

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 23-27 de febrero de 2004

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/2004/6-A

9 febrero 2004

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN TEMÁTICA DE LA CATEGORÍA DE LAS OPSR

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.

Director, Oficina de Evaluación (OEDE):	Sr. K. Tuinenburg	tel.: 066513-2252
--	-------------------	-------------------

Oficial de Evaluación, OEDE:	Sr. S. Green	tel.: 066513-2908
------------------------------	--------------	-------------------

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



RESUMEN

En mayo de 1998, la Junta Ejecutiva introdujo la categoría de operaciones prolongadas de socorro y recuperación. En sus períodos de sesiones de octubre de 2000 y de febrero de 2001, la Junta Ejecutiva expresó reservas sobre la financiación de dichas operaciones y la eficacia de la nueva categoría, y recomendó que la Oficina de Evaluación llevara a cabo un examen.

El presente informe resumido presenta las conclusiones y recomendaciones de una evaluación de los progresos iniciales en la aplicación de la categoría de operaciones prolongadas de socorro y recuperación, la cual se llevó a cabo a fin de: i) determinar la pertinencia de la innovación de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación; ii) evaluar el valor añadido que aportan dichas actividades a las operaciones del PMA; iii) determinar si el PMA posee en la actualidad capacidad suficiente para respaldar la puesta en práctica de dicha categoría; y iv) definir los factores externos que influyen en la capacidad del PMA para llevar a cabo dichas operaciones.

Según las conclusiones de la evaluación, dicha categoría es una creación innovadora y pertinente, compatible con las nuevas necesidades de los beneficiarios del PMA, la naturaleza cambiante del cometido de la Organización y de las crisis actuales, muchas de las cuales son cada vez más prolongadas y perjudiciales para las personas más pobres y vulnerables del mundo. En ese contexto, las estrategias de recuperación bien ejecutadas son muy valiosas.

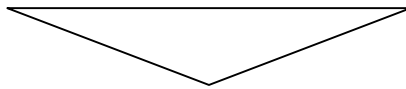
La introducción de la categoría de operaciones prolongadas de socorro y recuperación ha reportado, como estaba previsto, importantes beneficios. En términos generales, estas operaciones requieren un menor volumen de asistencia alimentaria general de socorro; han dado más flexibilidad a las operaciones sobre el terreno y sin duda han tenido un buen efecto sobre la capacidad del PMA para movilizar recursos complementarios. La mayor parte del personal del PMA cree que dicha categoría es un instrumento de programación valioso; en general se ha seguido el criterio de pasar de operaciones de urgencia a operaciones prolongadas de socorro y recuperación, aunque ha habido excepciones. Las operaciones prolongadas de socorro y recuperación parecen apoyar de un modo eficaz las funciones básicas de socorro; en ámbitos políticamente estables se está cerca de alcanzar los objetivos de las actividades de recuperación.

Pese a ello, la evaluación no pudo corroborar los aspectos con valor añadido que estaban previstos en este modelo de programa; encontró muy pocas señales de que la introducción de la categoría mencionada hubiese significado mejoras sistemáticas en la orientación de la ayuda y no había información que confirmara que en todos los casos se había aplicado una planificación y una reflexión estratégica adecuada. Aún no se han concretado sinergias programáticas más amplias entre las categorías de programas del PMA. Según la evaluación, la recuperación es un concepto que generalmente supone un reto para las actividades de ayuda humanitaria; traducirlo en programas concretos plantea dilemas para el PMA y para la comunidad de asistencia humanitaria en su totalidad. Hasta el momento ha resultado difícil lograr programas de recuperación de primera calidad: es necesario que se adopten medidas en el ámbito institucional para fomentar su calidad.

La evaluación reconoció mejores prácticas y formuló recomendaciones para mejorar el diseño, la ejecución y la gestión de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación.



PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta tomó nota de las recomendaciones que contiene el presente informe de evaluación (WFP/EB.1/2004/6-A) y de las medidas adoptadas por la dirección, las cuales figuran en el Anexo. La Junta recomienda que se adopten medidas adicionales basadas en estas recomendaciones, teniendo en cuenta las consideraciones formuladas 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 de Decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



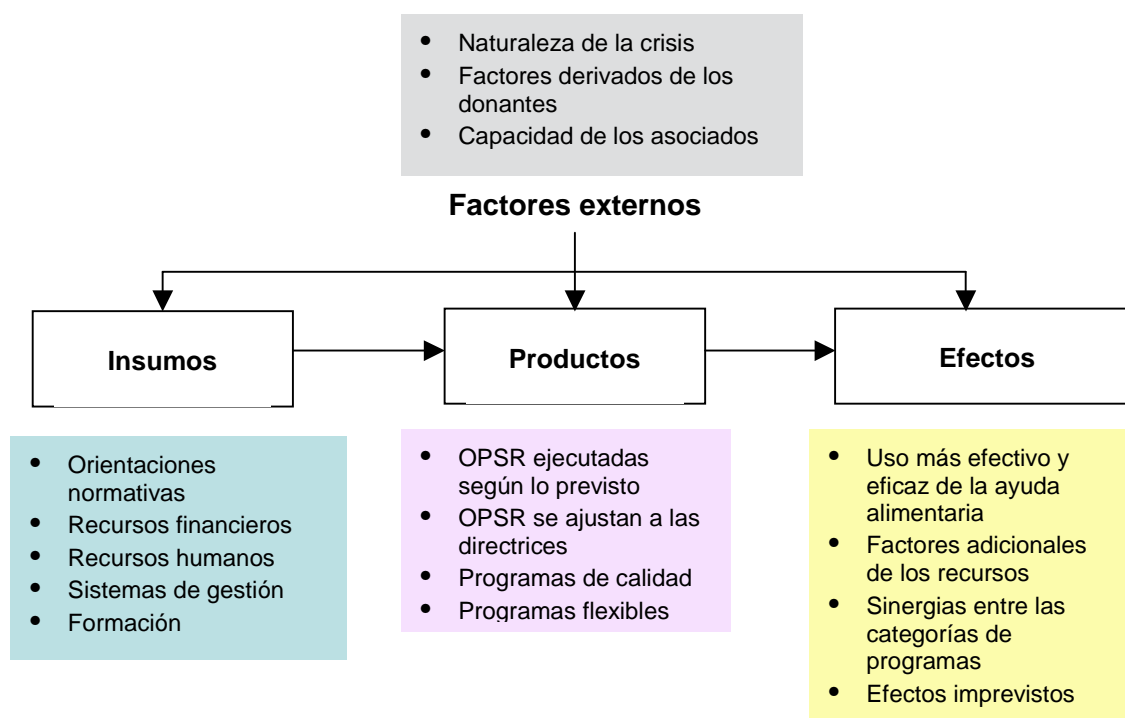
OBJETIVOS Y MÉTODOS DE EVALUACIÓN

1. La evaluación temática se llevó a cabo entre septiembre de 2002 y diciembre de 2003, tomando como base las distintas evaluaciones efectuadas entre 1999 y 2002 sobre las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), a cargo de la Oficina de Evaluación (OEDE), y estudios de casos concretos con múltiples fuentes de información.
2. Se tuvo como meta principal determinar el valor añadido de la categoría de programas de la OPSR y formular recomendaciones para su futuro desarrollo. Se emplearon técnicas colectivas de evaluación utilizando diversos métodos, entre ellos examen de documentos, análisis comparativo de estudios de casos concretos, entrevistas con miembros de la Junta Ejecutiva, personal del PMA y organismos asociados del sistema de las Naciones Unidas, un estudio sobre los directores en los países y un análisis de datos estadísticos del PMA. A principios de 2003 se realizó un cursillo en el que participaron distintos departamentos y se celebró una reunión con el personal ejecutivo para poner a prueba los resultados de la evaluación y formular recomendaciones; se obtuvo más información sobre los resultados en un cursillo sobre calidad de programas que se celebró en Roma en noviembre de 2003.
3. La evaluación se basa en 17 OPSR.¹ Se elaboró un modelo de intervención que distingue esta categoría de programas de las operaciones de urgencia (OU). En el siguiente diagrama se ilustra el modelo analítico para evaluar el valor añadido. El modelo permite prever los elementos de valor añadido que aporta esta nueva categoría de intervención, y supone relaciones lógicas entre insumos, productos y efectos. En el Anexo se especifican los indicadores empleados en la evaluación del valor añadido en cada nivel.
4. El presente informe resumido da una síntesis del modelo de evaluación y de las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación temática completa. Información pormenorizada podrá hallarse en el informe de evaluación completo, que puede obtenerse como documento de información.

¹ Los 17 casos se basaron en las siguientes fuentes: 9 evaluaciones gestionadas por la OEDE en Angola, Azerbaiyán y Camboya, la operación en la región de los Grandes Lagos, Irán, Somalia, Sudán, Etiopía y Uganda, y 8 estudios de casos concretos con diversas fuentes de información, exámenes, evaluaciones y visitas de campo complementarias realizadas por la OEDE en Argelia, la operación en la región de América Central, Guinea Bissau, Colombia, Georgia, Indonesia, Sri Lanka y la operación en la zona costera del África occidental.



VALOR AÑADIDO PREVISTO DE LA CATEGORÍA DE OPSR



PERTINENCIA DE LA CATEGORÍA DE OPSR

5. La creación de la categoría de OPSR es una innovación pertinente, que responde a las necesidades de los beneficiarios, la naturaleza cambiante de las situaciones de crisis y la respuesta de la comunidad internacional, así como a la evolución del cometido institucional del PMA.
6. La naturaleza de las situaciones de emergencia y de las respuestas de la comunidad internacional está en plena evolución: cada vez más, las situaciones de emergencia son crisis prolongadas, por ejemplo la actual crisis en el África meridional, en la cual la infección por el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) es un factor a largo plazo importante que podría afectar a otras regiones. Del mismo modo, el terrorismo internacional y la inestabilidad que éste ocasiona plantean inquietudes a largo plazo.
7. En algunas publicaciones sobre asuntos humanitarios y de desarrollo internacional se destacan la estrecha relación entre las situaciones de crisis y el subdesarrollo, y la importancia de contar con nuevas formas de socorro para el desarrollo y con mejores vínculos entre las actividades de socorro y las de desarrollo. Dado que las situaciones de crisis tienen efectos crónicos sobre las personas pobres y vulnerables, las estrategias de recuperación seguirán respondiendo a las necesidades de los beneficiarios del PMA por bastante tiempo.
8. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el PMA ha sido innovador en la elaboración de enfoques que vinculan el socorro con el desarrollo. La innovación de las OPSR es compatible con el Compromiso 5 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que en parte se propone forjar mejores vínculos entre las operaciones de socorro y las de desarrollo.
9. La nueva categoría, que plantea un plazo de planificación razonable y exige una planificación estratégica, es lo suficientemente flexible para incluir la dinámica de crisis



prolongadas, como en el caso de Angola y Somalia, países en los que una sola OPSR permite atender a diversas necesidades de socorro y recuperación.

10. Se llegó a la conclusión de que la OPSR es compatible con la programación descentralizada y la complementa, dado que es flexible por su propia concepción y exige que los administradores de campo demuestren capacidad de juicio y autoridad sobre el terreno. Dichos cambios son compatibles con las prácticas de gestión internacionales que favorecen una programación y una planificación descentralizadas.

VALOR AÑADIDO Y RESULTADOS DE LA CATEGORÍA DE OPSR

Utilización más eficaz de la ayuda alimentaria

11. Gracias a la introducción de OPSR, los evaluadores previeron que se lograrían los siguientes cambios programáticos: i) operaciones de socorro más adecuadas con el desarrollo; ii) aprovechamiento de oportunidades de recuperación; y iii) mejores sinergias entre las cuatro categorías de programas del PMA en un país.
12. En general, la evaluación llega a la conclusión de que las OPSR parecen apoyar las funciones básicas de socorro, salvando de ese modo vidas humanas. Sin embargo, el alcance que ha tenido ha sido difícil de cuantificar, porque no es fácil establecer la cantidad de personas que se salvan y porque el PMA aún no cuenta con un sistema adecuado para seguir de cerca los efectos de sus programas, lo cual representa un problema común a muchos organismos de ayuda humanitaria. No obstante, el equipo de evaluación concluyó que, tomando como base 10 de los 17 casos para los cuales se contaba con cierta información sobre los efectos en los beneficiarios, el PMA lograba buenos resultados en la consecución de objetivos en las operaciones de socorro. Sin embargo, en Sudán y Uganda, preocupó el hecho de que las funciones de recuperación pudieran, en determinadas circunstancias, llegar a comprometer la capacidad del PMA para desempeñar las funciones básicas de socorro.
13. Es más difícil comprobar si las OPSR son eficaces en la protección y creación de medios de subsistencia y bienes duraderos. En sólo 6 de los 17 estudios de casos se contó con datos cuantitativos sobre el estado nutricional de las personas; en sólo 4 casos se obtuvo información cuantitativa sobre los medios de subsistencia.
14. Uno de los principales cambios que supuso la introducción de OPSR fue una disminución en la distribución general de alimentos de socorro, dándose preferencia a intervenciones más selectivas que promovieran la autosuficiencia y la creación de activos. Este objetivo parece haberse logrado en parte: en 2002, por ejemplo, se comprobó una diferencia apreciable en el volumen de la asistencia de socorro que aportaba la OPSR —un 55%—, en tanto que en la categoría de OU este porcentaje era del 74%.
15. Los objetivos de recuperación se lograron parcialmente en 8 de los 17 casos examinados. En 2 casos se alcanzaron los objetivos de las actividades, y aunque las actividades de recuperación sin lugar a dudas permitían subsanar las deficiencias alimentarias, fue difícil establecer si se habían creado o no bienes sostenibles. Los objetivos de recuperación relativos a la salud, educación y formación parecían ser positivos y alentadores. Cuando la educación y la formación eran accesibles en contextos posteriores a una emergencia, la ayuda alimentaria respondía por lo general a un mayor índice de asistencia. El caso del Irán resultó interesante: la ayuda alimentaria se empleó con buenos resultados como incentivo para que las familias incrementaran la matrícula de las niñas en la escuela.



16. Una consideración con respecto a esto último es la calidad de las OPSR desde el punto de vista del desarrollo. El Cuadro 1 muestra que las deficiencias que se citan más comúnmente con relación a la calidad de los programas en los 17 casos estudiados tienen que ver con la selección de los beneficiarios, el seguimiento y la evaluación (SyE) y las asociaciones. En la evaluación se encontraron deficiencias análogas en la concepción de las operaciones de urgencia.

CUADRO 1: FACTORES QUE LIMITAN LA EFICACIA DE LAS OPSR	
Elemento del programa	Número de deficiencias detectadas entre las 17 OPSR examinadas en la evaluación
Selección de los beneficiarios	9
Evaluación de las necesidades y SyE	12
Estrategia de asociación	7
Participación local y fortalecimiento de las capacidades	6
Compatibilidad ambiental	3
Coordinación	6
Creación de bienes duraderos en pro de beneficiarios	3

17. Preocupa en particular el bajo nivel general en la selección de los beneficiarios, la evaluación y el SyE. Una de las ventajas previstas de pasar de OU a OPSR es una mejor selección de los beneficiarios, que depende de la calidad de las buenas evaluaciones y de la exhaustividad de la información sobre los resultados. La evaluación concluyó que este problema limita la eficacia de las OPSR; las instancias de evaluación de la ayuda humanitaria reconocen que es un problema para los organismos de ayuda humanitaria en su totalidad, y que no es algo específico del PMA.² Se reconoce que el PMA ha emprendido medidas destinadas a fortalecer el seguimiento y la evaluación de las necesidades.
18. Es preciso mejorar la mayoría de los documentos sobre estrategia de recuperación. Seis de los 17 casos examinados contenían las cinco secciones exigidas sobre las estrategias de recuperación, 4 casos no incluían una sección sobre la función de la ayuda alimentaria y 6 no contenían dos o más de los elementos necesarios de una estrategia de recuperación. Las oficinas sobre el terreno no siempre utilizan los mismos datos para la elaboración de las estrategias de recuperación de las OPSR.
19. En este contexto, es alentador el uso sistemático del análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM); la aparición de dependencias de VAM en las oficinas en el país y oficinas regionales representa una iniciativa prometedora. Estas dependencias tienen buena reputación en el terreno y cada vez más se las reconoce como fuente de información fidedigna sobre la inseguridad alimentaria en muchos contextos.

² Véanse, por ejemplo, los informes anuales de la Red de Aprendizaje Activo sobre Responsabilidad Financiera y Rendimiento en la Asistencia Humanitaria (ALNAP) correspondientes a 2001, 2002 y 2003.



20. En la planificación y ejecución de las operaciones de recuperación influye el contexto de la OPSR, que puede ser: i) inestable; ii) políticamente estable; o iii) una operación a largo plazo para refugiados.
21. Es comprensible que las OPSR hayan tenido más problemas en situaciones muy inestables, donde la inseguridad dificulta el acceso y la ejecución de las actividades, por ejemplo en Angola, la operación en la región de los Grandes Lagos, la operación en la zona costera del África occidental y en Uganda. En dichos casos, las necesidades de socorro superaban con creces los recursos del programa y por lo general no se lograron los objetivos de recuperación. A menudo se pudo observar que las oficinas en los países habían fijado metas de recuperación poco realistas o inadecuadas, entre ellas medidas prematuras de reasentamiento de las poblaciones y de reducción de las raciones que pudieron ocasionar daños, como en el caso de Uganda.
22. Según la evaluación, en los entornos políticamente estables las metas de recuperación estaban próximas a ser alcanzadas; sin embargo, no siempre quedaba claro si se habían creado o no bienes duraderos. Por lo general, en estos casos se ha contado con estrategias de recuperación bien articuladas, pero a menudo la ejecución de los programas se ve obstaculizada por la falta de participación de los beneficiarios y de evaluación de sus necesidades, insuficiente apoyo técnico y muchos de los factores limitantes que afectan a los programas de desarrollo.
23. Los ambientes con refugiados a largo plazo cuentan a menudo con operaciones relativamente estables; en ellas hay que promover estrategias para fomentar la autonomía y la creación de bienes humanos. En dichos casos, se constató que las intervenciones del PMA no habían experimentado una evolución apreciable al pasar a la categoría de OPSR. A veces se han fijado metas y raciones poco realistas para las actividades de repatriación.

Mayor eficiencia

24. En el modelo de evaluación se previó que el paso a OPSR tendría como resultado una mayor eficiencia general, pero al no contar con datos suficientes ha sido imposible formular conclusiones más concretas sobre las mejoras logradas hasta la fecha. El hecho de que en el ámbito de las OPSR se realicen menos distribuciones generales de alimentos indica que ha habido ciertos avances. En particular, el estudio de casos sobre Uganda reveló que se logró una mayor eficiencia gracias a haber fusionado una operación prolongada de socorro (OPS) y una OU anteriores en una sola OPSR.
25. Dando por sentado que el paso de una OU a una OPSR supondría en general menores costos de transporte, el equipo de evaluación examinó los costos presupuestados de transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM) de todas las OU que pasaron a ser OPSR entre 1999 y 2002. Se comprobó que los costos presupuestados de TIAM para las OPSR eran ligeramente inferiores a los de las OU. Una diferencia que llamó la atención fue el caso de Somalia, donde se lograron cuantiosos ahorros empleando los medios locales de transporte. La evaluación consideró esta práctica como la mejor posible para la categoría de las OPSR.

Fortalecimiento de las sinergias entre los programas y cambio de actitud

26. Los evaluadores previeron que la creación de una categoría que salvara las diferencias entre el socorro y el desarrollo permitiría aumentar las sinergias entre las intervenciones de urgencia y las operaciones de desarrollo, pero no encontraron suficientes datos para comprobarlo.



27. El personal superior sobre el terreno y el personal de la Sede reconocen el valor añadido que aporta la categoría de OPSR.³ Según ellos, la OPSR aporta un valor añadido más elevado que las otras categorías de programas, lo cual da por resultado una programación de recuperación más pertinente, una mejor programación de las actividades de socorro, una mayor flexibilidad y un mayor potencial para la movilización de recursos.

Captación de recursos adicionales

28. La categoría de OPSR ha permitido al PMA movilizar recursos adicionales; pese a ello, al equipo le resultó difícil evaluar la magnitud de dicho efecto. Hasta el momento, la categoría ha contado con buenos recursos, y podría decirse que es la categoría de programas del PMA dotada de mayores recursos con respecto a las necesidades. La capacidad del PMA de captar recursos mediante la OPSR es indiscutible: entre 1999 y 2002, las contribuciones para dicha categoría alcanzaron un 86% del total de las necesidades; en 2002, las contribuciones correspondieron al 95% de los fondos necesarios; en el mismo período, las OU lograron movilizar fondos que cubrieron hasta un 74% de las necesidades totales.

Efectos no deseados

29. El equipo de evaluación investigó si la introducción de OPSR podía traer consecuencias negativas, tales como introducir estrategias de recuperación poco realistas antes de terminar las funciones básicas de socorro. En 3 de las 17 OPSR examinadas se encontraron señales de que posiblemente la distribución de las raciones de socorro se interrumpió antes de que se hubieran creado opciones viables para el logro de la autosuficiencia. Los casos del Sudán, Uganda y Argelia plantearon cierta inquietud sobre la introducción prematura de estrategias de recuperación, pero en última instancia no fue posible comprobar si había habido efectos negativos, al no haber un seguimiento sistemático de la situación de los beneficiarios en prácticamente ninguno de los programas sobre el terreno.

Aplicación de las políticas

30. Según las conclusiones de la evaluación, en la mayoría de los casos se ha cumplido con la regla de los dos años necesarios para pasar de una categoría a otra. Sin embargo, tal como se desprende del Cuadro 2, en 15 de 57 casos, esta transición no se había efectuado en el plazo estipulado de dos años. Algunas excepciones se refieren a operaciones de gran envergadura que representan un porcentaje considerable de los gastos anuales del PMA. Por ejemplo, la OU relativa a la República Popular Democrática de Corea se realiza desde hace más de siete años, y el presupuesto de la fase actual supera los 200 millones de dólares EE.UU. Por su parte, en el Sudán desde hace mucho tiempo se ejecuta una OU, cuyo presupuesto actual supera los 123 millones de dólares. La operación en el Afganistán, que había pasado de una OPSR a una OU, recientemente ha vuelto a ser una OPSR.

³ Esta información se basa en una encuesta realizada por correo electrónico y en entrevistas exhaustivas con el personal.



CUADRO 2: TRANSFORMACIÓN DE OU/OPS EN OPSR	
Se iniciaron OU/OPS que pasaron a ser OPSR ajustándose al plazo previsto de dos años. No se iniciaron otras OU.	Argelia, Angola, Armenia, Azerbaiyán, Camboya, República Centroafricana, Colombia, República Dominicana, Irán, Iraq, Nepal, Somalia, Uganda, Yemen, Serbia/Montenegro, Guinea Bissau.
Se iniciaron OU que se concluyeron en el plazo de dos años.	Chad, Camerún, Ecuador, India, República Popular de Laos, Mozambique, República del Congo.
Se iniciaron OU que no pasaron a ser OPSR en el plazo de dos años. ⁴	Albania, República Popular Democrática de Corea, Sudán, Etiopía, Eritrea, Madagascar, Namibia, Pakistán, Territorio Palestino, Rusia, Zimbabwe (la OU local se incorporó en la OU regional), Indonesia, Kenya, región de los Balcanes, Afganistán (de OPSR pasó a ser OU durante tres años antes de volver a iniciar la OPSR).
Se pasó de OU/OPS a OPSR. Se iniciaron OU posteriores.	Bangladesh*, República Democrática del Congo, Djibouti*, Etiopía*, Eritrea, Sudán*, Georgia, Indonesia, Kenya*, Malí, Senegal, Myanmar, Sri Lanka, Tayikistán, Zambia*, la operación en la región de América Central (El Salvador), la operación en la zona costera del África occidental (Côte d'Ivoire) y en la región de los Grandes Lagos (Burundi, Rwanda y Tanzania*).

* OPSR sólo para refugiados.

31. En 18 de los 36 casos en que las OPSR estaban en curso, se habían aprobado OU sucesivas. Estas conclusiones parecen indicar que, en algunos casos, la transición de OU a OPSR y la utilización de OPSR para atender las circunstancias fluctuantes aún no se lleva a cabo con suficiente disciplina en el ámbito institucional. Por otra parte, la decisión de iniciar una OU junto con una OPSR en curso está plenamente justificada en algunos casos, por ejemplo en los siete casos de una OU para hacer frente a sequías o inundaciones en un país cuya OPSR solamente presta asistencia a refugiados. El informe de evaluación completo examina los factores que afectan a la decisión de emprender una OU cuando ya está en funcionamiento una OPSR; tales decisiones dependen de la situación local.

Formulación de estrategias de recuperación realistas

32. En 10 de las OPSR examinadas, se comprobó que los objetivos de recuperación no se ajustaban a la realidad. Algunos problemas típicos: objetivos de reasentamiento poco realistas; demasiado hincapié en los activos físicos, en lugar de destacar los activos sociales; capacidad limitada del personal del PMA para elaborar y aplicar la estrategia; un acceso insuficiente a los beneficiarios.

Una programación más flexible

33. El personal del PMA reconoce la mayor flexibilidad en las operaciones sobre el terreno gracias a la introducción de la categoría de OPSR. De los directores en los países encuestados, el 65% opinó que las OPSR daban mayor flexibilidad que las OU. Las evaluaciones de casos en las operaciones de Indonesia, Sri Lanka, Uganda y la zona costera del África occidental mencionaron la importancia de la flexibilidad en el contexto de las crisis que éstas abordaban. En la OPSR relativa a Uganda se pudo atender a un

⁴ La lista incluye ciertas OU creadas a propósito de sequías. Existen diversas opiniones en cuanto a transformar dichas OU en OPSR.



aumento repentino del número de personas desplazadas en el interior del país, de las previstas 190.000 personas a 300.000, aunque dicha flexibilidad parece haber afectado a los aspectos de recuperación de la OPSR.

Nivel de los insumos en la categoría de OPSR

34. La evaluación temática encontró deficiencias en los insumos destinados a las OPSR y en la implantación de un sistema de gestión eficaz.

Orientaciones normativas

35. El equipo de evaluación ha llegado a la conclusión de que las orientaciones institucionales con relación a las OPSR no brindan un marco lógico sólido para la formulación de programas, aunque se podría decir que eran innovadoras cuando se pusieron en práctica a comienzos de 1999. Algunos integrantes del equipo de evaluación sostuvieron que las OPSR no contaban con una base lógica muy sólida y que debían formularse empleando un marco lógico. Las recientes orientaciones que figuran en el “Manual de Diseño de los Programas” se han modificado de modo tal que cumplan este último requisito, es decir que la elaboración de OPSR esté organizada en torno a actividades de socorro, de recuperación o de refugiados. Como consecuencia de este enfoque orientado a las actividades, a veces el personal sobre el terreno ha procurado llevar a cabo ciertas actividades, tales como las de alimentos por trabajo o las de reasentamiento, que pueden ser incompatibles con los objetivos de la categoría de OPSR.
36. En la preparación del presupuesto surge una dificultad con las tres categorías, dado que éstas no están separadas en tres categorías lógicas distintas: las actividades para los refugiados recaen en la categoría de beneficiarios, en tanto que las intervenciones de socorro y recuperación están concebidas para distinguir dos orientaciones programáticas diferentes. Al combinar dos categorías en una, el personal sobre el terreno y el de la Sede no cuentan con información coherente acerca de las personas a quienes se atiende con la ayuda y del tipo de actividad de asistencia: no siempre resulta claro si la recuperación constituye un objetivo o una realización en el caso de los refugiados.
37. En la medida en que los programas de ayuda alimentaria constituyen un factor económico importante en las comunidades afectadas por situaciones de crisis, la orientación actual relativa a las OPSR indica que la compra de alimentos en el lugar y la contratación de empresas locales son factores de poca importancia a la hora de apoyar las iniciativas de recuperación. Este elemento valioso debería reconocerse explícitamente en las futuras estrategias de recuperación, según corresponda.

Sistemas de gestión

38. Las dos fuentes principales de insumos en apoyo de la gestión y ejecución de las OPSR siguen siendo las misiones conjuntas de evaluación de las necesidades alimentarias, en el caso de los programas para refugiados, y las evaluaciones conjuntas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el PMA, las cuales aportan insumos útiles para reajustar las necesidades de ayuda alimentaria de las OPSR. Sin embargo, estas evaluaciones no proporcionan una evaluación completa de la eficacia de la actuación general del PMA en la ejecución de las OPSR, incluido los avances en pos del cumplimiento de objetivos y la actualización de la estrategia de recuperación. La política de transición del socorro a la recuperación y la orientación actual relativa a las OPSR requieren un examen y una actualización periódicos de todas las OPSR. Ciertas OPSR complejas que se extienden por varios años, tales como la que atiende la región de los Grandes Lagos, habían emprendido este tipo de examen, que el equipo de evaluación



consideró como la mejor práctica. La evaluación no pudo confirmar si este requisito se aplicó sistemáticamente durante el período en estudio.

39. Según la evaluación, el Comité de Examen de Programas no aportaba de forma sistemática información técnica de utilidad para la preparación de las OPSR, debido a que su examen solía ocurrir demasiado tarde en el ciclo de elaboración de los programas como para ser válido.

Recursos financieros

40. En varias ocasiones, los equipos de evaluación sobre el terreno y los principales directivos cuestionaron la gestión financiera. El hecho de que las actividades de recuperación a menudo utilicen menos alimentos que las operaciones de socorro, y que posiblemente dichos comestibles pasen más lentamente por el sistema de logística del PMA, puede llegar a perjudicar los recursos monetarios de que disponen las oficinas en los países y las oficinas regionales.
41. Una consideración conexa es la capacidad irregular de las oficinas en los países de gestionar la información presupuestaria de las OPSR. No obstante, esta situación debería mejorar con la aplicación del Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) al terreno; aún no se cuenta con los recursos necesarios para la implantación y el apoyo de las OPSR en la Sede o en el terreno.
42. Los documentos del programa de la OPSR pocas veces prevén en su presupuesto fondos para SyE, evaluación y capacitación. Sólo en el caso de Camboya el equipo de evaluación pudo comprobar que se había destinado más del 1% del presupuesto a las actividades de evaluación. Éste también expresó inquietud por la falta de fondos presupuestarios de las OPSR para el examen y desarrollo de los programas en curso; cinco OPSR no preveían la asignación de fondos para la evaluación de los proyectos.

Recursos humanos

43. Según las directrices relativas a OPSR de 1999, la preparación de programas de recuperación exige un análisis y elaboración complejos; sin embargo, según la evaluación, dichos conocimientos no siempre estaban a disposición de las oficinas exteriores del PMA. El problema, que resulta evidente considerando la calidad de las estrategias de recuperación ya estudiadas, se experimentó en las evaluaciones de OPSR sobre el terreno en Azerbaiyán, Etiopía, Sri Lanka y Uganda, y se planteó con frecuencia en las entrevistas con el personal, en particular en la región del África, donde en ciertos casos los documentos sobre las OPSR se habían elaborado en forma casi idéntica a los de las OU precedentes. La falta de capacidad programática del personal sobre el terreno puede inferirse de la falta de capacidad programática, identificada mediante evaluaciones sobre el terreno, en el ámbito de las estrategias de recuperación, evaluación, SyE y selección de beneficiarios.

Sensibilización

44. Varios funcionarios de categoría superior opinaron que era necesario modificar la estructura de las OPSR para fortalecer el potencial de movilización de los fondos de dicha categoría.



FACTORES EXTERNOS QUE INFLUYEN EN LA IMPLANTACIÓN DE UNA OPSR

Políticas relativas a los donantes

45. Varios funcionarios de las oficinas en los países y de la Sede destacaron la importancia de informar a los donantes sobre la categoría de OPSR y el porqué su introducción representaba una innovación importante. Según la evaluación, el nivel de comprensión de esta categoría variaba en función de los distintos organismos donantes entrevistados, y también en el seno de los mismos. En cuatro evaluaciones se señaló este problema; en un caso, la evaluación concluyó que el problema podría haber causado una insuficiencia de fondos. Las entrevistas con los representantes de los donantes corroboraron dichas conclusiones. En los estudios de casos se señaló con frecuencia la necesidad de aportar más información sobre la OPSR en el ámbito de los organismos centrales de los donantes, donde a menudo se adoptaban las decisiones sobre la movilización de fondos, y, en el plano local, donde los representantes podían llegar a tener un papel en las decisiones de índole financiero.
46. La asignación de recursos —y en especial la desafectación de los fondos— por parte de donantes de ciertos países ha tenido consecuencias para las OPSR regionales. Por ejemplo, la OPSR relativa a la región de los Grandes Lagos ha sido perjudicada por el modo en que se han asignado los recursos, que ha reducido la flexibilidad en su empleo a escala regional. La asignación de recursos también ha sido muy importante en las operaciones en pro de la zona costera del África occidental.

Enfoques de recuperación del sistema de las Naciones Unidas

47. En el seno del sistema de las Naciones Unidas existen mecanismos programáticos y administrativos muy distintos para hacer frente adecuadamente a las situaciones de crisis y de transición. Estas diferencias complican invariablemente la coordinación de la planificación y ejecución estratégica y operacional. Las diferencias entre los ciclos de elaboración de los programas y proyectos y las estrategias de movilización de recursos han complicado en gran medida la acción conjunta en contextos de crisis prolongadas y de recuperación.
48. La falta de una estrategia común en materia de actividades de recuperación ha llevado a menudo al PMA a elaborar sus propias estrategias de recuperación, como en el caso de Angola. Se prevé que la actual labor del Grupo de trabajo entre organismos sobre la transición servirá para mejorar la coordinación.

Otros asociados

49. La programación de actividades de recuperación exige el establecimiento de asociaciones estratégicas peculiares. Para ello es necesario contar con asociados sólidos en esferas técnicas tales como la protección, la salud materno-infantil, la lucha contra el VIH/SIDA, la enseñanza básica y de oficios, la ingeniería, el desarrollo rural, la planificación participativa, el SyE y la mitigación de la pobreza. Conforme a la evaluación, el PMA debe desarrollar aún más dichas asociaciones con fines de recuperación.
50. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) constituyen asociados importantes en casos de crisis y situaciones de recuperación prolongadas. Sin embargo, preocupa el hecho de que las directrices y los marcos actuales para colaborar con ONG en dichas circunstancias sean demasiado generales como para fomentar la formación de auténticas



asociaciones estratégicas. Debería seguir considerándose prioritaria la formulación de orientaciones sobre la transformación de asociaciones para intervenciones iniciales en asociaciones que promuevan una recuperación y un desarrollo sostenibles; sin embargo, existe un conveniente y amplio marco para la formación de asociaciones con las ONG.

CONCLUSIONES

51. La creación de la categoría de OPSR constituye una innovación positiva desde el punto de vista orgánico y un paso importante hacia la racionalización de la cartera de proyectos del PMA que promueven la transición del socorro al desarrollo y hacia una asistencia más adecuada para los beneficiarios. Gracias a la categoría de las OPSR, el PMA se ha convertido en organismo a la vanguardia, dentro del sistema de las Naciones Unidas, en cuanto a la programación de las actividades de transición. Se trata de una categoría flexible que permite al PMA captar oportunidades para promover la recuperación y responder frente a situaciones inestables.
52. La creación de la categoría de OPSR ha tenido en la actuación interinstitucional un efecto más variable y difícil de determinar, debido a la falta de información sistemática sobre los efectos directos en los beneficiarios. Posiblemente el mayor logro documentado es que la OPSR lleva aparejada una disminución del volumen de las distribuciones generales de socorro; también parece ser que gracias a las OPSR, el PMA ha podido compensar en cierta medida la reducción de los recursos disponibles para el desarrollo. No resulta claro si las OPSR han tenido éxito en el cumplimiento de los objetivos de recuperación para los beneficiarios, dado que hasta el momento los efectos no se han medido en forma sistemática con frecuencia.
53. Los objetivos de recuperación de la OPSR se han alcanzado sólo en parte debido a factores relacionados con la realización de intervenciones de este tipo a nivel de la Organización, o a factores externos independientes del PMA, de los cuales el más importante es el contexto de la crisis. Los contextos de mucha inestabilidad impiden una planificación definitiva para hallar soluciones duraderas; por otro lado, la planificación de las actividades de recuperación debe comenzar en las primeras etapas y siempre debe formar parte del marco de intervención inicial. Las operaciones prolongadas para refugiados con frecuencia se ven dificultadas por las políticas y prácticas del gobierno anfitrión vinculadas con los derechos de los refugiados. En contextos más estables, a menudo se logran resultados en materia de recuperación, pero su impacto puede ser atenuado por la falta de una planificación clara, de un marco de SyE, de intervenciones orientadas por la demanda y de asociados en la ejecución sólidos.
54. Los puntos centrales del constante proceso de fortalecimiento de la categoría de las OPSR serán: i) fortalecer la capacidad institucional en materia de programación de las actividades de recuperación; ii) mejorar las orientaciones normativas; iii) crear incentivos institucionales que apoyen la programación de las actividades de recuperación; iv) subsanar las carencias en la esfera de los recursos humanos; v) mejorar los procedimientos de gestión; y vi) forjar asociaciones institucionales orientadas a la recuperación.
55. Se formularon las siguientes recomendaciones:
 - Examinar las repercusiones que se derivan de formular y apoyar una planificación orientada a la recuperación, centrándose en la elaboración de una estrategia institucional para fortalecer la capacidad de programación en todos los ámbitos, como punto de partida para lograr una mejor programación de las actividades de



recuperación. El PMA deberá estudiar la posibilidad de aumentar el número de especialistas en programación de nivel superior.

- Elaborar procedimientos para lograr un mejor mecanismo de seguimiento de los recursos humanos que se ocupan de la programación, en contraposición a las finanzas y la administración; el objetivo debería ser un mejor seguimiento de la capacidad de programación en el tiempo.
- Potenciar la capacidad de evaluación de las actividades y del estado nutricional sobre el terreno y en los despachos regionales; el PMA deberá asignar más fondos para estudiar los efectos previstos e imprevistos de las intervenciones.
- Formular una estrategia institucional para desarrollar la capacidad del personal nacional en materia de programación y apoyo, incluida una capacitación más eficaz, oportunidades de desarrollo profesional en países vecinos y fondos e incentivos para participar en cursos universitarios relacionados con la programación de las actividades de recuperación.
- Crear un pequeño grupo de personal especializado o una lista de reserva de consultores que trabajen en la planificación orientada a las actividades de recuperación; estudiar la posibilidad de otorgar préstamos para el personal, junto con otros organismos de las Naciones Unidas.
- Estimular la adopción de métodos interinstitucionales para la formulación de las futuras OPSR.
- Crear un sistema para extraer las enseñanzas en materia de recuperación de las OPSR que han dado buenos resultados.
- Mejorar las orientaciones normativas sobre las actividades de recuperación de modo que recojan las enseñanzas extraídas; es necesario una mayor claridad institucional con relación al uso de términos como recuperación, transición, reconstrucción y rehabilitación.
- Dar mayor prioridad a un mejor seguimiento de los efectos relacionados con la recuperación, incluida la mejora de la nutrición, los medios de subsistencia y soluciones duraderas.
- Seguir de cerca y evaluar los riesgos relacionados con la ayuda alimentaria prolongada, incluida la dependencia y las distorsiones económicas; incluir en el VAM y en las orientaciones normativas instrumentos que permitan evaluar los efectos de la ayuda alimentaria en los mercados.
- Examinar periódicamente las OPSR en función de sus resultados. Habría que afianzar los procedimientos habituales de presentación de informes sobre los proyectos para que sirvan como examen interno de la gestión; así las oficinas en los países y los despachos regionales podrán definir medidas correctivas.
- Mejorar la preparación de las OPSR, mediante apoyo especial para la formulación del presupuesto y los aspectos técnicos; el Comité de Examen de Programas debe aportar insumos estratégicos, técnicos y operacionales en una etapa anterior del proceso.
- Estudiar la posibilidad de eliminar la separación entre las categorías presupuestarias de socorro, recuperación y refugiados para las OPSR. De otra manera, se podrían mantener las actividades de socorro y recuperación, pero con una definición más precisa de las actividades que pertenecen a cada categoría. Las categorías presupuestarias deben ser compatibles con las necesidades de los donantes para que éstos puedan recurrir de forma más transparente a distintas fuentes de financiación;



ello facilitaría el seguimiento interno de los fondos del PMA en función de las partidas presupuestadas. Con fines administrativos, se deberá llevar un desglose del presupuesto aparte para los refugiados. De este modo, se podrían seguir los componentes de socorro y de recuperación para los refugiados y los beneficiarios que no sean refugiados.



CUADRO 3: INDICADORES DE EVALUACIÓN DE OPSR E INFORMACIÓN DISPONIBLE	
Efectos	Información disponible
<p>Usó más eficaz de la ayuda alimentaria</p> <p>◇ Operaciones realizadas para responder a crisis más racionales desde el punto de vista del desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejor nutrición y medios de subsistencia de los beneficiarios ➤ Mayor creación de activos en pro de las personas en situación de inseguridad alimentaria ➤ Mejor calidad de recuperación y de desarrollo de los programas para situaciones de crisis
<p>◇ Aprovechamiento de las oportunidades de recuperación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reducción del volumen de las distribuciones generales de alimentos ➤ Mejora de los componentes de recuperación en los programas ➤ Ejecución de las actividades de recuperación conforme a lo previsto
<p>◇ Mejores sinergias entre las distintas categorías de programas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ejemplos de interconexión entre programas en los países/proyectos de desarrollo y OPSR
<p>Una utilización más eficaz de la ayuda alimentaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Menores costos operacionales directos por tonelada ➤ Menor costo por beneficiario ➤ Tasas de TIAM más bajas
<p>Recursos adicionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumento de las contribuciones totales al PMA ➤ Utilización por los donantes de recursos que no pueden emplear para operaciones de desarrollo



CUADRO 3: INDICADORES DE EVALUACIÓN DE OPSR E INFORMACIÓN DISPONIBLE	
Mejora de la actitud institucional en materia de programación de la transición del socorro a la recuperación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El personal del PMA considera positiva la creación de las OPSR ➤ El personal de los organismos de las Naciones Unidas se manifiesta a favor de las OPSR y considera que el PMA es un participante clave en las actividades de recuperación y las operaciones sucesivas a una situación de crisis ➤ Los donantes y la Junta Ejecutiva juzgan favorablemente la creación de las OPSR y consideran que el PMA es un participante clave en las actividades de recuperación y las operaciones sucesivas a una situación de crisis
Efectos imprevistos	
◇ La OPSR compromete las funciones básicas del socorro	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Frecuencia con que ocurren problemas en la prestación de asistencia de socorro, como resultado de las actividades de recuperación
◇ El PMA crea oportunidades poco apropiadas para mantener una presencia continua	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Frecuencia con que aparecen distorsiones en el mercado o formas de dependencia ocasionadas por una OPSR; frecuencia con que se indican problemas, especialmente por parte de personal especializado
Productos	
Las OPSR se ejecutan conforme a la política y las directrices formuladas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Número y porcentaje de OU que pasan a otra categoría en el plazo de dos años ➤ Frecuencia con que se inician nuevas OU cuando las OPSR están en curso ➤ Documentos de las OPSR conformes a las directrices
La estrategia de recuperación de la OPSR se ajusta a la realidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Frecuencia con que las OPSR no alcanzan los objetivos de las actividades de recuperación
La planificación de recursos para las actividades sobre el terreno es satisfactoria	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las OPSR acusan mayores costos de apoyo directo por tonelada después de la transición a otra categoría ➤ Los documentos de la OPSR prevén un aumento de las necesidades relacionadas con el SyE, la elaboración de proyectos y la creación de capacidad



CUADRO 3: INDICADORES DE EVALUACIÓN DE OPSR E INFORMACIÓN DISPONIBLE	
Los programas son más flexibles	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las OPSR se adaptan a los aumentos de las necesidades de socorro ➤ El personal considera que la OPSR es un instrumento flexible ➤ Las OPSR prevén planes/recursos para imprevistos
Insumos	
Orientaciones normativas satisfactorias	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las directrices del PMA son claras, coherentes, completas y realistas
Ajuste de los sistemas de gestión para apoyar la OPSR	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Idoneidad de los procesos de elaboración y aprobación de las OPSR ➤ Idoneidad de los mecanismos de examen y revisión de los programas ➤ Descentralización
Insumos financieros suficientes	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Indicación de los aumentos de presupuesto para hacer frente a las necesidades de los programas
Recursos humanos suficientes para mantener las OPSR	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Frecuencia con que se observan carencias en la dotación del personal ➤ Datos sobre el aumento del personal de los programas después de la introducción de la OPSR
Estrategia comercial del PMA satisfactoria	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Conocimiento de la OPSR por parte de los donantes ➤ Calidad de los documentos comerciales; frecuencia con que se mencionan problemas, especialmente por parte del personal especializado
Factores externos	
Políticas y actitudes de los donantes favorables a las OPSR	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Frecuencia y magnitud de la asignación y desafectación de fondos ➤ Conocimiento y actitudes de los donantes con respecto a la OPSR ➤ Preferencias de los donantes
Políticas y programas de los organismos de las Naciones Unidas complementarias al enfoque del PMA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Actitudes del personal superior de los organismos de las Naciones Unidas con relación a la idoneidad de la OPSR



CUADRO 3: INDICADORES DE EVALUACIÓN DE OPSR E INFORMACIÓN DISPONIBLE	
Capacidad de los organismos asociados	➤ Frecuencia con que la insuficiencia de la capacidad de los asociados limita la ejecución
Contextos heterogéneos de las situaciones de crisis	➤ Influencia del contexto de crisis en la ejecución de la OPSR



ANEXO**EVALUACIÓN TEMÁTICA SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN SOBRE LA CATEGORÍA DE OPSR**

1. Las medidas provisionales adoptadas por la dirección se indican a continuación a fin de contribuir al examen de la Junta Ejecutiva del Informe resumido de la evaluación temática de la categoría de las OPSR (WFP/EB.1/2004/6-A). El PMA establece un proceso que abarca a varias direcciones para seguir examinando los pasos necesarios a fin de potenciar la eficacia de las OPSR, teniendo en cuenta las opiniones de la Junta Ejecutiva. Este proceso aportará datos para la elaboración de una matriz de las medidas adoptadas por la dirección, que se presentará en el período de sesiones anual de 2004.
2. El PMA sostuvo la necesidad de que se realizara una evaluación temática sobre la categoría de las OPSR, habida cuenta de que pasaron más de cinco años desde su introducción y en vista de las conclusiones del examen anterior, según los cuales se había pedido y recibido un gran volumen de recursos en apoyo de las OPSR. Tal como el equipo de evaluación concluyó, la OPSR es una “innovación pertinente, que responde a las necesidades de los beneficiarios, la naturaleza cambiante de las situaciones de crisis y la respuesta de la comunidad internacional, así como a la evolución del cometido institucional del PMA.” Constituye un importante instrumento de programación y movilización de recursos, que tiene en cuenta la planificación estratégica a largo plazo y la flexibilidad para adaptar programas. Otros organismos de las Naciones Unidas indicaron la utilidad de dicho instrumento sobre el terreno y en el contexto del Grupo de trabajo sobre cuestiones de transición del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG)/Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios (ECHA).
3. En vista de la importancia de la evaluación temática, el PMA tomó nota con inquietud de que la metodología empleada podía limitar la viabilidad de ciertos resultados. La evaluación temática fue en gran medida retrospectiva y supuso un examen teórico de las evaluaciones por países o regiones que hubieren concluido o se hubiesen planificado antes de que ésta se llevara a cabo. Dichas evaluaciones utilizaron distintos términos de referencia y marcos analíticos, y no se eligieron los países, para así lograr una representación regional adecuada.⁵ La mayoría de las evaluaciones tuvieron por objeto OPSR de primera generación que habían pasado a su segunda o posterior generación, y que se revisaron a fondo atendiendo a las mismas recomendaciones que sirvieron de base para la evaluación temática.
4. El PMA también expresa su inquietud porque: i) el informe no examina de forma adecuada los factores externos que influyen en la ejecución de una OPSR; y ii) se hace demasiado hincapié en el elemento de recuperación de la categoría de programas de OPSR, lo cual no es oportuno, dado que las OPSR se emplean tanto para respaldar la capacidad del PMA para programar la asistencia de socorro de urgencia en situaciones prolongadas de crisis, como para apoyar las actividades de recuperación. El paso de una OU a una OPSR después de dos años es determinado más por el tiempo que por la evolución de la situación, por ejemplo cuando surgen posibilidades viables de la paz; ello es compatible con el marco de política del PMA. Por lo tanto, al comienzo de una OPSR es posible que la situación no sea más propicia para las actividades de recuperación que al comienzo de la OU anterior. En dichos casos, el predominio de las actividades de socorro en una OPSR

⁵ La Oficina de Evaluación intentó abordar esta deficiencia, realizando ocho estudios de casos entre agosto y diciembre de 2003 para recoger información complementaria, pero no pudo hacer evaluaciones en dichos países.



resulta necesario y adecuado. El equipo de evaluación no ha examinado de forma adecuada otros factores externos que limitan el desempeño de la OPSR, tales como el impacto de las actividades del PMA cuando los asociados no están en condiciones de aportar insumos y servicios no alimentarios complementarios de crucial importancia.

5. Las recomendaciones del equipo de evaluación se agrupan en cinco categorías: i) capacidad de programación; ii) gestión basada en los resultados; iii) orientaciones normativas; iv) asuntos interinstitucionales; y v) presupuesto. En los párrafos siguientes, el PMA ofrece información preliminar para aportar datos al debate de la Junta Ejecutiva.
6. **Capacidad de programación.** Varias de las recomendaciones formuladas por los evaluadores abordan la necesidad de fortalecer la capacidad de programación; otros documentos también han abordado esta cuestión. El PMA reconoce que es necesario contar con un proceso continuo de desarrollo de aptitudes para los programas en todas las categorías de su labor. Éste fue el tema de un cursillo que se celebró en noviembre de 2003, en el cual los directores en los países, los asesores de los programas regionales y el personal de la Sede debatieron la calidad de los programas con relación a la gestión basada en los resultados. En estos momentos se llevan a cabo iniciativas para proporcionar apoyo adicional al personal de programas regionales, que son los primeros contactos para las oficinas en los países que procuran asistencia. El personal busca aclarar las necesidades adicionales de formación, aprovechando la preparación en materia de ayuda alimentaria y desarrollo, que incluía formación en enfoques participativos, marcos lógicos y otros temas relacionados con las OPSR y otras categorías de programas. Es importante tomar nota de las iniciativas actuales del PMA para fomentar la competencia del personal a fin de crear una base para contratar y seguir el desempeño de los funcionarios, así como para estar enterados de los medios disponibles en Internet que permiten mejorar el seguimiento de las competencias y la experiencia profesional del personal.
7. **Gestión basada en los resultados.** La Junta Ejecutiva es consciente de las actuales iniciativas del PMA para introducir la gestión basada en los resultados. Los resultados de ésta ya son evidentes en la planificación de los programas y en el seguimiento de las realizaciones. Están en marcha iniciativas conexas para favorecer la preparación del personal y mejorar el seguimiento y evaluación en esferas técnicas tales como la nutrición y las cuestiones de género.
8. **Orientaciones normativas.** En cuanto a sus observaciones sobre la necesidad de contar con mejores orientaciones para las OPSR, el equipo se hubiera beneficiado de un examen más profundizado del “Manual de Diseño de los Programas” del PMA, una fuente de información fiable con base en Internet, que existe desde julio de 2000. En noviembre de 2002 dicho Manual se volvió a publicar en un formato nuevo y más fácil de utilizar, que incluye una revisión importante del flujo de trabajo de las OU y OPSR.
9. **Asuntos interinstitucionales.** La labor del Grupo de trabajo sobre cuestiones de transición del UNDG/ECHA está directamente relacionada con la programación del PMA en el contexto de las OPSR y viceversa. El informe del grupo de trabajo, de reciente conclusión, servirá para aportar datos a las iniciativas interinstitucionales destinadas a desarrollar la aplicación sistemática de notas e instrumentos de orientación utilizados para el período de transición posterior a un conflicto. El PMA seguirá contribuyendo a este proceso y deberá adaptar sus mecanismos e instrumentos, según proceda.
10. **Cuestiones presupuestarias.** Algunas de las cuestiones planteadas por los evaluadores se abordan en el contexto del examen de los procesos operativos. En lo que respecta a las categorías presupuestarias de la OPSR, el PMA deberá volver a evaluar la necesidad de mantener las categorías de socorro, recuperación y refugiados, teniendo en cuenta los requisitos internos de presentación de informes y las necesidades de los donantes.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OEDE	Oficina de Evaluación
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Operación prolongada de socorro
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PDM	Manual (del PMA) de Diseño de los Programas
SyE	Seguimiento y evaluación
TIAM	Transporte interno, almacenamiento y manipulación
UNDG/ECHA	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

