

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 23-26 de octubre de 2000

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2000/5/4
14 septiembre 2000
ORIGINAL: INGLÉS

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — EGIPTO (1998-2001)¹

¹ El programa en el país se preparó inicialmente para el período de 1998 a 2002. Ulteriormente, su duración se ajustó para adaptarla al ciclo del programa de las Naciones Unidas, debiendo terminar a finales de 2001.

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, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Oficina de Evaluación (OEDE): Sr. A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Oficial de Evaluación, OEDE: Sra. M. Ahmed tel.: 066513-2223

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjense a la Supervisora de la Dependencia de Distribución y Servicios de Reuniones (tel.: 066513-2328).



Resumen

Pese a una notoria mejoría en una serie de indicadores económicos, las condiciones y el número de la población pobre en Egipto se han mantenido estacionarios. El programa en el país (PP) para Egipto, aprobado por la Junta Ejecutiva en 1997, continuó el apoyo del PMA a largo plazo a la colonización de tierras y al desarrollo agrícola, que constituyen una prioridad nacional básica en el Plan Quinquenal del Gobierno. La mayoría de las actividades del PP habían empezado como proyectos separados antes de iniciarse el programa, con un propósito común y objetivos similares, y aspiran a alcanzar a un grupo destinatario bastante homogéneo insistiendo sobre todo en los hogares encabezados por mujeres. Todos estos proyectos dependen también de un solo ministerio. Así pues, la adopción del programa en el país representó un cambio de nomenclatura más que de fondo, ya que previamente existía un programa *de facto* en todo excepto en el nombre. El PP de Egipto responde pues a los criterios de un programa en el país y es compatible con la política de habilitación para el desarrollo del PMA. La ejecución es satisfactoria, estando todos los proyectos en vías de alcanzar sus objetivos, incluidas algunas innovaciones importantes, en particular para las mujeres. El PMA desempeñó un papel destacado en la modificación de las leyes de posesión de las tierras nuevamente colonizadas, en virtud de las cuales el 20% de las tierras nuevas de un beneficiario primario se ponen ahora a nombre del cónyuge (generalmente la mujer).

Es preciso reforzar los criterios y mejorar el proceso de selección de los beneficiarios informando mejor sobre los procedimientos seguidos para ello. Deben revisarse los criterios de asignación de la ayuda alimentaria. Para que el programa en el país sea un mecanismo efectivo para las operaciones del PMA, son requisitos previos la formulación de directrices claras por el PMA y la adopción por las oficinas en el país de un formato y un procedimiento para la ejecución, la contabilidad, la información y la supervisión de los programas en el país. El PMA debería considerar la adopción de un marco lógico explícito en el proceso de formulación y ejecución del PP. La evaluación ulterior de determinados proyectos terminados es probable que permita extraer importantes enseñanzas que podrían inspirar las decisiones sobre futuras intervenciones del PMA en Egipto.

Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva aprueba las recomendaciones que figuran en este informe de evaluación (WFP/EB.3/2000/5/4) y toma nota de las enseñanzas señaladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas durante el debate.



INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1. El Programa de Ajuste Económico y Estructural iniciado en 1987 y reforzado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en 1991 ha conducido a una notable mejora en una serie de indicadores económicos. Sin embargo, varios estudios revelan que las condiciones y el número de la población pobre, en el mejor de los casos, no han cambiado en los medios rurales y urbanos. Pobreza y desempleo aumentan en Egipto y afectan a un tercio de la población aproximadamente. La tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) anual, con un promedio del 5% desde 1995, no ha repercutido todavía perceptiblemente en la reducción de la pobreza. La dieta es a menudo de baja calidad y no tiene variedad. Las prácticas inadecuadas de destete y la malnutrición siguen siendo un problema, en particular para los niños del Alto Egipto. La parte que corresponde a la mujer en la pobreza es otra causa de preocupación. Más del 12% de los hogares egipcios están encabezados por mujeres y una parte desproporcionada de ellos son pobres.
2. Las familias pobres dedican casi todos sus recursos a alimentarse, dejando poco para mejorar sus condiciones de vida a largo plazo. La vida en el límite hace también a las familias pobres renuentes a la adopción de innovaciones tecnológicas. Pueden así escapar del hambre, pero al precio de seguir prisioneras de la pobreza.
3. La ayuda alimentaria desempeña un papel directo y práctico en los proyectos¹ apoyados por el actual PP en Egipto: en los proyectos de bonificación de tierras, cubre las necesidades alimentarias reales de la familia durante un período inicial, ayudando a los nuevos colonos pobres a sobrevivir hasta que sus tierras lleguen a ser productivas. En los proyectos de asistencia a comunidades de beduinos, la ayuda alimentaria permite a los beneficiarios pobres intensificar su producción agrícola y crear activos permanentes, como caminos de acceso, que de otro modo no habrían podido hacer.
4. El cometido principal del PMA en Egipto durante muchos años ha sido ayudar a las familias pobres, durante períodos de tres o cuatro años, para facilitar su asentamiento en tierras recién bonificadas. Los proyectos están estrechamente relacionados con las prioridades del Gobierno e integrados con los de otros organismos. Hay una relación clara entre los proyectos, que tienen un propósito común y objetivos similares, y se dirigen a un grupo de beneficiarios bastante homogéneo, con especial atención a las mujeres y a los hogares encabezados por mujeres. Dependen de un solo ministerio, a través de dos organismos separados. En consecuencia, la preparación del primer PP no ha dado lugar a modificaciones ni repercusiones importantes en las operaciones del PMA en Egipto, ni para la oficina en el país ni para los organismos cooperantes.
5. Los proyectos se han ejecutado satisfactoriamente, y se sigue prestando especial atención a la selección de los destinatarios y a la supervisión. Hay que afinar más y se precisa más transparencia. Los logros en la participación femenina han superado las previsiones. Entre las innovaciones están el asentamiento de agricultores que habían perdido sus tierras por la reciente reforma agraria, la suspensión de la asistencia a colonos graduados y una proporción determinada para hogares encabezados por mujeres, la titularidad de la tierra para cónyuges según lo decretado a mediados de 1998, y la expedición de tarjetas de identidad, certificados de nacimiento y títulos de propiedad de la tierra para mujeres, reconociéndose por primera vez oficialmente su identidad.

¹ Dado que los componentes básicos de desarrollo del PP de Egipto se denominan proyectos y no actividades, como debe ser según el enfoque del PP, la misión ha utilizado el término proyectos en este documento para evitar la confusión con el uso seguido por la oficina en el país y el Gobierno.



FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA UTILIZADA

Finalidad

6. La finalidad de la evaluación puede resumirse así: evaluar el enfoque del programa en el país en cuanto a su coherencia, orientación, integración y flexibilidad; comprobar si sus objetivos son realistas, pertinentes y viables en atención al tipo y la situación de las actividades del PP; identificar los factores que pueden haber afectado a su ejecución general; examinar las cuestiones básicas de la asistencia del PMA; formular recomendaciones y deducir enseñanzas para futuros Perfiles de la estrategia en el país (PEP) y para otros PP; y rendir cuentas ante la Junta Ejecutiva.

Metodología

7. El mandato de la misión requiere una evaluación del PP independiente de la de sus actividades componentes. La misión se refiere tanto al proceso del ciclo del PP como a su contenido y su ejecución. La oficina del PMA en el país, considerando que una evaluación del PP requeriría un conocimiento detallado de sus actividades, encargó y terminó un examen de mitad de período de tres cuartas partes de las actividades básicas antes de la llegada de la misión de evaluación. Sin este examen de mitad de período no habría sido posible terminar la evaluación en el plazo señalado. La evaluación es un examen de los datos disponibles y un análisis del proceso de diseño y ejecución.
8. Siguiendo las instrucciones recibidas en la sede del PMA, la misión estudió los documentos disponibles. A su llegada a El Cairo y tras una breve presentación al personal y a los funcionarios egipcios, se realizaron visitas a dos de los cuatro proyectos en curso. Se mantuvieron entrevistas con oficiales de los proyectos, técnicos, personal de apoyo de otros organismos y colonos. De regreso a El Cairo, se celebraron reuniones con representantes de organismos de las Naciones Unidas, en especial el PNUD, la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (OFDPD), el FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) y el UNICEF, otros organismos interesados como *Development Alternatives Incorporated* de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), el Banco Mundial, la Delegación de la Comunidad Europea, representaciones consulares, funcionarios del Ministerio de Agricultura y Bonificación de Tierras y personal de la oficina del PMA en el país y de la Oficina Regional. Estas reuniones culminaron en un informe de la Oficina Regional, la presentación de un memorándum en una reunión de representantes de organismos de las Naciones Unidas, Banco Mundial y consulados; y una presentación al Gobierno, representado por el Excmo. Sr. Yousef Wali, Viceprimer Ministro y Ministro de Agricultura y Bonificación de Tierras.

EL PP TAL COMO ESTABA PREVISTO

9. El PP siguió de cerca el PEP, que había fijado dos prioridades para la asistencia del PMA a Egipto: *i)...El PMA seguirá apoyando la colonización de tierras bonificadas en las que la asistencia alimentaria haya demostrado su efectividad para ofrecer seguridad alimentaria a los hogares durante el período inicial de asentamiento y esté transfiriendo activos permanentes a los pobres... El PMA seguirá dialogando con el Gobierno para reforzar progresivamente su orientación hacia los sectores más pobres; y ii) el PMA explorará posibles iniciativas de ayuda alimentaria que puedan resolver los problemas de la pobreza y la inseguridad alimentaria entre los pobres urbanos dándoles más oportunidades y autosuficiencia.*



10. Las actividades básicas fueron las siguientes: Colonización de Tierras Bonificadas en el Delta (2499.03); Colonización de Tierras Bonificadas en Alto Egipto (Wadi el Saaida) (5789.00); Bonificación de Tierras y Colonización en torno al Gran Embalse (3214.01); Administración de Recursos Naturales en el Desierto Noroccidental (5586.00); y una actividad experimental de Asistencia a Niños Trabajadores en El Cairo. Actividades suplementarias incluidas en el PP fueron la Asistencia a Comunidades de Beduinos en el Sinaí (2594.02) y la Colonización de Tierras Bonificadas en Alto Egipto. Como en años anteriores, las actividades del PMA fueron fiel reflejo de las prioridades del Gobierno y respondieron al mayor empeño del PMA en la selección de los destinatarios.
11. El PP prestó especial atención a:
- la alta tasa de desempleo entre trabajadores rurales sin tierras y graduados universitarios;
 - la alta tasa de pobreza, especialmente en Alto Egipto y entre los hogares encabezados por mujeres;
 - la necesidad de apartar la población de las zonas agrícolas superpobladas del Valle del Nilo;
 - el desnivel creciente entre la producción local y el consumo de alimentos, que requiere el cultivo de nuevas tierras mediante el uso efectivo de los escasos recursos hídricos y el aumento de la producción en las tierras ahora cultivadas; y
 - el descenso de los ingresos reales de los grupos más pobres afectados por la reforma económica, en particular en las zonas urbanas.

EVALUACIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Concepto y diseño

12. Las operaciones del PMA en Egipto se han caracterizado durante muchos años y se siguen caracterizando por:
- su correspondencia con las prioridades del Gobierno y su estrecha integración con las actividades de éste, así como las de otros organismos como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)/Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el FIDA;
 - una clara relación entre proyectos que tienen un propósito común y objetivos similares;
 - la administración a través de un solo ministerio con algunas variaciones debidas al uso de diferentes directores de proyecto;
 - una orientación hacia grupos destinatarios bastante homogéneos que, aunque procedentes de distintas localidades, se enfrentan con dificultades similares en el proceso de reasentamiento. Las actividades se concentran en aquellas zonas que necesitan asistencia para el movimiento de familias pobres sin tierras procedentes de zonas superpobladas hacia tierras recién bonificadas y para el reasentamiento de familias de beduinos;
 - el establecimiento de un mecanismo que permita a los beneficiarios participar en actividades basadas en importantes inversiones en infraestructuras realizadas por otros organismos asociados (incluido el Gobierno), mediante una asignación del 5 al 15% de



- la contribución del PMA a los costos totales del proyecto. Las intervenciones están concebidas para aumentar los activos de los beneficiarios de manera sostenible;
- el carácter global de la ayuda, que se recalca en parte restringiendo la asistencia del PMA a actividades apoyadas igualmente por otros organismos asociados, lo que contribuye a hacer que estas actividades sean proyectos integrados y no “autónomos”;
 - una flexibilidad, dentro de las actuales reglas del PMA, que permite la reasignación de recursos entre actividades; y
 - una orientación constante hacia la mayor participación de los beneficiarios en el diseño de las actividades del PP, como se describe en el PEP, prestándose mayor atención a los problemas de la mujer, la ejecución y la supervisión.
13. En la filosofía del PMA está implícito que el PP consistirá en algo más que la simple suma de proyectos existentes. Los beneficios añadidos que pueden esperarse de la combinación de actividades en un programa dependerá de la medida en que las actividades constituyan ya un programa *de facto*.
14. La misión llegó a la conclusión de que, en el caso de este primer PP, la aplicación del concepto de programa en el país a las operaciones del PMA en Egipto, representaba un cambio de nomenclatura más bien que de fondo, puesto que *de facto* ya existía previamente un programa en todo excepto en el nombre. El establecimiento del primer PP (1998 a 2001) no ha acarreado pues modificaciones ni consecuencias importantes para las operaciones del PMA en Egipto y no suele verse, por lo tanto, como un cambio importante en el enfoque general del PMA.
15. Los proyectos de colonización de tierras suelen realizarse paulatinamente, repartiéndose las llegadas de colonos a lo largo de períodos prolongados. Aun cuando cada familia reciba asistencia durante unos cinco años, la ejecución de la actividad misma puede durar bastante más y no coincidir con el tiempo del PP para el que se aprobó. Hay que tener esto en cuenta en la formulación y ejecución de PP sucesivos. La garantía de la continuidad de tales actividades es importante para la oficina del PMA en el país, para el Gobierno y para otros asociados en la ejecución, y debe reconocerse en el marco del programa en el país.

Recomendación

- ✍ El PMA debe cuidar de que en el programa en el país se dé cabida a proyectos, como el de las colonizaciones de tierras, que coinciden con los plazos del programa. Será preciso que haya un entendimiento entre la oficina en el país y el Gobierno para que aquellos proyectos que dependerán del apoyo del PMA durante un período prolongado no coincidente con el calendario del PP no se vean perjudicados por la aplicación del ciclo del PP.

Coordinación y asociaciones

16. Todas las actividades del programa del PMA se ejecutan actualmente por el MABT bajo los auspicios del Supervisor General de Proyectos de Ayuda Alimentaria del PMA. Otros donantes han contribuido a las actividades, entre ellos el BIRF/AIF, el FIDA, los Gobiernos de Alemania y Japón y Ayuda Noruega. Además, a través del MABT, prestan ayuda otros varios ministerios como los de Asuntos Sociales, Agua y Regadíos, Sanidad, Educación y Obras Públicas. También han brindado su asistencia y cooperación el UNICEF, la OFDPD, la OIT, el PNUD y varias ONG e instituciones y organismos apoyados por el Gobierno.



17. El proceso de Evaluación Conjunta en el País ha convenido en indicadores comunes. Sin embargo, todavía está por formular un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Se está planteando con buenas perspectivas la posibilidad de una actividad combinada del PMA, el PNUD, el UNICEF y la OFDPD en relación con los niños de las ciudades.

Recomendación

- ✍ Que se siga trabajando para establecer un mecanismo que facilite la utilización de una serie de actividades apropiadas de las Naciones Unidas dentro del concepto de un programa en el país para Egipto mediante la cooperación específica entre organismos, y en último término mediante el MANUD.

Operaciones y ejecución

18. Todos los proyectos se están ejecutando según lo previsto y descrito en el PP; todos siguen el calendario original establecido para el logro de sus objetivos y, en algunos aspectos importantes, las realizaciones superan a las previsiones. Los siguientes hechos tienen particular interés:
- la inclusión en la colonización del Delta de agricultores propietarios que habían perdido sus tierras por la reciente reforma agraria, y la selección cada vez más rigurosa; ejemplos de esto último son la suspensión de la asistencia a colonos con diplomas universitarios y la fijación de una proporción de asistencia a hogares encabezados por mujeres;
 - la propiedad de la tierra para los cónyuges, decretada a mediados de 1998 y debida al menos en parte al apoyo del PMA;
 - la expedición de tarjetas de identidad, certificados de nacimiento y títulos de propiedad en favor de las mujeres, cuya identidad se reconoce oficialmente por vez primera;
 - el mayor empeño en la participación de comunidades y colonos beduinos; y
 - el suministro espontáneo de insumos agrícolas, crédito y servicios de comercialización por parte del sector privado.
19. Por otra parte, varias cuestiones que requieren atención se examinan más adelante.

Procedimiento

20. Para que el PP sea un instrumento eficiente de gestión y desarrollo, debe ser concebido, ejecutado y supervisado de manera completamente coherente.

Recomendación

- ✍ El PMA debería considerar el diseño, la ejecución y la supervisión de los PP sobre la base de un marco lógico explícito.



21. El personal y la composición del mismo en la oficina del PMA en el país no han cambiado con la introducción del PP; éste no se ha traducido hasta la fecha en ningún cambio perceptible en el uso de los recursos o los procedimientos logísticos o de supervisión. La Oficina Regional tiene su sede en El Cairo, pero no está contigua a la oficina del PMA en el país. La oficina en el país ha intensificado sus contactos con la Oficina Regional, en particular con el Director Regional y el Asesor Regional, quienes han facilitado a la oficina en el país recursos adicionales de planificación y estudio.
22. El Comité Asesor para la Ayuda Alimentaria propuesto en el PP ha resultado ser un mecanismo no idóneo y no está funcionando. En su lugar se ha establecido por decreto ministerial un comité presidido por el Superintendente de Bonificación de Tierras en el MABT, en el que están todos los directores de proyectos del PMA y una representación de la oficina del PMA en el país. Este comité constituye un foro adecuado para el intercambio de experiencias entre proyectos y para la solución de problemas.

Selección de beneficiarios

23. El PEP y el PP han puesto cuidado en la selección de colonos beneficiarios. Se ha dado preferencia a agricultores con poca o ninguna tierra y trabajadores desempleados de zonas con altas concentraciones de pobreza y desempleo y se ha procurado facilitar el acceso de las mujeres a los activos, las oportunidades económicas y los servicios sociales de los proyectos. Esto correspondía enteramente a las prioridades del Gobierno, que se habían revisado para dar menos oportunidades a los desempleados de origen rural con diplomas universitarios.
24. Los resultados de los proyectos acreditan un éxito notable en la selección de los beneficiarios. Según el examen de mitad de período algunos de los beneficiarios podrían ser ajenos al grupo seleccionado. La misión opinó, no obstante, que esto podría atribuirse en gran medida a la pobre calidad de la información sobre criterios y procedimientos de selección de beneficiarios, que creó cierta confusión al respecto.

Recomendación

- ✍ Se recomienda informar mejor sobre criterios y procedimientos de selección de beneficiarios, para comprobar y demostrar la efectividad de tal selección.

25. Cada colono tiene derecho a recibir la misma ración alimentaria mientras dure el proyecto. Es probable, no obstante, que las necesidades de asistencia alimentaria varíen en el tiempo de ejecución del proyecto según los progresos logrados en la explotación de la tierra adjudicada, su tamaño y calidad y su producción agrícola. La necesidad alimentaria puede variar también según el número de miembros de la familia. Una revisión de los criterios de asignación de ayuda alimentaria en función de las necesidades reales podría permitir economías que se utilizarían para reforzar el apoyo del PMA a la creación de activos humanos y comunitarios.

Recomendaciones

- ✍ Que se revisen los criterios de asignación de ayuda alimentaria introduciendo períodos variables de asistencia y otras variaciones similares para determinar si tales criterios deben ajustarse teniendo en cuenta la equidad, la eficiencia y la



economía.

- ✍ Los proyectos pueden considerar también la entrega de raciones alimentarias para actividades específicas, como alimentos para la capacitación y educación, para compensar el tiempo perdido en otras actividades productivas.

26. Recientemente se estableció en la Oficina Regional de El Cairo un servicio de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (ACV), que podría contribuir a seguir mejorando la capacidad y los criterios de selección para el PP de Egipto, a nivel del programa y de cada uno de los proyectos.

Recomendación

- ✍ Que el servicio ACV se concentre en el estudio de criterios y mecanismos comprobables para la selección previa de los colonos y para la mejor selección de los beneficiarios después del asentamiento, utilizando técnicas de apreciación rural participativa con intervención de la comunidad.

Seguimiento

27. El PMA y los demás organismos de ejecución diseñaron conjuntamente para cada proyecto un sistema de seguimiento mediante indicadores básicos. En el documento del PP se incluyeron seis indicadores básicos. Estos indicadores, incluidos también en los planes de operaciones, se refieren principalmente a producción agrícola, efectos sobre los ingresos y la riqueza de los beneficiarios y distribución de la ayuda alimentaria. Sin embargo, los indicadores sobre género, seguridad alimentaria y nutrición, participación y promoción de la comunidad son bastante escasos a nivel de los proyectos e inexistentes a nivel del programa.
28. En cada uno de los proyectos el seguimiento se ha desarrollado bien, recogiendo regularmente datos sobre los indicadores especificados. Cursos de capacitación sobre seguimiento organizados por el PMA han contribuido a mejorar los sistemas en cada proyecto. La información trimestral es generalmente satisfactoria. La oficina en el país contrató a consultores locales para ayudar al personal de seguimiento de proyectos elaborando indicadores más útiles, pertinentes y firmes. Sin embargo, se advirtieron algunas deficiencias. No se han realizado encuestas básicas de la manera sistemática prevista en el PP. La información actual se utiliza más como instrumento de rastreo que para la dirección de los proyectos. Esto puede deberse a que los directores de proyectos y el personal sobre el terreno no han participado plenamente en la selección de los indicadores. Un marco lógico para la planificación y la ejecución permitiría una mejor continuidad.
29. Los sistemas de seguimiento se han utilizado hasta ahora en los proyectos para comprobar en qué medida se van alcanzando las finalidades y los objetivos. La oficina del PMA en el país procede actualmente a un estudio general de los sistemas de seguimiento de proyectos, revisándolos y reforzándolos y haciendo hincapié en la participación, y ha establecido un centro para el seguimiento de proyectos.



30. En los actuales procedimientos del PMA no hay, aparte de la evaluación del PP a mitad de período, ningún requisito formal de información regular para el conjunto de los programas en el país. No hay por lo tanto para el PP de Egipto ningún centro de seguimiento, ningún cotejo ni seguimiento rutinario de datos, como tampoco acopio normalizado de datos ni análisis de actividades.

Recomendaciones

- ✍ El PMA debería revisar las normas de información y anotación de datos para los PP. La referencia de los centros de seguimiento y evaluación debería modificarse especificando las funciones que incumben al PP, con objeto de reforzar en general el rendimiento, la constatación de los resultados y la retroinformación de gestión.
- ✍ Cuando se prepare el nuevo PP, será importante insistir en la formulación de indicadores cuantificables y atribuibles a nivel del programa, sincronizar mejor los indicadores y metodologías de seguimiento entre actividades e incluir indicadores correspondientes a objetivos ampliados y a la contribución específica de la asistencia alimentaria del PMA.
- ✍ Para organizar un sistema de seguimiento mejor y más preciso y contribuir a detectar los factores de riesgo potencial en la ejecución de proyectos, el PMA debería revisar sistemáticamente sus objetivos, actividades y resultados mediante la aplicación de un marco lógico a la formulación y planificación del próximo PP.
- ✍ La misión de evaluación apoya la recomendación del examen a mitad de período de prestar más atención al análisis de los datos de seguimiento para la gestión de proyectos y con fines de evaluación.

Evaluación a largo plazo y comparación de efectos y sostenibilidad

31. El proyecto 3214.01 es una segunda fase de la bonificación de tierras y colonización en torno al Gran Embalse. La primera fase, terminada en 1995, parece haber tenido un notable éxito, y sus beneficiarios siguen recibiendo beneficios añadidos. Una evaluación de los progresos en la seguridad alimentaria de los beneficiarios, sus ingresos, la acumulación de activos y el bienestar general ayudaría a proseguir con precisión el desarrollo de las riberas del embalse y medir claramente la importancia relativa y los efectos de la ayuda alimentaria, de donde se deducirían enseñanzas para la sostenibilidad del proyecto. Análogas enseñanzas sobre los efectos y la sostenibilidad a largo plazo podrían extraerse de una evaluación del proyecto de colonización del Delta (2499.03).

Recomendación

- ✍ Que se realice una evaluación *a posteriori* de las actividades de proyectos del PMA de larga duración en las zonas del Gran Embalse y del Delta para comprobar los efectos y la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos.



32. Aunque se reconoce en general que la asistencia alimentaria del PMA contribuye notablemente a la ejecución de proyectos y al éxito de los planes de asentamiento, un estudio de los mecanismos y efectos de esta asistencia sería útil para diseñar futuras intervenciones y poner de manifiesto el impacto específico de la asistencia alimentaria del PMA.

Recomendación

- ✍ Que se haga una comparación entre proyectos similares del Gobierno de bonificación y colonización de tierras que no hayan recibido apoyo del PMA y aquéllos que lo han recibido.

Género

33. Las consideraciones sobre la condición de la mujer han adquirido una importancia creciente en la ejecución del PP. Entre el 10 y el 15% de los beneficiarios en casi todos los proyectos son hogares encabezados por mujeres (mujeres divorciadas o abandonadas, viudas, casadas con maridos ancianos o minusválidos, así como solteras sobre las que recae la responsabilidad de la crianza de hermanos menores). Un hecho importante, al que ha contribuido el PMA, es el cambio de la política gubernamental en favor de las mujeres. Por lo menos el 20% de las tierras se pone ahora a nombre del cónyuge (generalmente la mujer), lo que implica la creación de activos fijos para las viudas de los beneficiarios y el acceso de las mujeres al crédito y a los comités decisorios. Proporciones fijas del Fondo Generado² se utilizan específicamente para mujeres y niños con diversos fines (programa de desarrollo femenino). La expedición de tarjetas de identidad, certificados de nacimiento y títulos de propiedad para las mujeres ha significado por primera vez el reconocimiento oficial de la identidad de las mujeres. Otro adelanto importante es el establecimiento de centros informativos para la mujer en cada proyecto. A este respecto, se han mantenido reuniones conjuntas de estos centro de todos los proyectos para intercambiar experiencias y resolver problemas comunes. Se ha proporcionado formación sobre asuntos relacionados con la mujer para el personal del país y de los proyectos y para los beneficiarios. Estas novedades ofrecen una base firme para seguir prestando una atención creciente a los problemas de la mujer en los próximos PP.

Participación

34. Tanto el PEP como el PP señalaron la necesidad de una mayor participación. El PP “hace fuerte hincapié en los métodos participativos, dando a los receptores de ayuda alimentaria voz y un papel activo en la identificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los proyectos”. No obstante, con excepción del proyecto 5586.00, en el que se están aplicando métodos participativos conforme a planes detallados, se han dado pocos detalles confirmativos. En el transcurso del PP, el PMA inició y apoyó otros métodos participativos, entre ellos la formación de Grupos o Comités Comunitarios como órganos representativos populares.

² Los fondos generados para este y otros proyectos se forman con contribuciones del Gobierno, para el proyecto 5789.00, a razón de 20 libras egipcias (LE) por hogar de colonos y por mes.



Recomendación

- ✍ Para conseguir un progreso y unos beneficios máximos, debería adoptarse un enfoque participativo desde el principio de la actuación del PMA en un sector o con una comunidad y continuarlo durante toda la operación.

Medio ambiente

35. En el pasado, otros donantes han realizado a menudo estudios de los aspectos medioambientales del conjunto de las actividades y actuaciones que reciben algún apoyo del PMA, estudios que no se recogen uniformemente en el PP. El Gobierno ha impuesto recientemente la evaluación del impacto medioambiental como requisito de la planificación.

Recomendación

- ✍ Que el PMA incluya en el PP detalles sobre los aspectos medioambientales de las actividades apoyadas y que los esbozos de proyecto señalen los riesgos potenciales para su consideración o recomendación en la fase de apreciación previa.

Pobreza urbana

36. El PEP indicó como prioridad del programa la exploración de posibles iniciativas de ayuda alimentaria para los pobres urbanos. En el PP se incluyó una actividad experimental para niños trabajadores en El Cairo. Tras un examen y un debate posteriores se ha propuesto un estudio conjunto financiado por la ODCCP, el UNICEF y el PMA, que investigaría el fenómeno de los niños en peligro en las zonas urbanas de El Cairo y Alejandría. Este estudio debería también formular recomendaciones sobre la viabilidad de intervenciones en esas zonas utilizando la ayuda alimentaria. Un proyecto experimental para los niños de la calle podría empezar en diciembre de 2000.

IDONEIDAD DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PMA

37. La misión consideró la adecuación del actual PP a los principios de la política de fomento del desarrollo del PMA.
38. El actual PP para Egipto contribuye expresa y sustancialmente a tres de los cinco sectores prioritarios de fomento del desarrollo:
- **Generación de activos sostenibles.** El PP para Egipto genera activos sostenibles para la población pobre ayudando al asentamiento de familias pobres y reduciendo su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria al aumentar la producción de alimentos y los ingresos.
 - **Protección del medio ambiente.** El PP propicia la reparación de los recursos naturales degradados y la protección de los recursos actuales ayudando a las familias beduinas pobres en las zonas más marginales de los desiertos del noroeste y del Sinaí a diversificar y mejorar sus activos básicos, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente frágil. Mediante sus planes de reasentamiento, el PP para Egipto contribuye



a aliviar la presión sobre la tierra en el densamente poblado Valle del Nilo. El diseño detallado de los regadíos tiene en cuenta la protección del medio ambiente.

- **Inversión en capital humano.** El PP invierte en capital humano mediante programas de educación general y de capacitación en materias que van desde la concientización y la promoción de la capacidad entre las mujeres hasta programas técnicos de producción agrícola orgánica e ingeniería.
39. La ayuda alimentaria desempeña un papel directo y práctico en los proyectos que reciben apoyo del PP para Egipto. En los proyectos de colonización de tierras, cubre las necesidades reales de seguridad alimentaria del hogar durante el período inicial de asentamiento, ayudando a los nuevos colonos pobres a subsistir hasta que la tierra es productiva. En los proyectos de asistencia a familias de beduinos, hace posible que los beneficiarios pobres produzcan unos activos duraderos que de otro modo no habrían podido generar.
40. La asistencia del PMA se concentra en la ayuda alimentaria de transición para promover la seguridad alimentaria a largo plazo mediante la generación de activos duraderos, empleo e ingresos, y la creación de comunidades sostenibles. La asistencia alimentaria del PMA es particularmente oportuna por cuanto se concentra en tierras desérticas y recién bonificadas, zonas con oportunidades e infraestructura limitadas para obtener alimentos. La asistencia alimentaria reduce los costos y aumenta la disponibilidad de una serie de productos comestibles en esas zonas. Los beneficiarios aceptan de buen grado los alimentos que se les ofrecen, destinados en gran parte a consumo propio. La misión apoya decididamente la actual y creciente concentración de los recursos del PMA en la elevación del nivel educacional de sus beneficiarios mediante programas de capacitación, alfabetización, instrucción sanitaria y desarrollo de la comunidad.

Recomendación

- ✍ Que el PMA siga concentrando progresivamente sus recursos en la elevación del nivel educacional de sus beneficiarios mediante programas de capacitación, alfabetización, instrucción sanitaria y desarrollo de la comunidad.

41. La misión concluyó que el PP para Egipto capacita a los beneficiarios pobres para generar activos que a la larga les darán más seguridad alimentaria. La mayor parte de los beneficiarios poseen o poseerán en el futuro, legal o consuetudinariamente, los activos físicos generados por los proyectos (tierras, viviendas, infraestructuras de regadío y conducción de agua). Además, los proyectos tienen componentes de capacitación y desarrollo de la comunidad que generan un valioso capital humano y social. En medida limitada, dos proyectos del PP prevén el uso de la ayuda alimentaria como paga para trabajadores que no son beneficiarios primarios. Se trata de que, o bien los beneficiarios primarios contraten a trabajadores externos para construir bienes como viviendas personales o aljibes, o bien los proyectos empleen a jornaleros para la construcción de caminos secundarios, pagándoles total o parcialmente en alimentos. Además de los beneficios del consumo a corto plazo, muchos de estos jornaleros se benefician de la mayor demanda de trabajo a largo plazo y de las mejores infraestructuras. Añádase que se da preferencia a estos trabajadores para el asentamiento en la zona del proyecto como beneficiarios directos en rondas ulteriores de distribución de tierras.



42. También es importante, como ya se ha dicho, que las cuestiones relativas a selección, seguimiento y participación de los beneficiarios se han tratado y se siguen tratando en el marco del PP. Se concluye por lo tanto que el PP es compatible con la política de fomento del desarrollo.

ALCANCE DEL PP EN EL FUTURO

43. Una continuación de las actuales actividades del PMA de apoyo a la colonización de tierras y a los beduinos respondería a los criterios del programa en el país y a los requisitos de la política de fomento del desarrollo. La atención continuada a la selección de beneficiarios, la condición de la mujer, la participación y el seguimiento reforzará más el conjunto del programa.

ENSEÑANZA DEDUCIDA

44. El desarrollo y la adopción de un formato y de unos procedimientos operativos para la ejecución, el seguimiento y la información ulterior de los Programas en los Países son esenciales para dar impulso al sistema de programa en el país.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad
AIF	Asociación Internacional de Fomento
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
MABT	Ministerio de Agricultura y Bonificación de Tierras
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OFDPD	Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Programa en el país
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

