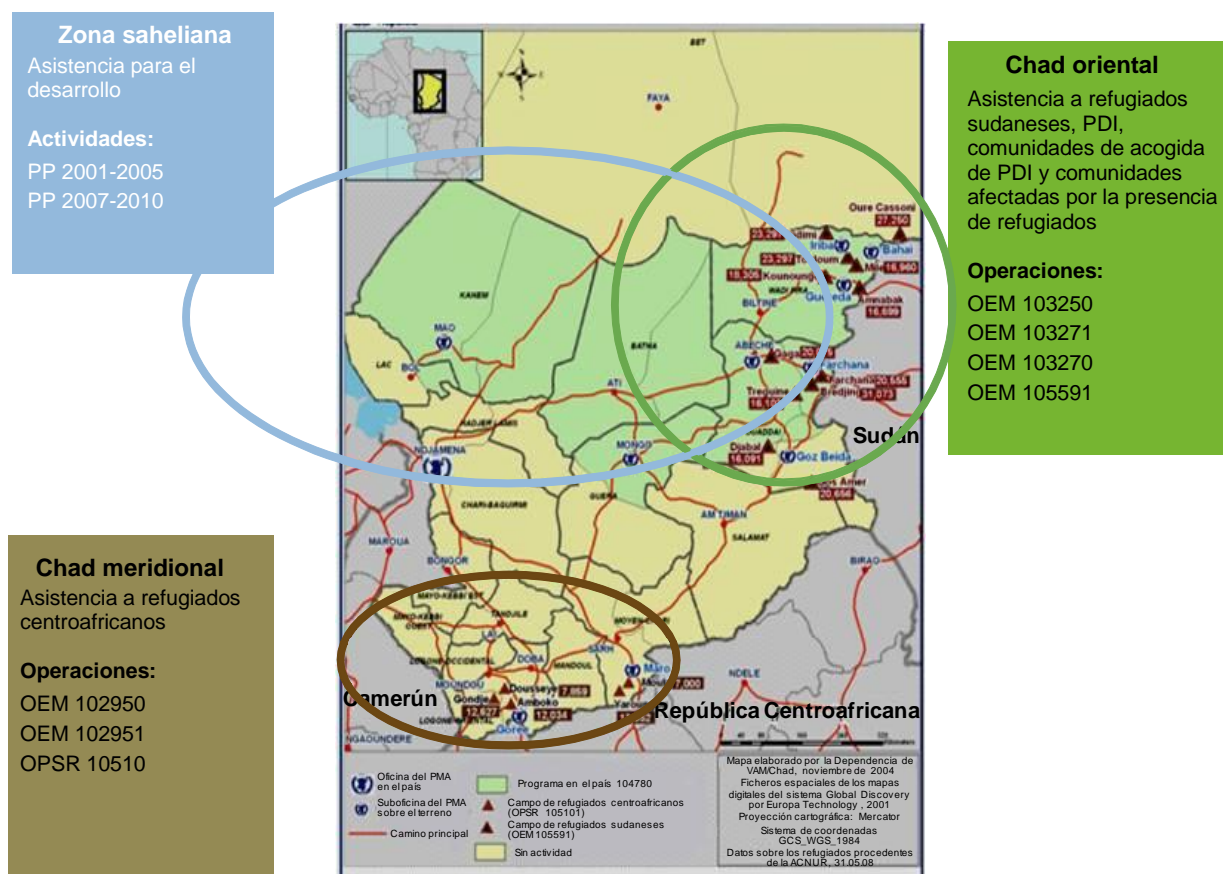
### Contexto

3. A pesar del crecimiento satisfactorio del producto interno bruto (PIB) y las políticas relativas a sectores fundamentales como la salud, la educación y la agricultura, el Chad presenta unos bajos indicadores sociales. La insuficiente financiación y la escasa capacidad para planificar, coordinar, gestionar y ejecutar iniciativas en estos sectores han limitado su impacto.
4. La pobreza afecta al 55% de la población, y son los hogares rurales, especialmente los dirigidos por mujeres, los que tienen una incidencia de pobreza considerablemente mayor. Aunque el acceso a la educación ha mejorado, sobre todo para las niñas, las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de un año se mantienen invariables desde 1990. La inseguridad alimentaria afecta al 44% de la población, y la ingestión calórica diaria a nivel nacional es inferior a la media del África subsahariana. La zona saheliana resulta especialmente afectada por un déficit crónico de alimentos. A pesar de que se han llevado a cabo numerosas intervenciones relacionadas con la nutrición, las tasas de malnutrición aguda y crónica siguen superando los umbrales críticos en varias regiones.
5. Desde el final de 2003, el Chad ha amparado a 265.000 refugiados sudaneses en el este y a 58.000 refugiados de la República Centroafricana en el sur, que huían del deterioro de la situación en materia de seguridad en la región de Darfur en Sudán y de la inseguridad constante de la República Centroafricana. El aumento de la inestabilidad interna, debido a las actividades de grupos armados y de las tensiones interétnicas, ha provocado el desplazamiento de 180.000 chadianos en el este. El Chad sufre una gran variabilidad del clima. Aunque la producción agrícola fue relativamente estable de 2003 a 2009, hubo lluvias muy irregulares, con sequías e inundaciones en algunas zonas, sobre todo en la saheliana. Suelen producirse grandes sequías una vez cada decena, y algunas de menor incidencia cada cinco años.

## Cartera de proyectos del PMA

6. En 2003, con la llegada de refugiados del Sudán y de la República Centroafricana, se produjo un cambio significativo en el tipo, el volumen y la complejidad de las operaciones del PMA. La cartera de proyectos, que en un principio estaba integrada por actividades de desarrollo en pequeña escala en la zona saheliana, pasó a estar dominada por operaciones de emergencia (OEM), centradas en la asistencia a los refugiados sudaneses, las personas desplazadas internamente (PDI) y las comunidades de acogida en el este, y en los refugiados procedentes de la República Centroafricana en el sur.
7. Desde 2003 hasta 2009, la oficina del PMA en el Chad ejecutó 10 intervenciones de asistencia alimentaria: 2 programas en el país (PP), 7 OEM y 1 operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR). En el momento de llevarse a cabo la evaluación, seguían en marcha tres de las intervenciones. La oficina en el país ejecutó además seis operaciones especiales para aumentar la capacidad logística y prestar servicios aéreos en apoyo de las OEM, pero no entraron en el ámbito de la evaluación.

**Figura 1: Actividades de la cartera de proyectos en el Chad, 2003-2009**



8. El costo total de la cartera de proyectos que se está examinando es de 711 millones de dólares EE.UU.: el 87% destinado a las OEM, el 10% a los PP y el resto a las OPSR. Se trata de una cartera de proyectos grande según los criterios del PMA.

9. Con las operaciones que componen la cartera se trata de contribuir colectivamente a los siguientes objetivos estratégicos institucionales:
- Objetivo Estratégico 1 – Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias – por medio de la prestación de asistencia a los refugiados, las PDI y otros grupos vulnerables cuya seguridad alimentaria y nutricional se haya visto comprometida por situaciones de crisis; reducir las tasas de malnutrición aguda, y proteger los medios de subsistencia y aumentar el nivel de autosuficiencia en las emergencias y durante las fases de recuperación temprana. Las actividades relacionadas con este objetivo son las distribuciones generales de alimentos, los programas en materia de nutrición en situaciones de emergencia (alimentación terapéutica y suplementaria y programas de salud y nutrición maternoinfantiles [SNMI]) y alimentos por trabajo (APT), que han sido comunes a todas las OEM y a las OPSR.
  - Objetivo 2 – Prevenir el hambre aguda e invertir en medidas de preparación para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos – apoyando y fortaleciendo la capacidad de resistencia de las comunidades a situaciones de crisis, por medio de redes de protección social. La actividad relacionada con este objetivo es la de APT en los PP.
  - Objetivo Estratégico 4 – Reducir el hambre crónica y la desnutrición – mediante el aumento de los niveles de educación, nutrición y salud básicas. Las actividades principales relacionadas con este objetivo son la alimentación escolar y las de SNMI en los PP.

<b>CUADRO 1: ACTIVIDADES Y PROPORCIÓN DE BENEFICIARIOS PREVISTOS</b>					
<b>Operaciones</b>	<b>Distribución general de alimentos</b>	<b>APT/ACA*/ APC**</b>	<b>Educación</b>	<b>Nutrición</b>	<b>VIH</b>
PP 100180		X	X	X	
PP 104780		X	X	X	X
OPSR 105100	X	X		X	X
OEM 103250	X			X	
OEM 103270	X	X		X	
OEM 103271	X	X		X	
OEM 102950	X			X	
OEM 102951	X			X	
OEM 105590	X	X	X	X	
OEM 105591	X	X	X	X	
Porcentaje de beneficiarios previstos	<b>48</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>1</b>
Porcentaje de beneficiarios efectivos	<b>55</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>1</b>

\* Alimentos para la creación de activos

\*\* Alimentos para la capacitación

### **Alineación y posicionamiento estratégico**

10. En la evaluación se constató que la cartera de proyectos en general estuvo bien alineada con la estrategia institucional del PMA durante todo el período, así como con el marco de

política nacional y los objetivos sectoriales del Gobierno. Dicha alineación fue más visible en el sector de la educación, donde la alimentación escolar contribuye claramente a conseguir el objetivo nacional de instaurar la educación para todos. Una esfera en la que el PMA no se ajustó plenamente fue en el equilibrio entre la asistencia prestada a los refugiados y a la población hospedante en el Chad oriental. Inevitablemente, la asistencia del PMA en los primeros años estuvo muy orientada hacia los refugiados, si bien últimamente se han destinado más recursos a las poblaciones de acogida, de conformidad con las peticiones del Gobierno en este sentido.

11. Pese a que el PMA realizó una importante labor analítica acerca de cuestiones relativas al hambre y la seguridad alimentaria a nivel nacional, la oficina en el país no aplicó sus análisis para influir en los debates nacionales, contribuir a la elaboración de las estrategias del Gobierno o de los asociados o fomentar la capacidad técnica nacional de cara a la institucionalización. La dedicación, la labor de promoción y el diálogo necesarios para establecer un posicionamiento estratégico activo fueron en general escasos, y la falta de comunicación entre el PMA y el Gobierno causaba a veces la impresión errónea de que el PMA no es un agente importante en el ámbito de la asistencia humanitaria.
12. Las políticas y las estrategias del Gobierno no han estado respaldadas por la asignación de recursos suficientes a sectores fundamentales como la alimentación escolar, la nutrición, la agricultura y el desarrollo rural. La debilidad de las instituciones y la falta de capacidad y compromiso nacionales han limitado el incentivo y la capacidad del PMA de colaborar eficazmente con el Gobierno para ejecutar actividades, así como la capacidad del Gobierno de prestar apoyo técnico a las actividades del PMA. Como resultado, hay poca identificación del Gobierno con la estrategia y los programas del PMA, y éste trabaja por lo general con estructuras gubernamentales en los niveles nacional y subnacional, pero no a través de ellas, incluso en relación con actividades que el Gobierno valora, por ejemplo, la alimentación escolar o el apoyo a los centros de salud. En ocasiones, el PMA ha tratado de participar de manera más activa y de coordinar más estrechamente las actividades con el Gobierno, a veces con éxito, como en una misión conjunta reciente para verificar las escuelas como base de la futura asistencia de la alimentación escolar.
13. Anteriormente, las operaciones del PMA no seguían el ciclo de los instrumentos de planificación de los organismos Naciones Unidas, pero ahora el PMA participa en la preparación de la evaluación común del país (CCA), del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y del Procedimiento de llamamientos unificados, y la cartera de proyectos en el país del PMA se ajusta actualmente a las estrategias de las Naciones Unidas en el Chad. Sin embargo, sigue habiendo problemas para trasladar esta labor a programas coordinados de las Naciones Unidas, y parece que hay pocas actividades conjuntas de planificación y ejecución. La utilización de módulos de acción agrupada ha sido variable, siendo los más activos los de logística y seguridad alimentaria.
14. Aparte de la asociación efectiva con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para prestar asistencia a los refugiados, existe poca sinergia entre los programas del PMA y los de los asociados principales, en parte debido a su reducida presencia. Una mayor sinergia y coordinación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) mejoraría los efectos de las aportaciones del PMA a las actividades en materia de nutrición, educación y APT, gracias a la combinación de los alimentos del PMA con la experiencia y los recursos financieros de los asociados.



## Toma de decisiones estratégicas

15. Las decisiones relativas a los programas y las opciones de ejecución se han visto limitadas por factores externos. El volumen de las necesidades en el norte y el este del Chad sobrepasa con mucho la capacidad del PMA de adquirir recursos y ejecutar los programas, lo que ha dado lugar a una necesidad comprensible de establecer prioridades. Los grandes problemas de seguridad han comportado que la planificación, la distribución de alimentos y el seguimiento hayan sido difíciles y arriesgados, sobre todo en el este, donde se necesitan escoltas militares. Las dificultades logísticas también son importantes. El país es grande, sin litoral y con pocas infraestructuras, en tanto que en la estación de las lluvias se reduce la capacidad de transportar alimentos por el corredor principal durante seis meses del año.
16. La estrategia de respuesta del PMA en el este tuvo en cuenta las estrategias y los programas de los asociados y las posibilidades de crear sinergias. Ello fue posible gracias al elevado nivel de recursos disponibles en general para prestar asistencia a los refugiados sudaneses y a la consiguiente presencia de más asociados en esta parte del país, entre ellos organizaciones no gubernamentales (ONG). En otras zonas, especialmente en la zona saheliana, el menor interés de los donantes y la escasa capacidad de los asociados —en particular del Gobierno— para planificar, organizar y ejecutar actividades repercutió en las decisiones relativas a los programas y las asociaciones en el marco de los PP.
17. Las políticas institucionales orientaron claramente las decisiones de la oficina en el país con respecto a las categorías de programas, pero los parámetros que definen dichas categorías son limitados y constituyen factores de limitación. Como resultado, las estrategias de intervención y las decisiones relativas a las actividades tendieron a orientarse por lo que realmente era posible en cada tipo de programa, y no necesariamente por lo que era la mejor opción. La cartera de proyectos se ha considerado y gestionado como una serie de intervenciones de asistencia alimentaria independientes, en lugar de una cartera de proyectos integrada con una imagen clara y un objetivo y una estrategia comunes.
18. La oficina en el país ha llevado a cabo una cantidad impresionante de trabajo analítico para entender mejor las cuestiones relativas al hambre y la seguridad alimentaria a escala nacional y orientar sus decisiones. Hay una relación indudable entre las constataciones de las evaluaciones y el ámbito geográfico de las actividades, que se centraron en partes del país que o bien están aquejadas por las tasas más elevadas de inseguridad alimentaria, como la zona saheliana, o bien necesitan claramente asistencia humanitaria, por ejemplo, las zonas oriental y meridional del Chad. Sin embargo, no siempre existe una conexión precisa entre las constataciones de evaluaciones y la formulación de las estrategias de respuesta.
19. La oficina en el país demostró ser capaz de reconocer las nuevas necesidades y adaptarse a ellas. En marzo de 2006, por ejemplo, ante la mayor integración de los refugiados procedentes de la República Centroafricana en las comunidades del entorno, y dado que los niveles de producción agrícola permitieron a muchos hogares alcanzar la autosuficiencia, la oficina en el país decidió pasar de una OEM a una OPSR que hiciera hincapié en la autonomía y la sostenibilidad en el Chad meridional. Sin embargo, las evaluaciones han mostrado reiteradamente unas tasas de malnutrición aguda global superiores a los niveles de emergencia en la zona saheliana, lo que debería haber llevado a aumentar la importancia y los recursos destinados a solucionar este problema y, quizá, a emplear una categoría de programas diferente a la de proyecto de desarrollo. Pero es importante poner de relieve que en la OEM 2010 en la zona saheliana se abordarán algunas de estas cuestiones, aunque se haga en respuesta a la sequía, y no a la inseguridad alimentaria crónica ni a las elevadas

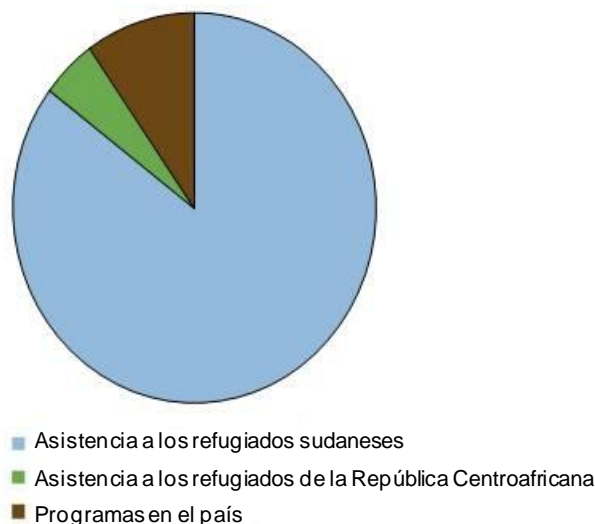
tasas de malnutrición. En la evaluación se cuestionó asimismo si la actual categoría de OEM en el este seguía estando justificada después de casi siete años, cuando, según las orientaciones del PMA, las OEM normalmente se limitan a 24 meses.

20. El sistema de seguimiento y evaluación (SyE) del PMA ha sido en general deficiente, al centrarse en los resultados en forma de productos, que facilitan datos insuficientes para poder adoptar decisiones bien fundamentadas que se basen en los resultados. No obstante, en el último año, se han llevado a cabo numerosos esfuerzos para mejorar las normas y los sistemas de SyE, entre otras cosas reforzando el personal de las suboficinas e iniciando la recopilación de indicadores de los efectos, con la finalidad de corregir la ejecución de ser necesario, y contribuir al futuro diseño del programa.

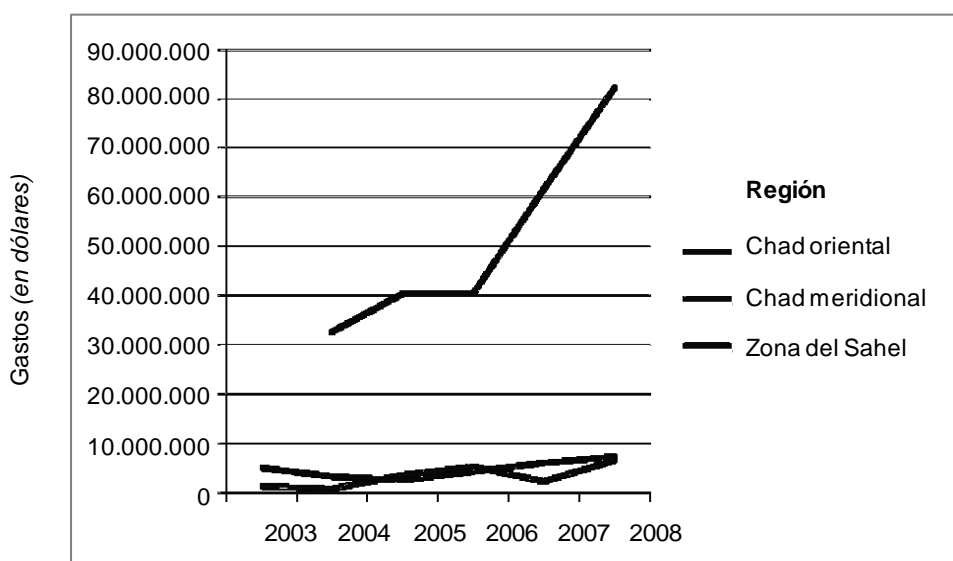
## Rendimiento y resultados de la cartera de proyectos

21. **Pertinencia e idoneidad.** Las actividades de la cartera de proyectos fueron todas pertinentes habida cuenta de los niveles de inseguridad alimentaria y de necesidad en las zonas seleccionadas. La asistencia a los refugiados en las partes oriental y meridional del Chad, que representaba la parte principal de la cartera de proyectos, fue especialmente pertinente, y las modalidades de distribución general de alimentos y alimentación suplementaria y terapéutica fueron adecuadas para la gravísima situación inicial. Sin embargo, se deben examinar los niveles de la asistencia prestada a los refugiados sudaneses y a la población de acogida del Chad oriental. El aumento de la actividad económica que se ha producido en el último período en los campamentos de refugiados en el Chad oriental hace cuestionarse si siguen siendo necesarias las distribuciones generales de alimentos, sobre todo manteniendo el actual tamaño de la ración, cuando aún no se ha abordado suficientemente el alto nivel de inseguridad alimentaria y malnutrición entre las poblaciones de las zonas oriental y saheliana del Chad.
22. Los criterios de selección de los beneficiarios variaron según las actividades y fueron en general adecuados. Los refugiados que viven en los campamentos fueron admitidos sobre la base de su condición, determinada gracias al examen efectuado por la ACNUR; las PDI sobre la base de su condición y de los resultados de evaluaciones anuales de cultivos llevadas a cabo por el PMA, la FAO y otros asociados, y las poblaciones hospedantes del Chad oriental y meridional sobre la base de evaluaciones del sistema de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) validadas por el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria. Se empleó la medición de la circunferencia braquial medio-superior para seleccionar a los beneficiarios de los proyectos de nutrición, además de en los campamentos de refugiados, donde todas las mujeres embarazadas y madres lactantes podían recibir asistencia. El Gobierno y el PMA seleccionaron las escuelas para el programa de alimentación escolar en las zonas con los niveles de educación más bajos, estableciendo como criterios el contar con un aula, una asociación de padres, abastecimiento de agua, una cocina, un almacén e instalaciones sanitarias. Sin embargo, sólo una parte de las escuelas satisfacía todos los criterios.
23. **Eficiencia.** Globalmente, se satisfizo el 73,5% de las necesidades financieras de la cartera de proyectos, lo cual es bastante positivo. Sin embargo, mientras que las operaciones de mayor envergadura relacionadas con los refugiados en el este y en el sur se financiaron en un 75% y un 78%, respectivamente, las contribuciones a los PP, más pequeños, cubrieron sólo el 57% de sus necesidades.

**Figura 2: Flujos de recursos de la cartera de proyectos, desglosados por operación, basándose en los gastos efectivos notificados, en dólares**



**Figura 3: Contribuciones recibidas, desglosadas por región geográfica, durante el período de la cartera de proyectos, en dólares**

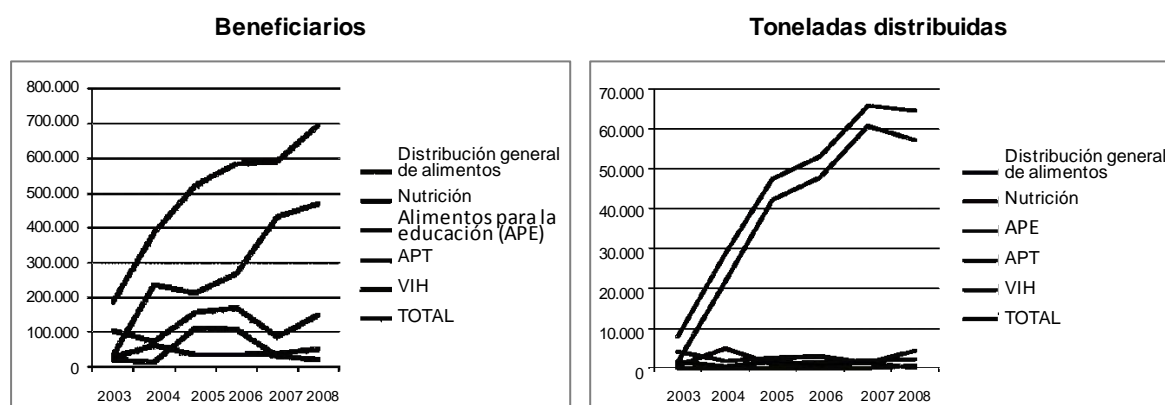


Fuente: Oficina del PMA en el país y documentación del proyecto

24. La cartera de proyectos arrojó buenos resultados, al llegar a entre el 75% y más del 200% de sus beneficiarios previstos, con una media de 500.000 beneficiarios al año. Hubo un incremento constante de la asistencia a lo largo del tiempo: 200.000 beneficiarios fueron asistidos en 2003, y 885.000 en 2009. Los beneficiarios de todas las partes del país expresaron su agradecimiento por la asistencia recibida.

25. La actividad de distribución general de alimentos fue la que presentó, de manera sistemática, las mayores cifras absolutas de beneficiarios y de volumen de alimentos, así como la mejor relación entre beneficiarios efectivos y previstos, lo cual refleja la gran prioridad prestada al objetivo de salvar vidas en la asistencia a los refugiados. Las intervenciones de nutrición, pese a no aumentar al mismo nivel que las distribuciones generales de alimentos, alcanzaron un máximo en 2004, cuando el número de beneficiarios efectivo superó al previsto en más de un 200%.
26. La alimentación escolar, que había sido la actividad con la que más se había identificado el Gobierno, se situó en segundo lugar en número absoluto de beneficiarios y toneladas; sin embargo, los porcentajes de beneficiarios y toneladas efectivos con respecto a los previstos se situaron por debajo de los promedios de la cartera de proyectos.
27. Si bien las actividades de APT tuvieron el número más alto de beneficiarios y toneladas al inicio del período de evaluación, su importancia relativa en la cartera de proyectos disminuyó con el tiempo, y representa sólo una pequeña proporción de actividades. Las actividades de APT no recibieron suficientes recursos en los PP y se les dio una prioridad relativamente baja en las OEM. Este tipo de actividades se suspendieron repetidas veces en el este, cuando se necesitaron recursos adicionales para la asistencia a los refugiados o por motivos de seguridad.

**Figura 4: Evolución de beneficiarios y toneladas distribuidas desglosadas por actividad, 2003-2008**



Fuente: Oficina del PMA en el país

28. La eficiencia se vio dificultada por el hecho de que las actividades se diseñaran y pusieran en práctica en el contexto de intervenciones individuales. La desconexión estructural entre las actividades de programación y la estructura de ejecución obedece, en parte, a un enfoque basado en las operaciones y, en otra parte, al modelo de financiación.
29. El personal que trabaja en múltiples operaciones está disperso en N'Djamena y en 12 suboficinas, lo cual dificulta la gestión y el desarrollo de capacidades del personal y obstaculiza que se aplique a las actividades un enfoque técnico coordinado. La complejidad ha favorecido además una estructura de toma de decisiones muy centralizada, lo que a veces ha retrasado decisiones de ejecución cruciales.
30. Existe una mayor sinergia en las operaciones individuales, dado que los recursos se ajustan con facilidad y el personal técnico trabaja en pro de los mismos efectos de la operación. Sin embargo, seguir un enfoque basado en las operaciones, en lugar de

considerar las operaciones en el marco de una cartera general de proyectos en el país, ha obstaculizado el desarrollo de sistemas y normas aplicables a todas las intervenciones y ha limitado el posible intercambio de experiencias e ideas entre las mismas. Las actividades dentro de una operación se llevan a cabo de manera independiente, sin intercambiar apenas experiencias y enseñanzas de actividades similares de otras operaciones, y tampoco se han logrado las sinergias que se podrían haber creado compartiendo recursos tanto técnicos como financieros. Es necesario establecer un equilibrio entre el establecimiento de sistemas y normas para responder a las exigencias programáticas, de SyE y de presentación de informes de las distintas operaciones, así como para lograr una mayor eficiencia en todas las operaciones en beneficio del conjunto de la cartera de proyectos.

31. Las operaciones de logística se llevaron a cabo de manera profesional y eficiente y sirvieron de gran apoyo a las operaciones, sin retrasar la ejecución de las actividades ni influir negativamente en ellas. Las oportunidades para adquirir alimentos a nivel local o regional son insignificantes, y el 96% de los alimentos se compró a nivel internacional. El costo de los alimentos casi se duplicó durante el período de evaluación de la cartera de proyectos, de 250 dólares por tonelada a 450 dólares por tonelada, pero se mantuvo alineado con el costo medio del PMA. Resulta significativo que la proporción destinada a los alimentos de la cartera de proyectos, que representa un 34%, sea inferior a la media institucional del 49%, mientras que la proporción de recursos financieros reservada para las operaciones de logística ha sido de casi el doble que la media del PMA.
32. Los elevados costos de logística se explican y justifican por las condiciones operacionales extremadamente difíciles, con transportes de larga distancia hacia el interior y una manipulación y almacenes múltiples dentro y fuera del Chad. Las operaciones de logística dependen de dos corredores, a saber: el corredor de Douala, por el que transita el 60% de la ayuda alimentaria, y el corredor de Benghazi, utilizado para el 40% restante. Aunque resulta caro, el corredor de Benghazi —que se ha abierto en los últimos años— ha demostrado ser eficiente y fundamental para el abastecimiento seguro de la asistencia alimentaria al Chad oriental. No hay indicios de que el costo unitario final de la ayuda alimentaria distribuida haya modificado el diseño o la ejecución de las actividades de la cartera de proyectos.
33. Pese a que el Chad constituye un lugar de destino difícil en cuanto a la contratación de personal, debido a los requisitos lingüísticos, a que no se pueden llevar familiares y a la dificultad del entorno de trabajo, el personal ha aumentado gracias a la ampliación de los programas y al buen uso del programa de voluntarios de las Naciones Unidas, los consultores y los contratos a corto plazo. No obstante, varios puestos fundamentales, entre ellos los de director en el país, oficial de nutrición y oficial de recursos humanos, estuvieron vacantes por períodos superiores a un año, y la frecuencia justificada de licencias de descanso y recuperación para el personal internacional, junto con la escasa atención al fomento de la capacidad de los oficiales superiores nacionales, ha impedido algunas veces el desarrollo normal de las actividades.
34. **Eficacia e impacto.** En la evaluación se constató que la asistencia a los refugiados había sido eficaz: sin duda alguna salvó vidas en los primeros años y contribuyó a reducir las tasas de malnutrición, que se han estabilizado en niveles aceptables (Objetivo Estratégico 1). Ello fue posible gracias a un buen nivel de recursos, a la regularidad del suministro y a los servicios complementarios prestados a los refugiados por los numerosos asociados (entre ellos ONG) que trabajan en el Chad oriental. Otro factor que contribuyó fue la excelente colaboración con la ACNUR. Sin embargo, hay casos en los que una mayor coordinación podría aumentar las sinergias, lo que reduciría los costos gracias a una

mayor eficacia y eficiencia. Un ejemplo sería trabajar con los asociados para que hubiera molinos en los campamentos donde los refugiados reciben alimentos sin moler.

35. El apoyo a las PDI y a la población de acogida del Chad oriental no ha recibido una prioridad tan alta como la asistencia a los refugiados, a pesar de que sus tasas de malnutrición son superiores a los umbrales de emergencia y que las condiciones son similares a las de los refugiados. Las actividades de APT se interrumpieron cuando se necesitaron más recursos para satisfacer las necesidades de los refugiados. Como resultado, el nivel de asistencia prestado a las PDI y a la población hospedante en el Chad oriental se ha considerado insuficiente, en tanto que la eficacia se ha visto limitada por el bajo nivel de actividad en comparación con el elevado nivel de necesidades. Las discrepancias entre los alimentos y los servicios generales proporcionados a los refugiados y a la población chadiana han generado tensiones en la región.
36. Las actividades de APT —tales como la construcción de pequeños diques, pozos y sistemas de captación del agua, la rehabilitación de canales de riego y caminos y la reforestación— están relacionadas directamente con una mayor producción de alimentos y una mejora de la seguridad alimentaria. Sin embargo, varios factores han limitado la eficacia de estas actividades para fortalecer la capacidad de resistencia de las comunidades ante las crisis por medio de redes de protección social (Objetivo Estratégico 2). Entre estos factores figura la percepción de que las actividades son poco fiables, debido a las frecuentes suspensiones y a la brevedad de los contratos con los asociados, así como a la escasez de recursos para artículos no alimentarios, que redujo el alcance y el volumen de las posibles actividades de APT. La disponibilidad de asistencia técnica del PMA y de los asociados para diseñar y prestar apoyo a actividades de APT también es limitada.
37. En relación con el Objetivo Estratégico 4, en la evaluación se constató que la tasa de matrícula durante el período abarcado por la cartera de proyectos había aumentado casi el 200% en el este del Chad y el 100% en la zona saheliana, y que la matriculación de las niñas había seguido una tendencia similar, lo cual redujo los desequilibrios de género. Si bien es difícil definir a qué puede atribuirse, el aumento del acceso a la educación parece que se deba principalmente a la ampliación del programa de alimentación escolar y, en menor medida, a un aumento del número de escuelas. Los beneficiarios indicaron claramente que la alimentación escolar, junto con las raciones para llevar a casa que se distribuyen a las niñas, era un incentivo importante para enviar a sus hijos a la escuela y mantenerlos en ella. Sin embargo, dado que el Gobierno se ve presionado para ampliar la educación a todos los niños, se centra más en aumentar el acceso a la educación que en mejorar su calidad. A menos que el Gobierno y el PMA hagan esfuerzos para combinar las comidas escolares con planes de estudio bien elaborados, profesores capacitados, agua potable, letrinas y asociaciones de padres activas, la calidad del efecto previsto de la educación seguirá siendo relativamente baja.
38. Salvo en los campamentos de refugiados, las actividades de nutrición no fueron suficientes para satisfacer todas las necesidades, y las tasas de nutrición en las zonas oriental y saheliana se deterioraron en muchos casos. Debe realizarse un mayor esfuerzo para mejorar el sistema de remisión de casos entre las actividades de alimentación suplementaria y las de alimentación terapéutica y en la esfera de la educación sobre nutrición. Se agradece enormemente el apoyo que otorga el PMA a las personas que viven con el VIH, que anima a la población a hacerse pruebas y muestra efectos positivos sobre la nutrición.



39. **Sostenibilidad.** En la mayor parte de la cartera de proyectos, que se centra en actividades destinadas a salvar las vidas de los refugiados, la sostenibilidad no era el producto previsto. Sin embargo, en varios campamentos del sur, el apoyo del PMA y de la ACNUR, unido a un entorno favorable, ha ayudado a los refugiados a hacerse autosuficientes, lo que permite reducir los niveles de asistencia. La identificación con las actividades de APT —que es fundamental para garantizar la sostenibilidad mediante el mantenimiento de los activos— era por lo general baja, excepto en los casos en que el trabajo se centraba en la creación de escuelas, que es una prioridad clara para las comunidades.
40. La sostenibilidad constituye un reto, debido a la escasa capacidad del Gobierno y al número limitado de ONG. Hay pocas posibilidades de transferir las actividades de la cartera de proyectos del PMA al Gobierno, el cual no se ha comprometido a continuar las actividades que el PMA está ejecutando actualmente.

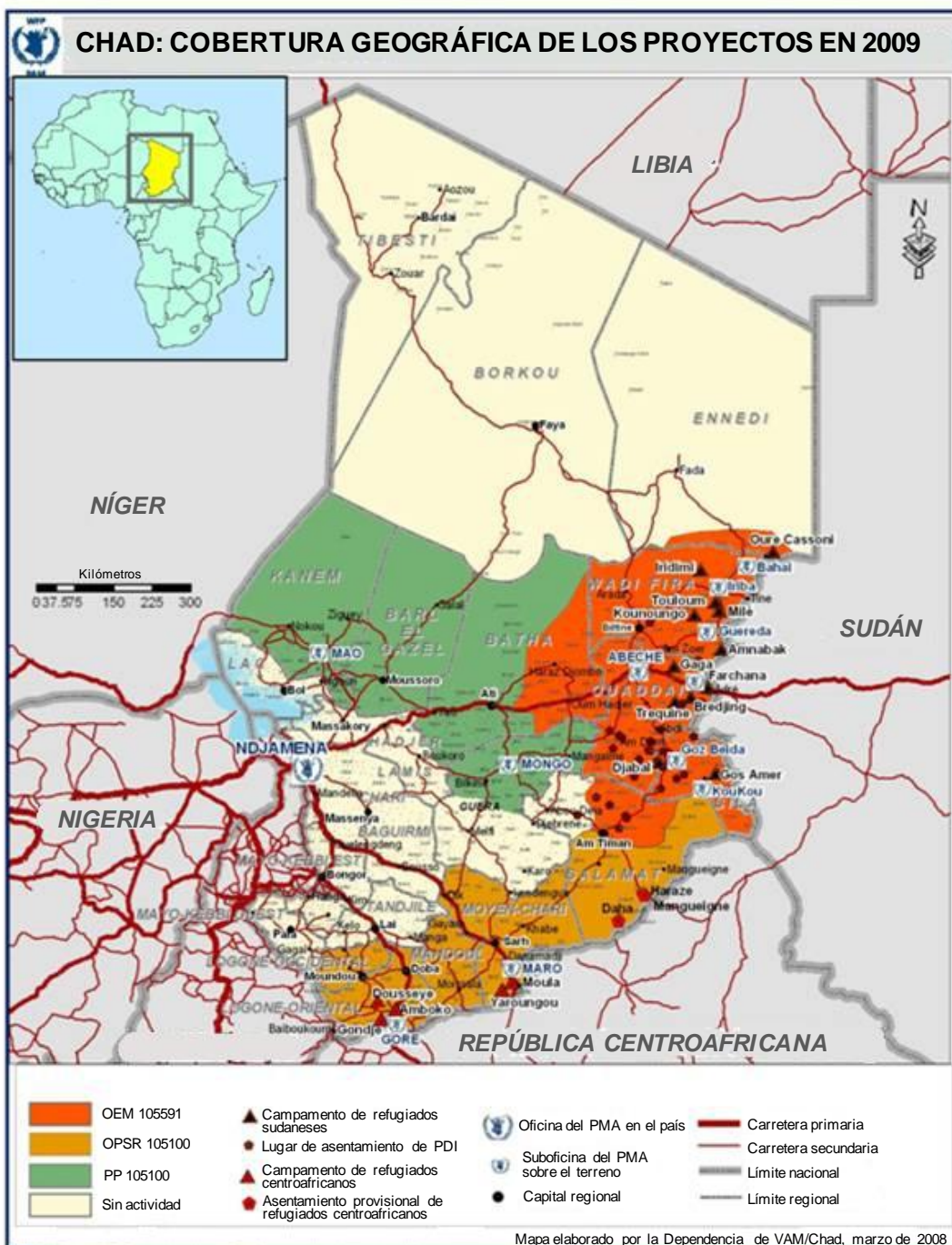
---

## RECOMENDACIONES

41. **Recomendación 1:** *La oficina en el país debería formular una estrategia bien definida de cinco años de duración y una visión de la cartera global de proyectos en el país, lo que incidiría en todas las operaciones de la oficina en el país y orientaría las decisiones y la asignación de recursos de los programas, con miras a aumentar el impacto y la sostenibilidad.* El personal superior de la oficina en el país, en concreto el Director en el País, el Director Adjunto y los jefes de las distintas dependencias, debería participar en el proceso de formulación de la estrategia junto con el personal directivo de las dependencias técnicas del despacho regional y de la Sede, a fin de garantizar que las intervenciones sean realistas y viables. Se recomienda, además, que se lleven a cabo consultas con los principales interesados, entre ellos el Gobierno, otros organismos de las Naciones Unidas, donantes multilaterales y bilaterales y ONG, con el objetivo de asegurar el realismo, la pertinencia y la coordinación. Se recomienda recurrir a actividades de facilitación a fin de obtener un proceso bien articulado.
42. **Recomendación 2:** *La oficina en el país debería desarrollar un enfoque de gestión que apoye la ejecución de la estrategia y la consecución de su visión, integrando el proceso de adopción de decisiones en toda la cartera de proyectos.* La magnitud de las decisiones y los retos que se presentan en todas las operaciones exige un enfoque de gestión claramente articulado que aumente la capacidad para responder a las peticiones efectuadas desde el terreno, permita a la oficina en el país adaptarse a las nuevas necesidades, y mejore la eficacia y la eficiencia. Se recomiendan las siguientes medidas concretas:
- Elaborar un marco detallado de trabajo, en el que se especifique quién es el responsable de adoptar las decisiones ordinarias y las excepcionales y a quién se ha de informar.
  - Otorgar mayor responsabilidad —con una adecuada supervisión por parte del personal directivo superior— a las suboficinas, especialmente a la oficina de Abeche en el Chad oriental.
  - Preparar un proceso de planificación del trabajo anual más detallado e integrado, en el que se describan las actividades principales, las funciones y las responsabilidades para orientar y empoderar al personal directivo de las suboficinas.

- d) Elaborar una estrategia para garantizar que se disponga de suficiente personal, teniendo en cuenta los períodos de descanso y recuperación, etc. y que el personal viva y trabaje en condiciones adecuadas.
43. **Recomendación 3:** *Durante la formulación de la estrategia del PMA para el Chad se debería examinar el costo de las actividades de ejecución, con miras a disminuir los altos costos de ejecución en dicho país.* Se recomienda llevar a cabo un examen completo de la cartera de proyectos para estudiar qué sinergias se pueden crear en lo relativo a los costos, tales como agrupar actividades en zonas más pequeñas, etc.
44. **Recomendación 4:** *Habida cuenta del volumen y la complejidad de la cartera de proyectos, la oficina en el país, el despacho regional y la Sede deberían determinar de manera precisa el tipo de respaldo y apoyo técnico que se requiere del despacho regional y de la Sede, y estudiar las necesidades de dotación de personal y su rotación, a fin de garantizar una correcta ejecución y gestión de la cartera de proyectos.*
45. **Recomendación 5:** *Se deberían fortalecer los sistemas y las normas de la oficina en el país, con miras a aumentar la eficiencia operacional y reforzar los programas.* La cartera de proyectos en el país se enfrenta a una combinación compleja de retos operacionales, exigencias de carácter técnico y requisitos de presentación de informes. Con el fin de mejorar la eficiencia, se deberían poner en práctica sistemas y normas sencillos de comunicación, programación, seguimiento y presentación de informes, que se comuniquen en todo el PMA y a los interesados. Los sistemas administrativo, financiero y programático se deberían coordinar y combinar a fin de respaldar una adopción de decisiones eficaz y una comprensión de los pros y los contras.
46. **Recomendación 6:** *La oficina en el país debería elaborar un enfoque sistemático con sus principales asociados, con miras a fortalecer la asociación, la integración y la coordinación con el Gobierno.* Es necesaria además una estrategia de alto nivel en la que el Gobierno ponga dedicación y compromiso, que requerirá a su vez un diálogo franco con los altos cargos gubernamentales. De este modo el PMA se pondrá nuevamente en contacto con el Ministerio de Planificación y Economía, que desempeña la función de coordinación. En lugar de hacer hincapié en “qué puedes hacer por mí”, se debería dar prioridad a “qué podemos lograr juntos”. El PMA podría utilizar las actuales estructuras coordinadas del sistema de las Naciones Unidas como foro para facilitar este cambio de enfoque.
47. **Recomendación 7:** *La oficina en el país debería examinar el alcance y el contenido de las actividades, y la posibilidad de interconectarlas más estrechamente dentro de las propias operaciones y entre las distintas categorías de programas. Con ello se contribuiría a orientar la labor hacia realizaciones y resultados de alto nivel.* Se recomienda llevar a cabo un examen formal para estudiar cada operación por separado y efectuar comparaciones. Esto deberá realizarse con el respaldo del despacho regional y la Sede, con la participación del Gobierno y de otros organismos de las Naciones Unidas para que las expectativas de las partes interesadas sean realistas y poder promover así el sentido de apropiación de las actividades y la firme participación de las instancias gubernamentales.
48. **Recomendación 8:** *En la oficina en el país es necesaria la figura de un oficial de relaciones públicas bien cualificado para garantizar que se dé amplia publicidad a la labor y el buen hacer del PMA y que las situaciones de emergencia importantes reciban la debida atención.* De este modo se evitaría transmitir información errónea y escasamente coordinada sobre la función y la eficacia de la labor que realiza el PMA, al tiempo que se ayudaría a poner de relieve la situación de la seguridad alimentaria y las necesidades de asistencia de la población de acogida en las zonas oriental y saheliana del Chad.





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

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC	alimentos para la capacitación
APE	alimentos para la educación
APT	alimentos por trabajo
CCA	evaluación común del país
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
PDI	personas desplazadas internamente
PIB	producto interno bruto
PP	programa en el país
SNMI	salud y nutrición maternoinfantiles
SyE	seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad