

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.3/2000/5/1
31 agosto 2000
ORIGINAL: INGLÉS

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

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_public/EB_Home.html).

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. D. Tymo tel.: 066513-2566

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



Resumen

La evaluación tuvo por objeto determinar si el enfoque del programa en el país resultó ser un instrumento eficaz para elaborar y poner en práctica la asistencia del PMA a los programas de socorro y desarrollo nacionales. En esa evaluación se comprobó que la estrategia se centraba en las zonas y los grupos más vulnerables, y que en el programa en el país referente a Malawi se había logrado un determinado grado de coherencia y complementariedad. Aun así, cabe pensar que esta última característica surgió más por casualidad que por haber sido premeditada. Se comprobó también que el programa en el país era compatible con la política nacional en cuanto a seguridad alimentaria y estaba en consonancia con la política de habilitación para el desarrollo del PMA. El programa no está, sin embargo, suficientemente integrado en el marco de las estrategias y los programas de desarrollo nacionales pertinentes, ni en los programas de donantes bilaterales u otros organismos de las Naciones Unidas. Además, ha sido poca la identificación del Gobierno con las actividades del programa en el país y poco, pues, su interés y participación en ellas. Para hacer que la ayuda alimentaria se convierta en una aportación eficaz en cuanto a fomentar el desarrollo a largo plazo, habrá que asegurarse de que se proporcionen los necesarios recursos complementarios (financiación, personal y otras aportaciones). Hay acuerdo general dentro del país en que se precisa llevar a cabo un análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV), pero, para garantizar la sostenibilidad, el Gobierno de Malawi y otros participantes tendrán que ponerse de acuerdo en cuanto a cuál sería la ubicación institucional adecuada para dicho análisis.

Proyecto de decisión

La Junta suscribe las recomendaciones que figuran en este informe de evaluación (WFP/EB.3/2000/5/1) y toma nota de las lecciones que se desprenden de lo que se comprobó, teniendo en cuenta las opiniones al respecto formuladas por los representantes.



JUSTIFICACIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA DEL PMA

1. Malawi es uno de los países más pobres del mundo. Tiene una elevada densidad demográfica (110 habitantes por km², aproximadamente), una población que es principalmente rural (el 85%), y una economía en la que predomina la agricultura (el 35% del producto interno bruto (PIB) y el 90% de las exportaciones). Se estima que el 60% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza. Hay una gran desigualdad de ingresos y esa desigualdad va en aumento. El coeficiente Gini del país, es decir, la medida de la desigualdad, ha empeorado, habiendo pasado de 0,48 en 1968 a 0,62 en 1995. No obstante, si bien la agricultura es la piedra angular de la economía nacional, cabe alegrar que de hecho la generosidad de los países y los organismos donantes es uno de los principales factores determinantes del nivel de la renta nacional bruta.
2. El descenso de la productividad en el sector de la agricultura dio por resultado que en los últimos años (salvo en 1999) aumentase la importación de maíz, que es el alimento de primera necesidad del país. El rápido aumento demográfico trajo como consecuencia la disminución de la superficie poseída por cada familia de agricultores, unos períodos más cortos de barbecho y un mayor cultivo de las zonas marginales y menos fértiles. Todo ello conduce a la deforestación, a la erosión del suelo y al deterioro general de los recursos naturales. Este problema es más grave en el sur de Malawi que en las regiones centrales y septentrionales del país.
3. Son varios los factores que llevan a que haya malnutrición en Malawi. Figuran entre ellos las frecuentes infecciones, el consumo de alimentos de pocas calorías, los malos hábitos dietéticos y las tradiciones tales como el destete temprano y los partos muy seguidos, agravadas aún más por el VIH/SIDA. La mayor parte de las familias no producen ni adquieren alimentos suficientes porque carecen de dinero en efectivo para comprar insumos agropecuarios, tales como semillas de mejor calidad, abonos y plaguicidas, mejores razas de ganado y medicamentos para el ganado. Los sectores de la población más vulnerables a la inseguridad alimentaria en Malawi son los hogares encabezados por mujeres (se estima que suponen el 33% de todos los pequeños propietarios), los hogares dedicados a la agricultura que tienen menos de 1 hectárea de tierra de cultivo, los colonos en grandes fincas y los habitantes pobres de las ciudades.
4. A falta de una política explícita de ayuda alimentaria nacional, la estrategia de protección social que se ha propuesto y que es objeto de debate en la actualidad constituye la directriz de política más pertinente con respecto a la orientación de los objetivos estratégicos y el programa en el país del PMA relativo a Malawi. Esa estrategia se funda en el supuesto de que seguirá siendo precisa la ayuda alimentaria para el socorro a corto plazo y los programas de desarrollo a más largo plazo. Se trataría con esto de abordar los problemas de dos grupos vulnerables: los que son incapaces de producir en sus propias parcelas lo suficiente para cubrir sus necesidades y los que no tienen recursos suficientes para obtener alimentos en los mercados. La función implícita que corresponde a la ayuda alimentaria en el actual pensamiento político del Gobierno de Malawi parece estar en consonancia con las prioridades que se señalan en la política de habilitación para el desarrollo del PMA.



ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

5. Este informe se basa en la labor de una misión de evaluación que visitó Malawi entre el 28 de marzo y el 23 de abril de 2000¹. El principal objeto de esa evaluación fue el de determinar si el enfoque del programa en el país había sido un instrumento eficaz para elaborar y poner en práctica la asistencia del PMA a los programas nacionales de socorro y desarrollo, y también si era probable que esa estrategia llevara a conseguir mejores resultados que los logrados con el enfoque del proyecto anterior. Así pues, el presente análisis no constituye una evaluación en sentido estricto de las distintas actividades básicas y complementarias del programa en el país. Es, en cambio, una evaluación de hasta qué punto es apropiado y eficaz el enfoque del programa en el país en cuanto a lograr las cuatro cualidades de integración, concentración, coherencia y flexibilidad que se quieren conseguir mediante la aplicación de un nuevo proceso (llevado a cabo en conjunción con el Gobierno y todos los demás interesados principales) de preparación de actividades y programación conjunta.

EL PROGRAMA EN EL PAÍS

Objetivos del programa en el país

6. El programa en el país relativo a Malawi apoya la seguridad alimentaria y una mayor nutrición, centrándose en los grupos más vulnerables del país. En consonancia con el objetivo a largo plazo del Gobierno de conseguir que se mejore la seguridad alimentaria de los hogares encabezados por mujeres, una elevada proporción de la asistencia alimentaria del PMA está orientada a las mujeres y los niños. Malawi es también país piloto para la actuación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Los organismos de las Naciones Unidas han acordado armonizar sus respectivos ciclos de programa de tal modo que abarquen el período 1997-2001 y, por tanto, los cuatro años de duración de este programa en el país.
7. El programa en el país tiene dos objetivos de desarrollo a largo plazo y cuatro “objetivos principales” conexos a un nivel inferior. Los objetivos son los siguientes:
- a) fortalecer la capacidad de los hogares seleccionados para satisfacer con continuidad sus propias necesidades de alimentos y nutrición; y
 - b) hacer que disminuya la vulnerabilidad de los grupos seleccionados con respecto a la inseguridad nutricional y a los efectos perjudiciales de las catástrofes que se repiten a menudo.
8. Se espera conseguir esos objetivos mediante actuaciones destinadas a:
- a) obtener mejoras sostenibles de la infraestructura rural para la seguridad alimentaria del hogar mediante la provisión de empleo a corto plazo e iniciativas comunitarias de autoayuda;
 - b) contribuir a una mejor utilización de los centros de salud maternoinfantil (SMI) y los servicios de salud basados en la comunidad, mediante la prestación de apoyo dietético;

¹ La misión estuvo formada por un dirigente de equipo de la FAO, un oficial de evaluación del PMA, un consultor nacional del PMA y un consultor internacional del PMA.



- c) hacer que disminuyan las repercusiones negativas y la probabilidad de que ocurran catástrofes naturales mediante una respuesta rápida a la escasez de alimentos y las catástrofes localizadas; y
 - d) potenciar el desarrollo humano mediante un mejor acceso a la educación, de las niñas en particular.
9. Esas tres actividades básicas y una actividad complementaria aparecen señaladas en el programa en el país como el medio por el cual la ayuda alimentaria del PMA puede contribuir al logro de los objetivos de dicho programa. Son esos objetivos:
- la reconstrucción y el desarrollo de la infraestructura rural (5,1 millones de dólares EE UU, lo que supone el 30% del programa en el país);
 - la prestación de asistencia a grupos malnutridos (6,7 millones de dólares EE UU, lo que supone el 40% del programa en el país);
 - en concepto de ampliación de las redes de seguridad, recursos complementarios para el socorro y la mitigación de los efectos de las catástrofes (2,5 millones de dólares de EE UU anuales); y
 - el desarrollo de recursos humanos haciendo que aumente la oportunidad de que las niñas obtengan educación primaria (5 millones de dólares EE UU, lo que supone el 30% del programa en el país).

Actividades y su relación con el programa en el país: integración, coherencia y concentración

10. Son cuatro los principales beneficios que se espera obtener del enfoque del programa en el país²:
- **Integración:** Las actividades básicas del programa en el país del PMA están en consonancia con las prioridades estratégicas manifestadas por el Gobierno y los demás organismos que laboran en el MANUD y se orientan hacia esas prioridades.
 - **Concentración:** La ayuda alimentaria se destina a las regiones más pobres y a los hogares que sufren de mayor inseguridad alimentaria, y se utiliza para apoyar las actividades que resulten más apropiadas en un determinado marco socioeconómico.
 - **Coherencia:** La complementariedad y los enlaces internos figuran entre los principales elementos del programa en el país, además de los enlaces externos con otras actividades de desarrollo que llevan a cabo el Gobierno y los donantes.
 - **Flexibilidad:** En el marco de un programa en el país pueden transferirse recursos de unas actividades a otras (en estos momentos el 10% del presupuesto total del programa).

Es preciso, pues, examinar el programa en el país referente a Malawi en cuanto a los resultados en esas cuatro esferas.

11. Desde el punto de vista estratégico las actividades básicas están *enlazadas* (aunque todavía no están de hecho *integradas*), en cuanto que todas ellas son complementarias de la estrategia de desarrollo nacional. Más en concreto, están todas de acuerdo con el programa de mitigación de la pobreza y los programas sectoriales pertinentes. Desde el punto de

² Con objeto de definir criterios más específicos en los que basarse para evaluar el programa en el país referente a Malawi, la misión formuló esas definiciones provisionales ampliadas (las definiciones originales figuran en el documento CFA 38/P/6).



vista geográfico, las actividades están enlazadas mediante la orientación que se determina con el análisis y cartografía de la vulnerabilidad de las zonas de la planificación ampliada (ZPA) más vulnerables. Las actividades de red de seguridad complementarias están enlazadas además con las actividades básicas en cuanto que la ampliación de urgencia a corto plazo de esas actividades forma parte importante de la intervención en casos de catástrofe que se programa a tenor del programa en el país. Todas las actividades están encaminadas a abordar las cuestiones de género en sus distintas manifestaciones.

12. La misión llegó a la conclusión de que el proceso de crear el primer programa en el país no había dado por resultado una estrategia clara de desarrollo ni un programa coherente para el PMA en Malawi. Es más, el programa no parece ser más que una nueva formulación de proyectos ya existentes (con la excepción de las modalidades de alimentos por trabajo y alimentación escolar), que siguen siendo gestionados y revisados cada uno por separado. Como ya quedó señalado, las cuatro actividades principales parecen ser compatibles con las políticas del Gobierno, aunque no siempre están bien *integradas* con ellas (por ejemplo, la alimentación escolar no se menciona en el marco de política e inversiones del Ministerio de Educación para 2000-2012, ni se menciona tampoco la actividad de asistencia a los grupos malnutridos que figura en el Plan Nacional de Salud (1999-2004).
13. No parece tampoco haber bastantes *asociaciones* eficaces, ni dentro ni fuera de la esfera gubernamental, por lo que se refiere a las actividades de gestión y planificación. No cabe duda de que la identificación del Gobierno con el programa es mínima. Muchos funcionarios públicos dejaron en claro a la misión que el PMA actúa sin tener apenas en cuenta al Gobierno, que el programa es el programa en el país del PMA y que los ministerios homólogos no funcionan como auténticos asociados en la planificación y ejecución de las actividades de asistencia del PMA.
14. La misión comprobó la existencia de un sesgo positivo en el programa en el país con respecto a la *concentración* de ayuda alimentaria dirigida a las ZPA con mayor inseguridad alimentaria (principalmente en la región meridional), a las zonas propensas a las catástrofes y a las mujeres. No parece haber ninguna tendencia a la concentración por tipo de actividad. Puede que esto deba tenerse en cuenta en estos momentos, en vista del actual debate acerca de la protección social.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Sistemas y procedimientos que sirven de apoyo al programa en el país

15. El enfoque de programa en el país se implantó cuando el PMA estaba emprendiendo un proceso de descentralización. Se esperaba que este enfoque otorgase mayor flexibilidad al Director en el País en cuanto a crear y negociar programas en el país y a transferir recursos de unas esferas a otras cuando fuese apropiado. El proceso, sin embargo, se ha prolongado, y hay todavía dudas e interpretaciones distintas acerca de los procedimientos que habrán de seguirse y de hasta qué punto exactamente habrá de delegarse la autoridad, en particular en la esfera presupuestaria y financiera.
16. Se plantean dos cuestiones, sin embargo, con respecto al apoyo técnico que se precisa para programar (así como para gestionar, vigilar y evaluar) las actividades de desarrollo. Hasta hace poco no había directrices claras ni manuales que señalaran lo que debía hacerse ni cómo, ni se contaba tampoco con una formación técnica adecuada. Si bien constituye una mejora importante poder contar con el Manual para el diseño de los proyectos, todavía



quedan algunas esferas poco claras. En general, son considerables las necesidades de la oficina en el país en esa esfera (Perfil de la estrategia en el país, programa en el país y preparación de las actividades). La misión tomó nota de que la oficina regional se había esforzado lo más posible por ayudar a la oficina del PMA en el país facilitando directrices de programas basadas en el proceso que se había desarrollado en Mozambique. Se organizaron también talleres regionales de formación, y hay planes de ofrecer formación adicional para 2000. Aun así, las experiencias de los últimos cuatro años señalaron con claridad que esas tareas no podían llevarse a cabo con eficiencia, eficacia y oportunidad por un funcionario en la oficina regional.

Recomendaciones

El Departamento de Operaciones debería:

- ✍ considerar asunto de necesidad urgente el fortalecimiento de la oficina del asesor regional del programa; equipar la oficina regional con la financiación y la pericia necesaria para organizar talleres de elaboración de programas con regularidad; y
- ✍ definir con más precisión las respectivas esferas de responsabilidad de la sede del PMA y las oficinas sobre el terreno y regionales con respecto a la elaboración, vigilancia y evaluación de los programas, con ayuda de unas normas más claras de procedimiento.

Cuestiones de financiación y asignación de recursos

17. La misión observó que parecía haber cierta confusión en asuntos presupuestarios y financieros y que esto frenaba la gestión y puesta en práctica del programa en el país. A ese respecto, cabe pensar que el método que se sigue en el cálculo y la asignación de los costos de apoyo directo (CAD) supone una grave restricción en cuanto a la capacidad del PMA de llevar a cabo actividades de desarrollo con eficiencia y eficacia. Los alimentos de por sí pueden constituir un recurso de inversión. Para que puedan promover el desarrollo con eficacia, sin embargo, esos alimentos deberán estar combinados de modo adecuado con otros insumos (humanos, materiales, financieros y de pericia técnica). Esto no se aplica tanto en las situaciones de urgencia, en las que lo que más cuenta es la rapidez y los alimentos tienen como única finalidad la de satisfacer el hambre y no son un medio para conseguir un fin, como cuando se quiere conseguir una mejora continua en la seguridad alimentaria mediante el desarrollo.
18. En el pasado, el presupuesto administrativo y de apoyo al programa proporcionaba a la oficina del PMA en el país los recursos precisos para financiar esos otros insumos esenciales y complementarios. Esto ya no parece ser así. Los costos de apoyo directo se limitan ahora a un porcentaje de los alimentos programados y que fueron entregados. Cuanto menos alimentos se pide que se expidan y se entregan, menos es la financiación de que se dispone en concepto de CAD. Sin embargo, no hay correlación directa alguna entre el apoyo técnico que pueda precisarse y la *cantidad de alimentos que circula*. Los países que fueron capaces de absorber tan sólo pequeñas cantidades de alimentos el pasado año pueden necesitar insumos adicionales este año para aumentar su capacidad de absorción.
19. Hay otra cuestión de importancia fundamental. Si se quiere que la prestación de ayuda alimentaria contribuya a la habilitación para el desarrollo a largo plazo y no sólo a satisfacer el hambre a corto plazo, deberán estar disponibles los *recursos complementarios que se precisen* (tanto en cantidad como en calidad) en el momento oportuno. Para que esto ocurra, los países donantes tendrán que asegurarse de que en sus compromisos se incluyan



los recursos complementarios para los programas en el país que la Junta Ejecutiva haya aprobado.

Recomendación

La Oficina del Presupuesto debería:

- ✎ crear una fórmula más apropiada para calcular los costos de apoyo directo con respecto a las actividades de desarrollo. Además, el Departamento de Operaciones debería informar con regularidad a las oficinas del PMA en el país acerca de las diversas fuentes de financiación de que se dispone en la sede para financiar las actividades complementarias y el apoyo técnico para las que no está prevista financiación en los presupuestos de operaciones de los programas en el país.

Recursos humanos

20. Se precisan también los recursos humanos adecuados para cumplir las funciones básicas de planificar y ejecutar los programas de desarrollo (por ejemplo, recursos logísticos, sistema de seguimiento y evaluación, cuestiones de género y análisis y cartografía de la vulnerabilidad). Es más, la misión señaló que si bien el PMA tenía comparativas ventajas históricas en asuntos de logística, su historial en Malawi no era del todo bueno.
21. Para cumplir las expectativas que se fijaron en la política de habilitación para el desarrollo y asegurarse de que las oficinas del PMA en el país estén equipadas para llevar a cabo las actividades de desarrollo de modo adecuado, es preciso que el PMA examine y ajuste la típica dotación de personal de las oficinas exteriores cuando están a cargo de programas en el país. Para esas tareas deberá contarse con una dotación de personal y unos recursos logísticos apropiados, y también con flexibilidad financiera y un presupuesto adecuado. La misión comprobó que, en el caso de Malawi, las deficiencias en esas esferas habían restringido la preparación y ejecución del programa en el país.

Recomendaciones

El Departamento de Operaciones debería examinar la cuestión de la dotación de personal y las modalidades de ejecución con miras a determinar:

- ✎ una fórmula apropiada para evaluar la dotación de personal que se precisa (tanto en el ámbito nacional como en el internacional) para una gestión eficaz del programa, sea cual fuere el volumen anual de alimentos que se entregan; y
- ✎ unas características de personal y una estructura orgánica interna que sean apropiadas.

Debería elaborarse un *plan logístico* y una *estructura de gestión* para Malawi, en los que figure la creación de un puesto internacional en materia de logística. Debería concederse prioridad a resolver los problemas logísticos actuales, y el PMA y el Gobierno de Malawi deberían acordar la estrategia adecuada para ello.

Seguimiento

22. La misión de evaluación comprobó que, en general, el trazado actual de las actividades no facilitaba las tareas de seguimiento. A juicio de la misión, ello se debe a la endeblez del trazado del proyecto en cuanto a determinar específicamente los indicadores que deben ser objeto de seguimiento y la forma en qué podrían hacerse operativos. Eso requiere aportaciones directas de los principales interesados en la elaboración de un plan de



seguimiento de los resultados. Otras esferas importantes en las que se aprecia debilidad del trazado del proyecto y del ulterior seguimiento son la determinación de hipótesis y el análisis de los riesgos.

23. Las referidas deficiencias hacen difícil seguir las actividades en términos del éxito que alcancen en el logro de sus objetivos. La misión de evaluación opina que un mejor seguimiento de cada proyecto, basado en los resultados obtenidos y con utilización de indicadores de resultados clave, debería tener carácter prioritario a medida que la oficina en el país se encamina hacia un PP más orientado en función de los resultados. Hará falta para esto emplear con mayor amplitud técnicas participatorias, con el fin de que los sistemas de seguimiento sean sentidos como propios por los principales interesados y sean utilizados por éstos. Se trata de actividades costosas, pero evidentemente necesarias para determinar la pertinencia y la eficacia del PP. Será necesario, por lo tanto, asignar recursos para esa finalidad, si se quiere que las actividades de seguimiento y evaluación se lleven a cabo con efectividad y eficacia.

Recomendación

- ✍ Un mejor seguimiento de cada proyecto, basado en los resultados obtenidos y con utilización de indicadores de resultados clave, debería tener carácter prioritario a medida que la oficina en el país se encamina hacia un PP más orientado en función de los resultados. Hará falta para esto emplear con mayor amplitud técnicas participatorias, con el fin de que los sistemas de seguimiento sean sentidos como propios por los principales interesados y sean utilizados por éstos. Es necesario y urgente adiestrar en esa esfera al personal del programa.

Compromisos relativos a la mujer

24. La oficina en el país cuenta con una *persona encargada de cuestiones de género* que se ocupa de consolidar el Plan de acción sobre temas de género y de lo relativo a promoción y seguimiento internos de los temas de género. El Plan de acción sobre temas de género traduce en términos operacionales los Compromisos del PMA relativos a la mujer. Todo el personal del programa participa en la realización del Plan de acción sobre temas de género del PMA y en el examen semestral correspondiente. El Plan de acción sobre temas de género contiene una indicación pormenorizada de todas las actividades que han de llevarse a cabo para lograr la igualdad entre hombres y mujeres y la potenciación social de las mujeres en el PP. Las actividades del PP en cuestiones de género están bien integradas igualmente en la política nacional en esa materia. La persona del PMA encargada de las cuestiones de género ha participado activamente en todos los foros nacionales sobre política en materia de género y problemas conexos. Esa persona es, además, uno de los miembros clave de grupo que coordina las actividades en cuestiones de género de las Naciones Unidas, los donantes, el Gobierno y las ONG, que es el Grupo de Asistencia al Desarrollo en temas de Género. Partiendo de una evaluación de su cumplimiento de los Compromisos relativos a la mujer, son dignos de elogio los resultados de las actividades del PP en general.

Análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV)

25. El ACV es otra de las cuestiones pendientes de solución. Es evidente que uno de los factores más importantes para determinar la pertinencia de un PEP/PP es el análisis exacto de la inseguridad y vulnerabilidad alimentarias a nivel nacional y subnacional, es decir, un análisis del hambre. El ACV corre a cargo actualmente de varias entidades dispersas (organismos donantes) ajenas al Gobierno, y existe un organismo de coordinación



integrado por los diversos interesados. La misión observó que ese sistema no era sostenible ni garantizaba la calidad de los datos primarios. Dado el consenso que existe en cuanto a la necesidad del ACV, resulta procedente que el Gobierno de Malawi y los demás interesados lleguen a un acuerdo acerca de la ubicación institucional adecuada para el ACV. Es posible que, a largo plazo, el principal papel que haya de desempeñar el PMA sea el de dar apoyo a la mejor recopilación de los pertinentes datos primarios, al mismo tiempo que organizar unas actividades mejor coordinadas de los donantes y el Gobierno con el fin de satisfacer las necesidades de información sobre seguridad alimentaria, y no limitarse a mantener su propia capacidad interna.

Recomendación

- ✍ Revisar el cometido y mandato de la Dependencia de ACV. El Gobierno de Malawi y los demás interesados deberían ponerse de acuerdo en lo que respecta a la sede adecuada del ACV y las modalidades de apoyo a éste.

Participación y apoyo del Gobierno del país

26. Parece mínima la participación del Gobierno en el PP y, por consiguiente, también su percepción de que éste es cosa suya. No se ha constituido sobre una base firme, hasta la fecha, el Comité consultivo del programa en el país, previsto en el acuerdo sobre el PP. Esa situación puede deberse, hasta cierto punto, al PMA. La implantación del enfoque del PP exige modificaciones de los métodos que utiliza el personal del PMA, y del fondo y la forma de sus relaciones con los funcionarios del Gobierno. Tal vez esos cambios de conducta no hayan sido tan rápidos y completos como hubiera sido necesario, debido a insuficiencias del adiestramiento. La misión tomó conocimiento de la insatisfacción del Gobierno ante esa situación en cuanto a coordinación de políticas.
27. Sin embargo, a juicio de la misión, el Gobierno debe aceptar también cierta responsabilidad por la insuficiencia de la integración de las actividades del PP en los programas de los correspondientes ministerios. Dado que el Gobierno concertó acuerdos con el PMA para el suministro de recursos sustanciales de ayuda alimentaria, está justificado que el PMA espere una demostración de interés por parte del Gobierno en cuanto al establecimiento y gestión de sistemas para la supervisión conjunta de esos recursos. Además, las dificultades con que ha tropezado la ejecución del proyecto (deficiencias de logística y gestión de los alimentos, falta de recursos complementarios, etc.) hubieran encontrado soluciones más rápidas y duraderas en ese contexto.
28. En términos de programación y gestión en el país, la misión está convencida de que el proceso de formulación de los documentos del PEP y del PP es tan importante como el contenido de los documentos definitivos. Es en ese proceso donde se eligen conjuntamente las estrategias, se traban vinculaciones eficaces con el Gobierno y con los demás donantes, se aplican las medidas convenidas y se consigue que todos los principales participantes sientan que el programa es suyo. Ese proceso propicia también la oportunidad de hacer nuevas evaluaciones en términos de programación interna y de crear enlaces en el seno del programa.

Recomendaciones

- ✍ Debe participar desde un principio en el proceso de elaboración del PP el Gobierno (y también los principales interesados y los posibles asociados), y no limitarse al examen de los documentos. Los preparativos del PEP y del PP deben iniciarse con una antelación de 10 a 12 meses a la fecha límite, y deben planificarse cuidadosamente para conseguir



la máxima participación de todos los interesados a todos los niveles. Deben incorporarse al PP siguiente las aportaciones de las comunidades y de las autoridades de distrito, y el trazado de ese PP debe hacerse en el marco del proceso de descentralización, con las modalidades que garanticen un máximo de participación de la comunidad.

- ✍ Se debe prestar cuidadosa atención al *proceso*. La misión cree que planificar el proceso del PP es de suyo una operación seria, en la que puede hacer falta acudir a la pericia local para obtener asesoramiento acerca de la mejor manera de hacer que participe el Gobierno, determinar asociados en la ejecución, programar actividades con otros organismos, etc.

Integración en la evaluación conjunta en el país/MANUD y en los Programas de donantes bilaterales

29. Partiendo del análisis expuesto en anteriores secciones del presente informe, no es evidente para la misión que el proceso de desarrollo del PP haya intensificado de manera apreciable la participación del PMA en el proceso del MANUD. Es más, si se examinan con mayor detenimiento las distintas actividades básicas, se aprecian indicios de que se pierden muchas oportunidades de apoyo mutuo y cooperación con otros programas de las Naciones Unidas.
30. Los preparativos del próximo PEP/PP han comenzado, sin embargo, de forma prometedora. Se han programado reuniones de trabajo con organismos oficiales, donantes bilaterales, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, para el período de abril a junio de 2000, con objeto de ocuparse de cuestiones de política alimentaria, así como también del alcance y la naturaleza de las futuras actividades de asistencia al desarrollo por parte del PMA. Las deliberaciones tienen como antecedentes los programas y presupuestos que cada organismo proyecta para los cinco años próximos.
31. Sin embargo, esas actividades a nivel de programa no siempre van acompañadas por actividades concretas (en términos de programación conjunta) a nivel de gestión del proyecto encaminadas a encontrar posibles asociados clave para cada actividad del PP. Los oficiales de programas deberían formalizar este aspecto haciendo constar en sus planes de trabajo para 2000 el cometido de encontrar posibles asociados y dirigirse a ellos en demanda de aportaciones esenciales y de realización de la totalidad o parte de la actividad.

Compatibilidad con la política de habilitación para el desarrollo

32. Los objetivos del PP y las actividades que lo constituyen muestran poseer una buena parte de lo que cabría llamar *observancia pasiva* de la nueva política del PMA en cuanto a habilitación para el desarrollo. Con todo, la misión juzga que no se presta la debida atención en el trazado del proyecto a la necesidad de hacer que los haberes creados sean sostenibles y a la fijación de estrategias para la terminación de la asistencia del PMA. Es mucho, pues, lo que falta por hacer para que el PP represente una *observancia activa*. Eso puede lograrse únicamente mediante un diálogo a fondo y sostenido con el Gobierno, los principales interesados (beneficiarios, organizaciones basadas en la comunidad, autoridades tradicionales y administradores de distrito) y los posibles asociados (organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas y donantes bilaterales). La clave de todo esto reside en la implantación de técnicas participatorias de evaluación y programación a nivel de comunidad, y en la profundización del proceso del PP a que se deja hecha referencia. Ese proceso debería crear un fuerte sentimiento de identificación nacional con el proyecto, sentido como propio (a todos los niveles, comenzando por las comunidades y siguiendo hacia arriba). Debe atenderse



inmediatamente a estas cuestiones por lo que respecta a las actividades en curso y también a la elaboración del siguiente programa en el país.

EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y SU CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS DEL PP

Asistencia a los grupos malnutridos (MALAWI 6241.00 — 6,7 millones de dólares EE UU)

33. En el proyecto de asistencia a los grupos malnutridos la ayuda alimentaria desempeña un papel decisivo en cuanto a prevenir las muertes por malnutrición grave y contrarrestar los efectos del hambre a corto plazo en los grupos vulnerables. Está claro, sin embargo, que es poco probable que con los métodos empleados y el trazado actual del programa se consiga mantener los resultados una vez que cese el apoyo exterior. Ello parece deberse a que no son adecuados los recursos asignados, habida cuenta del deficiente estado de la infraestructura de salud a cuyo fortalecimiento se destinan. El proyecto lleva en funcionamiento 26 años, y de evaluaciones anteriores se desprende que no parece que hayan disminuido los niveles de malnutrición en las ZPA señaladas como objetivo. Tal vez pudiera modificarse esa situación con una modificación del proyecto de manera tal que se colocase la ayuda alimentaria en el centro de una estrategia de educación en materia de nutrición. Eso exigiría la reactivación y financiación del componente de formación que se había previsto inicialmente.



Recomendaciones

- ✍ El PMA no debería seguir gestionando directamente la asistencia a los grupos malnutridos. Con anterioridad al próximo PP, el PMA, en colaboración con el Ministerio de Salud y Población (MSP), debería encontrar una organización no gubernamental adecuada para asociarla a la ejecución de los componentes de alimentación complementaria y terapéutica, que deberían ser objeto de nueva formulación, encaminada a ocuparse más de las causas que de los efectos de la malnutrición.
- ✍ El PMA debería planear, en colaboración con el MSP, una Dependencia de Administración del Proyecto (DAP) con nueva configuración y dotada de la pericia necesaria para gestionar y seguir la actividad. Dada la escasez de especialistas en nutrición en el MSP, el especialista procedente de los Voluntarios de las Naciones Unidas debería ser destinado a la DAP en paralelo con el administrador de ésta.
- ✍ La cesta de alimentos debería ser estudiada por un especialista en nutrición, con miras a hacer que contenga alguna proteína vegetal (habas, por ejemplo). En la actualidad, las madres y sus hijos malnutridos de más edad no reciben ninguna proteína durante las seis semanas que pasan en los centros de alimentación terapéutica.
- ✍ Con el fin de fortalecer las unidades de producción *likuni phala* establecidas con apoyo del PMA, el Programa debería ayudar a esas unidades a que establezcan más enlaces con la economía local en el marco de un plan empresarial viable a largo plazo que acabe con su dependencia de adquisiciones continuadas procedentes del PMA.
- ✍ Deberían implantarse, con la colaboración del MSP y de la OMS, gráficos de peso para la estatura, para conseguir la observancia de la política y las prácticas nacionales.

Rehabilitación y desarrollo de la infraestructura rural (RDIR) (MALAWI 5782.01 — 5,1 millones de dólares EE UU)

34. El anterior proyecto de acción rápida de alimentos por trabajo logró resultados muy elevados en términos de construcción de kilómetros de carretera, pero mucho menores en términos de creación de haberes que puedan ser poseídos y utilizados por las comunidades aquejadas de inseguridad alimentaria. Se ha modificado ahora la nueva actividad de RDIR con el fin de hacerla más eficaz y sostenible mediante la colaboración con un departamento ministerial más apropiado. Se han redistribuido las asignaciones presupuestarias con miras a aumentar la financiación de la silvicultura comunitaria (huertos y parcelas forestales familiares) y de los planes de gestión de suelos y aguas, y reducir la financiación del componente viario.
35. El trazado del proyecto concede especial atención a la productividad agrícola y ha ampliado el número de beneficiarios a que se destina, con la inclusión de 30 comunidades “periurbanas”. Sin embargo, parece que en el trazado de la nueva fase no se tratan de manera adecuada algunas cuestiones de importancia. Por ejemplo, no se estimó que la calidad de los haberes creados en el proyecto anterior fuese igual a la de los creados por otros planes de obras públicas del país, debido a la deficiente supervisión técnica por parte de los ministerios competentes. Además, no se incluyeron explícitamente en el trazado del proyecto medidas institucionales para el mantenimiento de los haberes creados.
36. La misión juzga inoportuno, además, añadir un componente periurbano en el nuevo proyecto, cuando todavía no se han llevado a término de manera adecuada las modalidades de aplicación eficaz en las zonas rurales (participación de la comunidad, logística alimentaria y supervisión y administración a nivel de lugar de trabajo).



Recomendación

- ✍ Antes de proceder a añadir dos zonas urbanas piloto al proyecto de infraestructura rural, la oficina en el país debería emprender un análisis del hambre en el medio urbano. Esto proporcionará la base para formular decisiones estratégicas con conocimiento de causa acerca de la inclusión de zonas urbanas en las prioridades geográficas del PMA y la cuestión de si la ayuda alimentaria es apropiada para hacer frente a los problemas que se han determinado.

Alimentación escolar (MALAWI 5934.00 — 5 millones de dólares EE UU)

37. Lo problemático en la actividad de alimentación escolar es la cuestión de su sostenibilidad. El elevado costo de los artículos alimentarios y no alimentarios hace imposible que el Gobierno sostenga esa actividad a largo plazo. Es evidente, pues, que la alimentación escolar exige una estrategia de retirada convenida y a largo plazo que se integre en los planes de desarrollo nacional y agrícola. La misión observó que los integrantes de las comunidades se mostraban dispuestos a que continuase esa actividad después de haber concluido la asistencia del PMA. Ello no obstante, tendrían que saber con bastante anterioridad cuándo ocurrirá eso y tendrían que ser adiestrados en la correspondiente gestión.
38. El ajustado control y dirección por parte del PMA (con la presencia de tres voluntarios de Naciones Unidas activos en la zona del proyecto) consiguió que se llevasen a término las actividades planeadas y que se lograsen buenos resultados. Sin embargo, la enseñanza que se desprende es la de que hace falta una participación más directa y sustancial de la Administración de Distrito en las actividades de alimentación escolar si ha de ser posible que esa iniciativa resulte sostenible a largo plazo y que sea gestionada como cosa propia por el Gobierno de Malawi y las comunidades participantes, y no por el PMA. Ese proceso de carácter más participatorio exigirá tiempo, esfuerzo y paciencia.
39. Se desprendieron enseñanzas también en cuanto a contratación de docentes y construcción de aulas. Una vez que se implanta la alimentación en las escuelas, aumenta rápidamente y de manera espectacular el número de alumnos, y será difícil controlar la afluencia de escolares de los poblados vecinos. A menos que se haga aumentar el número de docentes y de aulas será imposible mantener los niveles de educación primaria. El actual programa piloto no se ocupa de la calidad de la educación primaria. La iniciativa del PMA en cuanto a alimentos en las escuelas debe formar parte de la estrategia general del Gobierno —con el apoyo de diversos donantes— encaminada a proporcionar educación primaria gratuita y accesible que sea, además, pertinente y eficaz.

Recomendaciones

- ✍ Debe ser ampliado el proyecto piloto, con plena participación de las autoridades de distrito y con apoyo del Ministerio de Educación, condicionándolo a que el Gobierno haga aportaciones complementarias en cuanto a aulas y docentes para atender al previsto incremento del alumnado.
- ✍ Antes de comenzar las actividades de alimentación en las escuelas debe llevarse a cabo una labor de sensibilización de la comunidad en las asambleas de distrito y su personal, para hacer que se establezcan a nivel de poblado la estructuras que hagan posible que continúe el programa una vez que concluya el apoyo del PMA.



Ampliación de las redes de seguridad (hasta 2,5 millones de dólares EE UU por año)

40. Se incluyó en el PP un presupuesto anual indicativo de 2,5 millones de dólares EE UU para “ampliación de las intervenciones” en las ZPA en las que existiesen “niveles de dificultad fuera de lo común de acceso a alimentos”. Habida cuenta de la frecuencia, diversidad e intensidad de las catástrofes naturales en Malawi, el Parlamento aprobó una Ley de preparación para casos de catástrofe y mitigación de sus efectos. Para dar efecto a esa Ley, el Gobierno está procediendo a formular un Plan nacional de gestión de las actividades en casos de catástrofe, en el que se destaca la importancia de un enfoque plurisectorial para paliar los efectos de las catástrofes. Teniendo en cuenta todo esto, la oficina del PMA en el país, en colaboración con el Gobierno, dio nueva formulación a la actividad de ampliación de las redes de seguridad, que se convirtió en el proyecto de mitigación y respuesta a las catástrofes (MRC).
41. La misión está convencida de la pertinencia y utilidad de las actividades previstas en cuanto a fomento de medidas preventivas para la mitigación de futuras catástrofes. Es necesario para eso, sin embargo, cerciorarse de que la mitigación de los efectos de la catástrofe goce de prioridad con respecto a la respuesta. En Malawi, las catástrofes naturales se producen por lo general en forma de sequías e inundaciones y exigen, por lo tanto, la creación de infraestructura de control y uso de las aguas, la consolidación de muros de contención de los ríos y la puesta en práctica de las apropiadas medidas de conservación del suelo y del agua.
42. En el ámbito del programa en el país del PMA en Malawi, la misión cree que esas actividades pueden llevarse a cabo con mayor efectividad en relación con su costo mediante la integración de la corriente de recursos destinados a RDIR con la que se propone para los destinados a MRC, en el marco de un solo servicio de ayuda alimentaria. Esa intervención se proyectaría de manera integrada y flexible, con miras a lograr la mayor participación de la comunidad en el planeamiento, trazado y realización de las actividades y la determinación de los beneficiarios. La asistencia alimentaria facilitada por ese servicio se canalizaría por las asambleas de distrito o urbanas de las ZPA calificadas como más vulnerables por el ACV y basándose en las recomendaciones de los distritos respectivos. Los asociados en la ejecución serían una ONG, un grupo comunitario o una administración de distrito.

Recomendación

- ✍ En el curso del actual PP, debería practicarse, con carácter de prueba piloto, una intervención modificada en el marco de las actividades de RDIR y MRC, encaminada a poner a prueba la viabilidad y eficacia del enfoque que se propone. Ese enfoque podría tener la ventaja de combinar y llevar al máximo los cuatro resultados beneficiosos que se prevé que se deriven de la programación en el país: integración, concentración y mejor selección de objetivos, coherencia y consistencia interna, y flexibilidad.



SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
CAD	Costos de apoyo directo
DAP	Dependencia de Administración del Proyecto
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo
MRC	Mitigación y respuesta a las catástrofes
MSP	Ministerio de Salud y Población
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PMP	Programa de mitigación de la pobreza
PP	Programa en el país
RDIR	Rehabilitación y desarrollo de la infraestructura rural
SMI	Salud maternoinfantil
ZPA	Zona de la planificación ampliada

