

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 21-25 de octubre de 2002

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2002/6/8

4 septiembre 2002

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN TEMÁTICA DEL ENFOQUE PROGRAMÁTICO POR PAÍSES DEL PMA

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

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

Oficial Principal de Evaluación, OEDE: Sr. J. Lefevre tel.: 066513-2358

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 1994, el PMA introdujo un marco normativo nuevo para sus actividades de desarrollo llamado el enfoque programático por países. En los 34 países en los que se ha aplicado, este enfoque ha sustituido el enfoque por proyectos, que había dificultado la vinculación de la asistencia del PMA con las prioridades generales de planificación y desarrollo de los países.

La presente evaluación temática se basó principalmente en el análisis de los informes resumidos y completos de 15 evaluaciones individuales de programas en los países (PP) realizadas durante el período 2000-2001 conforme términos de referencia comunes.

También se llevaron a cabo entrevistas con personas clave y se examinaron documentos de política pertinentes.

La mayoría de los PP evaluados eran de primera generación, con orígenes anteriores al marco de políticas de 1994, y se ajustaban a los criterios establecidos en la evaluación para determinar los logros del enfoque programático por países. Sin embargo, al considerarse que muchos programas eran de transición, se preveía que cumplieran los criterios más plenamente en el segundo y posteriores ciclos del programa.

En los casos en que se ha aplicado el enfoque programático por países, generalmente, en lugar de introducir nuevas actividades, el PMA ha modificado las ya existentes para aumentar su concentración e integración. Se han producido cambios positivos en el proceso de los PP: una mejor selección geográfica de las actividades de desarrollo en regiones con déficit de alimentos y una mayor coherencia entre las actividades de desarrollo asistidas por el PMA y las prioridades de los gobiernos anfitriones.

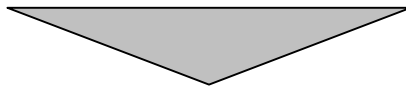
Otra ventaja del enfoque programático por países ha sido una mejor integración en el proceso de programación coordinado de las Naciones Unidas (y en iniciativas de coordinación más amplias), particularmente en el contexto del proceso de evaluación común de los países (CCA) y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), aunque la incidencia y utilidad del propio proceso de CCA/UNDAF no han sido iguales en todos los países.

El enfoque programático por países se ha visto reforzado por esfuerzos afines dirigidos a aumentar la eficacia de los programas de desarrollo del PMA, particularmente la política de habilitación para el desarrollo, introducida en mayo de 1999. Esto ha mejorado el diseño y la ejecución de los perfiles de las estrategias en los países (PEP) y los PP, particularmente por la gran atención prestada al análisis más profundo de los problemas y a la selección de actividades apropiadas, centradas en las personas. Esa política ha fomentado también una mayor utilización de técnicas de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM).

El enfoque programático por países se ha visto, sin embargo, entorpecido en algunos países por problemas en el cálculo y asignación de presupuestos suficientes para los costos de apoyo a los programas. Otros obstáculos son la insuficiente dotación de personal cualificado en aptitudes de desarrollo básicas y la ausencia de sistemas eficaces de seguimiento basados en los resultados. La solución de estos problemas permitirá que el enfoque programático por países contribuya en mayor medida a mejorar la eficacia del apoyo del PMA a los programas de desarrollo. No obstante, en algunos países con programas de desarrollo reducidos ha sido particularmente difícil aplicar dicho enfoque y se deben volver a examinar los motivos que justifican la introducción de PP en algunos de estos países.



Proyecto de decisión



La Junta toma nota de las recomendaciones que contiene el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2002/6/8) y de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, según se describe en la correspondiente nota informativa (WFP/EB.3/2002/INF/18). La Junta recomienda tomar medidas adicionales basadas en estas recomendaciones, teniendo en cuenta las consideraciones formuladas durante el debate.



PRÓPOSITO, ALCANCE Y MÉTODO DE LA EVALUACIÓN TEMÁTICA

1. El propósito de la evaluación temática¹ del enfoque programático por países del PMA fue proporcionar a la Junta Ejecutiva un informe objetivo sobre los progresos realizados en la aplicación de dicho enfoque. La evaluación tenía también por objeto informar sobre la contribución del enfoque programático por países a la mejora de la eficacia de los programas de desarrollo del PMA.
2. En 1994, el PMA introdujo un marco normativo llamado “enfoque programático por países” que, entre otras cosas, pretendía mejorar la planificación de las intervenciones de desarrollo del PMA y su coherencia con las prioridades de los países en materia de desarrollo². El nuevo enfoque, que sustituye al enfoque por proyectos, obliga al PMA a realizar cambios radicales en su modo de planificar y programar la ayuda alimentaria; se basa en una estrategia centrada en las personas y en las necesidades de alimentos y permite que la intervención del PMA arraigue en el marco de políticas del país. Un programa en el país debe representar una respuesta coherente y centrada a los objetivos estratégicos de un país beneficiario que coinciden con los objetivos estratégicos del PMA y de otros asociados en la prestación de asistencia.
3. El informe se basa en un proceso de evaluación que comenzó a finales de 1999, cuando se adoptó la decisión de utilizar las evaluaciones de los programas del PMA en los países como principal componente de la evaluación temática del enfoque programático por países que debía remitirse a la Junta Ejecutiva. Como consecuencia de dicha decisión, se elaboraron a principios del año 2000 unos términos de referencia genéricos para la evaluación de los PP, que se probaron durante la evaluación sobre el terreno del programa en el país para Malawi, realizada entre marzo y abril de 2000.
4. Estos términos de referencia genéricos constituían un componente esencial de la evaluación temática; permitieron asegurar que en cada una de las posteriores evaluaciones de PP se abordarían las mismas cuestiones básicas, con métodos homogéneos y con una estructura común de rendición de informes. En consecuencia, las consiguientes evaluaciones de PP son un conjunto de estudios de casos en los países que además de responder a su objetivo propio de evaluación, sirven de fuente de información para la evaluación temática.
5. A finales del año 2001, estaban disponibles para examen 15 evaluaciones de PP (tanto informes resumidos como completos). Además, el equipo de evaluación temática pudo acceder a cuatro informes de evaluación resumidos de evaluaciones realizadas a finales del año 2001 y a comienzos de 2002. Entre las evaluaciones había muestras de seis polos regionales de los siete que comprende el PMA (la excepción es Europa Oriental, debido a que no hay PP en esa región)³.

¹ La evaluación la realizó un consultor contratado a nivel internacional entre septiembre de 2001 y febrero de 2002, con el apoyo del Oficial Principal de Evaluación de la OEDE.

² Los tres documentos de referencia clave sobre el enfoque programático por países son: CFA 37/P/7 (abril de 1994), CFA 38/P/6 (octubre de 1994) y CFA 40/8 (octubre de 1995).

³ Las evaluaciones de programas en los países que abarca la evaluación temática son: Bolivia, Egipto, Etiopía, Ghana, Guatemala, Haití, India, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Pakistán, Senegal, Yemen y Zambia. A principios del año 2002, se habían aprobado los PP de 34 países (de los 55 países en los que el PMA realizaba actividades de desarrollo). El número final de programas en los países será aproximadamente 40.



6. En la realización de las 19 evaluaciones de PP, los respectivos equipos de evaluación examinaron documentos, realizaron entrevistas con personas clave y visitaron los emplazamientos relacionados con muy diversas actividades de apoyo al desarrollo del PMA. Aunque no se centraron en evaluar la eficacia o el impacto de actividades particulares, los equipos multidisciplinares examinaron la integración de las actividades en los PP y su conformidad con las prioridades, metas y estrategias compartidas del PMA y del país anfitrión. Los PP evaluados abarcaron, en conjunto, 65 actividades de desarrollo, y sus presupuestos superaron en total los 640 millones de dólares EE UU, con más de 1,6 millones de toneladas de productos asignados.
7. El programa en el país de menor volumen económico de los evaluados fue el de Lesotho, con fondos comprometidos por valor de 6 millones de dólares EE UU, y el mayor Etiopía, con fondos comprometidos por valor de más de 141 millones de dólares y 357.000 toneladas de productos. Sólo Etiopía representaba aproximadamente el 22% del total de fondos comprometidos de los 19 PP evaluados. En lo que se refiere al número de actividades de desarrollo por programa en el país, el mínimo correspondió a Lesotho, donde se ejecutó una sola actividad, y el máximo a Malawi, con siete actividades⁴.
8. El valor económico total de las operaciones de socorro equivalía a dos tercios del valor de todos los programas y operaciones del PMA en los 19 países evaluados. Sin embargo, casi dos tercios del valor total, durante los períodos correspondientes, de la cartera de proyectos de los 19 países estudiados correspondía a sólo dos países: Etiopía y Kenya. Los valores de las operaciones de socorro de Etiopía y Kenya representaban aproximadamente el 83% y 94%, respectivamente, de las operaciones del PMA en los dos países⁵.
9. Las evaluaciones de PP realizadas conforme a los métodos, enfoques y estructuras de rendición de informes comunes diseñadas para la evaluación temática cubrían bastante más de la mitad de todos los PP del PMA actuales (19 de los 34 aprobados actualmente, a comienzos de 2002), incluidos muchos de los más importantes.
10. En cada evaluación de programa en el país, los equipos de evaluación se centraron en:
 - a) determinar la medida en que se reflejaba en el programa en el país la aplicación del enfoque programático por países, según se describe en documentos de referencia clave del PMA⁶;
 - b) evaluar la contribución del enfoque programático por países a la mejora de la eficacia de los programas de desarrollo del PMA;
 - c) identificar factores que han facilitado o dificultado la aplicación eficaz del enfoque programático por países por las oficinas en los países;

⁴ Los 19 PP evaluados apoyaban actividades de desarrollo en las siguientes categorías principales: programas de alimentación escolar o de alfabetización (21,2%), atención sanitaria básica y alimentación de grupos vulnerables (22,1%), actividades de alimentos por trabajo o alimentos para la creación de activos (48,2%) y "otras" (8,5%).

⁵ Algunos observadores argumentan que en ciertos países las operaciones de urgencia o de socorro y rehabilitación pueden suponer una subvención indirecta de necesidades de planificación y programación para el desarrollo (al menos en lo que se refiere al apoyo al personal). Sin embargo, en cuatro de los países evaluados no había operaciones de socorro en curso en el momento de la evaluación. En 11 países, el volumen, en términos monetarios, de las operaciones de socorro era substancialmente menor que el de los programas de desarrollo. En consecuencia, sólo es probable que haya existido una subvención cruzada importante, entre los programas de socorro y los de desarrollo, en los casos de Etiopía, Kenya, Mozambique y Zambia, donde el valor económico de las operaciones de socorro era superior al 50% del valor total de las operaciones. Por otro lado, los programas de desarrollo pueden apoyar a las operaciones de socorro, en la medida en que proporcionan las instalaciones y personal ya presentes para las fases iniciales de una nueva situación de urgencia.

⁶ Véase la nota al pie número 2.



- d) identificar y recomendar modificaciones que podrían mejorar la aplicación del enfoque programático por países por el PMA; y
 - e) evaluar la medida en que el enfoque programático por países puede servir como medio eficaz para promover los principios descritos en el documento sobre la política de habilitación para el desarrollo⁷.
11. Para evaluar el grado de aplicación del enfoque programático por países en los países objeto de evaluación, los equipos se basaron en una serie de criterios clave que se pueden resumir en los siguientes:
- a) grado de modificación o perfeccionamiento de los proyectos en curso antes del establecimiento del programa en el país para ajustarse al enfoque programático por países;
 - b) medida en que el proceso del PEP y PP de cada país incluía un análisis de la inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a escala nacional y subnacional para la orientación de la ayuda para el desarrollo;
 - c) medida en que el proceso del PEP y PP proporcionó una estrategia identificable con los programas de asistencia para el desarrollo del PMA en aspectos como la elección de los asociados en la ejecución, la selección geográfica y la selección por sectores;
 - d) establecimiento de objetivos de desarrollo específicos a nivel del PP, frente a los objetivos del anterior enfoque por proyectos; y
 - e) indicaciones de que el PP resultante presentaba las cuatro características exigidas: integración, coherencia, concentración y flexibilidad.
12. En cada una de las etapas principales del proceso de evaluación se realizaron diversas entrevistas y presentaciones en la sede del PMA. Durante la evaluación, se entrevistó a personal clave de la sede en tres ocasiones diferentes: en febrero de 2000, durante la elaboración del proyecto de términos de referencia genéricos para las evaluaciones de PP, y en septiembre y noviembre de 2001, durante el proceso de síntesis de los resultados de las primeras 15 evaluaciones de PP⁸.

SINOPSIS: ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS A NIVEL DE PROGRAMA EN EL PAÍS

13. Una de las relaciones clave ilustradas por las evaluaciones de PP es la que existe entre el PEP y el PP, concretamente la coordinación temporal y los vínculos entre el proceso del PEP y la formulación y aprobación del PP. Los equipos de evaluación señalaron que era comprensible que el proceso de desarrollo del PP fuera razonablemente flexible y que el mismo debería cambiar en respuesta a los cambios de las condiciones del país, incluso si se aleja así de algunos aspectos del PEP.

⁷ La Junta Ejecutiva adoptó la política de habilitación para el desarrollo en su período de sesiones anual de mayo de 1999 (documento WFP/EB.A/99/4-A). A mediados del año 2001, se había examinado aproximadamente el 85% de la cartera de desarrollo activa para asegurar la compatibilidad con la nueva política.

⁸ Se mantuvieron entrevistas con representantes del Departamento de Operaciones, la Dirección de Estrategias y Políticas, la Oficina de Evaluación, el Departamento de Administración, la Dirección de Recursos y Relaciones Exteriores y con especialistas de análisis y cartografía de la vulnerabilidad, miembros del grupo de trabajo sobre habilitación para el desarrollo y especialistas en cuestiones como la problemática de género, compras y presupuestos. Durante la semana de reuniones, en noviembre de 2001, se presentaron en la Sede del PMA tres informes sobre los resultados preliminares. Se realizaron también entrevistas por teléfono a los asesores de programas regionales de los despachos descentralizados.



14. Según las evaluaciones, de los 19 PP evaluados, en 13 existía una estrategia reconocible. Las estrategias descritas en estos programas y en los correspondientes PEP se centraban en seleccionar a las comunidades y regiones más vulnerables, definidas como las de mayor inseguridad alimentaria, así como en la potenciación de la capacidad, particularmente en el desarrollo de los recursos humanos.
15. En seis de los PP evaluados (Madagascar, Malawi, Malí, Níger, Pakistán y el Yemen) no existía una estrategia impulsora identificable⁹. Uno de los problemas recurrentes más significativos que afectaban a la vinculación de los PP con una determinada estrategia eran los largos retrasos entre la realización del PEP y la aprobación del PP.
16. Lo que es más importante, en los casos en que el PP contaba con una estrategia explícita, los objetivos especificados para el apoyo al desarrollo a nivel de PP habitualmente estaban vinculados a los objetivos declarados de las actividades de desarrollo que recibían apoyo en cada país.

CONSECUCCIÓN DEL ENFOQUE PROGRAMÁTICO POR PAÍSES

Modelo básico

17. Los equipos de evaluación determinaron, conforme a los criterios indicados en el párrafo 11, que 12 de los 19 PP evaluados cumplían los requisitos mínimos de aplicación sustancial del enfoque programático por países. Sin embargo, en las evaluaciones de Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Níger, Pakistán y el Yemen se llegó a la conclusión de que no se había aplicado sustancialmente el enfoque programático por países aprobado, aunque en el caso de Lesotho ello se debía más bien a cuestiones relacionadas con la capacidad de la oficina en el país y otros asuntos administrativos.
18. En los PP en los que, según los equipos de evaluación, no se había aplicado un enfoque programático por países, existía una fuerte tendencia a que los proyectos o actividades de desarrollo con apoyo del PMA se continuaran de forma aislada, manteniéndose independientes unos de otros. Esto plantea una cuestión importante: ¿qué grado de modificación de los proyectos o actividades de desarrollo, para fomentar los vínculos y mejorar la sinergia general, es razonable esperar cuando un PP pasa de un ciclo al siguiente? En particular, muchas de las evaluaciones señalaron que los asociados del PMA, incluidos otros organismos de las Naciones Unidas y donantes bilaterales (particularmente organismos homólogos en los gobiernos anfitriones), estaban satisfechos del enfoque por proyectos del PMA y se resistían a realizar cambios en los proyectos (particularmente la conclusión de proyectos existentes) para aplicar el enfoque programático por países.
19. Por otro lado, la selección de beneficiarios de las actividades de desarrollo realizadas en un país mejoraba notablemente cuando cumplía los requisitos del enfoque programático por países. Los programas que según la evaluación cumplían tales criterios, incluían más frecuentemente actividades con una mejor orientación geográfica, sectorial y de grupos de beneficiarios, generalmente centradas en las personas más vulnerables y con mayor inseguridad alimentaria. También presentaban con mayor frecuencia ciertas características de mayor integración en los procesos de coordinación de los donantes y en las prioridades del gobierno anfitrión.

⁹ No obstante, en varios de los países (por ejemplo, Pakistán) la situación ha mejorado a este respecto en los PP de segunda generación.



Evaluación de la necesidad de ayuda alimentaria

20. Las evaluaciones de PP revelan una tendencia a mejorar el análisis del hambre y la inseguridad alimentaria, aunque la difusión de los métodos de VAM ha sido más bien lenta. En 14 de los 19 países se completó un “análisis del hambre” sistemático en el marco de la formulación de los PEP y PP, pero sólo cinco de esos análisis utilizaron explícitamente el VAM como herramienta de selección. Las evaluaciones señalaron que era necesario mejorar la capacidad de VAM a escala de la oficina en el país y ampliar en la medida de lo posible los métodos de VAM a escala de la comunidad e incluso de los hogares, para mejorar la microselección de los beneficiarios de la ayuda alimentaria para el desarrollo.

Integración, orientación, coherencia y flexibilidad

21. El enfoque programático por países debía producir mejoras en la integración, concentración, coherencia y flexibilidad¹⁰. En general, se ha mejorado mucho más en la integración y concentración que en la coherencia; la flexibilidad parece depender a menudo de otros factores diferentes del enfoque programático por países.

⇒ Integración

22. De los 19 PP evaluados, los que forman parte del grupo de PP que cumplen con los criterios básicos de aplicación de un enfoque programático por países están integrados más estrechamente en diversos procesos en los que intervienen otros organismos, además del PMA. Estos PP se ajustaban más claramente a las prioridades y metas de reducción de la vulnerabilidad, inseguridad alimentaria y hambre de los gobiernos de los países y solían estar más directamente vinculados con procesos de coordinación de la ayuda del sistema de las Naciones Unidas y de otros donantes.

23. Los términos de referencia de las evaluaciones de PP no incluían la evaluación de los avances en el proceso de CCA/UNDAF en cada país. En algunos países, el proceso de CCA/UNDAF estaba aún en las etapas iniciales y a veces se consideraba un ensayo. En general, las oficinas del PMA en los países han participado de forma significativa en el proceso de CCA/UNDAF y el enfoque programático por países ha facilitado dicha participación. Es razonable esperar que el enfoque programático por países del PMA se integre cada vez más en el proceso de coordinación y armonización de los ciclos programáticos en los organismos de las Naciones Unidas y en otros organismos, conforme avance este proceso.

⇒ Concentración (u orientación)

24. Como se ha señalado ya, la mayor atención prestada a la selección de beneficiarios en los PP ha producido una mayor concentración de las actividades de desarrollo en las

¹⁰ Conforme a las siguientes definiciones:

integración: las actividades básicas del PMA son coherentes con las prioridades estratégicas declaradas por el Gobierno y otros organismos de las Naciones Unidas, particularmente en el UNDAF, y se dirigen a las mismas;

concentración: la ayuda alimentaria se destina a las regiones más pobres y a los hogares con mayor inseguridad alimentaria y se utiliza para apoyar las actividades más adecuadas en el contexto socioeconómico existente;

coherencia: grado de complementariedad y vínculos internos entre los principales elementos del programa en el país y los vínculos externos con otras actividades de desarrollo del gobierno y de los donantes; y

flexibilidad: posibilidad de intercambiar recursos entre las actividades de un programa en el país o margen para modificar el objetivo o la orientación de una actividad durante un determinado ciclo del programa en el país.



regiones más vulnerables y con mayor inseguridad alimentaria de los correspondientes países. Hay aún, no obstante, bastante margen para mejorar la selección a escala subregional.

25. Se podría argumentar que podían haberse logrado mejoras en la selección de cada uno de los proyectos o actividades sin el enfoque programático por países; sin embargo, esto pasa por alto el hecho de que una parte significativa de los PP evaluados evidenciaron en cierta medida un enfoque común de orientación de la ayuda en más de una actividad.

⇒ **Coherencia**

26. Los equipos de evaluación estudiaban generalmente la cuestión de la coherencia desde dos perspectivas diferentes. La primera se refería a la medida en que la orientación de las actividades de desarrollo con apoyo del PMA coincidía con los objetivos y estrategias de nivel superior del conjunto del PP. Según se ha señalado anteriormente, en los 13 PP que cumplían los criterios del enfoque programático por países este aspecto de la coherencia recibió una evaluación positiva. En estos países, los objetivos expresados en lo referente a las actividades eran coherentes con los expresados a escala del PP y con la dirección estratégica elegida para el propio PP.
27. El segundo aspecto de la coherencia del que se ocuparon los equipos de evaluación se refiere a las señales que indican que las actividades de desarrollo con apoyo del PMA de cada país se han elegido de forma que se complementen unas con otras, por ejemplo centrándose en diferentes grupos de beneficiarios o en comunidades con diferentes necesidades pero similares niveles de inseguridad alimentaria, o bien de forma que desarrollen vínculos sinérgicos entre sí. Aunque ha mejorado la selección geográfica, la mayoría de las evaluaciones han señalado que es necesario mejorar la vinculación entre las actividades o aumentar su complementariedad.
28. Algunos directivos del PMA en los países evaluados han cuestionado la posibilidad o incluso la conveniencia de que las actividades de desarrollo de gran alcance que reciben apoyo del PMA se vinculen de forma eficaz mediante un conjunto coherente de objetivos. Estas actividades pueden estar administradas por diferentes contrapartes, contar con diferentes partes interesadas clave y estar muy distanciadas geográficamente o tener duraciones diferentes. Sin embargo, el enfoque programático por países pretende reducir gradualmente este tipo de aislamiento, de manera que se puedan desarrollar vínculos entre actividades, mejorando la sinergia dentro del PP. Esto es particularmente importante en países con programas pequeños en los que la orientación, concentración y coherencia de las actividades asistidas puede reducir la carga de la oficina en el país en las labores de diseño, gestión, ejecución y seguimiento.

⇒ **Flexibilidad**

29. Una característica clave del enfoque programático por países, según se describe en los documentos de referencia, es la intención de aumentar la flexibilidad de los programas del PMA de apoyo al desarrollo. Las evaluaciones de PP no han señalado generalmente ningún aumento significativo de la flexibilidad de los programas del PMA de apoyo al desarrollo como consecuencia del enfoque programático por países. Sin embargo, parece que en este sentido los resultados de las recientes evaluaciones son mejores que los de las evaluaciones realizadas durante los años 2000 y 2001.
30. No obstante, la flexibilidad es una cuestión inherente a las normas y los procedimientos presupuestarios e implica otras condiciones previas, como la existencia de personal



capacitado capaz de asumir la responsabilidad de la mayor delegación de facultades de forma eficiente.

31. Los informes de los equipos de evaluación manifestaron en general una opinión positiva sobre el nivel de facultades delegadas en las oficinas en los países pero indicaron que no se comprendía con claridad qué funciones se habían delegado y cuáles no. Los PEP y PP de primera generación se elaboraron sin directrices detalladas, a pesar de que los documentos normativos básicos estaban disponibles. De forma similar, en varias evaluaciones se indicaba que algunos directivos tenían dudas sobre cuál era su autoridad para trasladar recursos de una actividad de desarrollo a otra.
32. Por último, se señaló que en 12 de las 19 evaluaciones el cálculo y la imputación de los costos de apoyo a los programas suponía una limitación significativa de la flexibilidad programática. El PMA se debe enfrentar al reto que supone la movilización y asignación de fondos presupuestarios suficientes para apoyar los complejos procesos de planificación y ejecución de programas de desarrollo. Desgraciadamente, estos procesos no están directamente relacionados con la cantidad de ayuda alimentaria remitida, en la que se ha basado el cálculo de los costos de apoyo directo (CAD).
33. El problema no consiste meramente en determinar la fórmula que se debe utilizar para la asignación de costos; se refiere a la cuestión más general de cómo movilizar y asignar fondos suficientes para realizar las inversiones oportunas en el diseño, la ejecución y el seguimiento de los programas.

Contribución a la eficacia del desarrollo

34. A los equipos de evaluación les resultó difícil evaluar la contribución del enfoque programático por países a la mejora de la eficacia de las actividades de apoyo al desarrollo del PMA, debido a que dicho enfoque es sólo un elemento entre diversas iniciativas del PMA y de otros organismos destinadas a mejorar la eficacia de la ayuda alimentaria como recurso para el desarrollo.
35. Por ejemplo, el objetivo de los procesos de CCA/UNDAF y del Marco integral de desarrollo es mejorar la integración y coordinación a escala nacional de la asistencia para el desarrollo. De forma similar, el documento sobre la política de habilitación para el desarrollo¹¹ y el consiguiente grupo de acción han subrayado las prácticas para el desarrollo que se ajustan al enfoque programático por países. El propio proceso de descentralización del PMA y la creación de los despachos regionales tienen por objeto reforzar el vínculo entre las políticas de desarrollo de los países y el proceso de planificación del PMA.
36. Los miembros de los equipos de evaluación no podían, en consecuencia, estudiar el enfoque programático por países sin tener en cuenta los esfuerzos en curso por mejorar la cooperación para el desarrollo en general y la ayuda alimentaria del PMA en particular. Al contrario, se centraron en estudiar el modo en que el enfoque programático por países podía fortalecer los esfuerzos paralelos de mejora de las actividades de desarrollo y si la combinación de estos esfuerzos contribuía (o no) a mejorar la eficacia de las actividades de desarrollo.

¹¹ Conforme a la política de habilitación para el desarrollo, la ayuda del PMA debe concentrarse en los lugares en los que existe un problema de consumo alimentario que requiere insumos de ayuda alimentaria. La política se centra en cinco prioridades para la utilización de ayuda alimentaria en actividades de desarrollo. Para más información, véase el documento WFP/EB.A/99/4-A.



37. Por último, es preciso señalar que varios de los PP evaluados estaban en las fases iniciales de su ejecución y no se podía esperar encontrar muchas indicaciones de una mayor eficacia. A pesar de estas limitaciones, 13 de los PP evaluados mostraron un aumento de la eficacia de las actividades de desarrollo, aunque en la mayoría de los países hacía falta más tiempo para poder evaluar la mejora de la eficacia de las actividades en términos de efectos e impacto.
38. En resumen, las evaluaciones señalan que el enfoque programático por países ha permitido obtener los siguientes resultados en cuanto a la eficacia de las intervenciones de desarrollo:
- mejor selección de los beneficiarios de la asistencia para el desarrollo del PMA a escala subnacional;
 - fortalecimiento del proceso de los programas de desarrollo del PMA que permite y fomenta una mayor participación de los gobiernos anfitriones;
 - fortalecimiento de la capacidad del PMA de participación en el proceso de CCA/UNDAF;
 - establecimiento de vínculos más claros entre cada actividad de desarrollo que recibe apoyo del PMA y los objetivos a escala nacional;
 - un marco programático que fomenta las políticas y prácticas de planificación para el desarrollo descritas en la política de habilitación para el desarrollo; y
 - un marco de estrategias, metas y objetivos que podría servir de base para la evaluación de los resultados del apoyo del PMA al desarrollo a escala nacional.

FACTORES QUE FACILITAN O DIFICULTAN LA APLICACIÓN

Factores que facilitan la aplicación del enfoque programático por países

39. Las evaluaciones señalaron los siguientes factores que contribuyeron a los esfuerzos por alcanzar la plena aplicación del enfoque programático por países:
- La integración del PMA en las iniciativas de reforma y de coordinación de los donantes emprendidas bajo la égida de las Naciones Unidas, particularmente en el proceso de CCA/UNDAF, lo que puede suponer una oportunidad para que el Programa desempeñe un papel importante en los debates y políticas nacionales sobre inseguridad alimentaria y vulnerabilidad.
 - Se están desplagando esfuerzos en el PMA por fomentar la plena aplicación de la política de habilitación para el desarrollo que, al igual que el enfoque programático por países, tiene como prioridad el diseño cuidadoso e integrado de actividades de desarrollo en las que la inseguridad alimentaria es el punto de partida de la actuación del PMA.
 - Los métodos y capacidades de VAM del PMA son posibles elementos de un enfoque programático por países, ya que pueden ayudar a definir las poblaciones beneficiarias de forma que se haga un uso eficaz de la ayuda alimentaria proporcionada por el PMA para actividades de desarrollo. Parece estar mejorando la aplicación de los métodos de VAM, de alcance y calidad variable en el pasado. El refuerzo de la capacidad de VAM en las oficinas en los países es una de las recomendaciones más frecuentes de las evaluaciones de PP.



- Se ha puesto en marcha un proceso de descentralización que ha ampliado las facultades de las oficinas en los países, y se han creado los despachos regionales.
- La política del PMA con respecto a los Compromisos relativos a la mujer, en vigor desde 1996, ha mejorado los análisis de la situación realizados para los PEP y ha mejorado la sensibilidad a las cuestiones de género, particularmente del personal del PMA sobre el terreno¹².
- Se produce un flujo continuo de declaraciones de políticas y de iniciativas relacionadas con la utilización de la ayuda alimentaria en actividades de desarrollo; en particular, se ha publicado el Manual de Diseño de los Programas. En el año 2002, se incluirán las nuevas directrices sobre seguimiento y evaluación.

Factores que dificultan la aplicación del enfoque programático por países

40. Los miembros de los equipos de evaluación señalaron los siguientes factores que dificultan la ejecución del enfoque programático por países:

- la insuficiencia de las asignaciones presupuestarias para los costos no alimentarios relacionados con la formulación y ejecución de los PP;
- el desconocimiento por algunos miembros del personal de las oficinas en los países de qué grado de flexibilidad presupuestaria es adecuado y está permitido, especialmente en lo que se refiere a la transferencia de recursos de una actividad de desarrollo a otra;
- la escasez de funcionarios del PMA con aptitudes y experiencia básicas relacionadas con programas de desarrollo, particularmente en las oficinas en los países más pequeñas; son especialmente necesarias aptitudes en el diseño de programas y actividades para el desarrollo, la definición de resultados, el seguimiento y evaluación, el análisis basado en el género y el VAM¹³;
- la falta de objetivos claros y de resultados previstos en las actividades de desarrollo que reciben apoyo del PMA, tomados de anteriores ciclos de programas o proyectos; y
- la falta de datos de referencia, en algunos casos, y de sistemas adecuados de seguimiento de los resultados de las actividades de desarrollo asistidas por el PMA.

EL ENFOQUE PROGRAMÁTICO POR PAÍSES Y LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

41. Se encargó a los equipos de evaluación de cada país que evaluaran los PP y las actividades de desarrollo que los componen en lo relativo a las políticas y prácticas recomendadas que se desprenden de la iniciativa conocida como política del PMA de habilitación para el desarrollo¹⁴. Los juicios se basaron principalmente en si los grupos seleccionados y los sectores de actividad elegidos para cada actividad de desarrollo coincidían o no con los cinco aspectos prioritarios descritos en el documento sobre la política de habilitación para el desarrollo.

¹² Este informe resumido no profundiza en cuestiones relacionadas con los Compromisos relativos a la mujer. Una evaluación temática independiente, presentada en el mismo período de sesiones de la Junta Ejecutiva, examina la cuestión en profundidad y utiliza los informes de evaluación de los PP como fuentes de referencia.

¹³ No obstante, recientemente se ha impartido capacitación al personal mediante cursos intensivos, incluidos cursos de capacitación sobre el uso de marcos lógicos en la planificación y diseño de nuevos PP y actividades.

¹⁴ Muchos de los PP evaluados son anteriores a esta política, que se ha introducido en mayo de 1999.



42. Según señala el “Informe sobre la aplicación de la política de habilitación para el desarrollo: de la teoría a la práctica”, presentado al período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva en mayo de 2001, es aún demasiado temprano para detectar el impacto a largo plazo de esta política. En todos los PP se examina la compatibilidad con la política de habilitación para el desarrollo, y las actividades incompatibles se modifican en consecuencia, o bien se suprimen gradualmente. Se ha logrado cambiar la orientación de la cartera de proyectos de desarrollo del PMA, fundamentalmente por tres vías: metodología de selección mediante VAM; mayor atención al fomento de los activos humanos que a los activos materiales; y ajuste de las estrategias de asociación, particularmente en lo relativo a insumos complementarios técnicos y no alimentarios¹⁵.
43. Diecisiete de los 19 PP se pueden considerar compatibles con la política de habilitación para el desarrollo y con la mayoría de las prácticas asociadas, 15 plenamente y dos parcialmente, ya que los sectores de concentración de los programas coincidían con varios de los objetivos de la política. La mayoría de los informes de evaluación señalaron aspectos en los que se debía mejorar el diseño de las actividades de desarrollo para que éstas fueran plenamente coherentes con la política. En particular, las evaluaciones indicaron la necesidad de mejorar la selección de las familias afectadas por el hambre y la pobreza mediante la ampliación de los métodos analíticos y la inclusión del microanálisis.

CONCLUSIONES

44. Los resultados anteriores de las evaluaciones permiten sacar las conclusiones siguientes:

Consecución del enfoque programático por países

- A pesar de que los PP evaluados eran de primera generación, tres cuartas partes habían conseguido aplicar sustancialmente el enfoque programático por países. Se prevé que, salvo unas pocas excepciones, los PP que no cumplen los criterios de la aplicación del enfoque programático por países lo harán en ciclos programáticos futuros.
- Generalmente, los proyectos y actividades de desarrollo con apoyo del PMA se han continuado sin introducir muchos cambios de un ciclo de programas al siguiente y se han ejecutado de forma independiente. Se necesitan más tiempo y esfuerzos para mejorar la coherencia interna de los PP.
- La aplicación eficaz del enfoque programático por países se caracteriza esencialmente por la vinculación demostrable del PEP con el PP y la presencia en este último de objetivos expresados en los programas y actividades. Cuando no existen dichos objetivos, es difícil lograr la plena aplicación del enfoque programático por países.
- El enfoque programático por países ha coincidido con una mejor selección de los beneficiarios y con mejoras en la evaluación de la necesidad de la ayuda alimentaria del PMA en apoyo de los programas de desarrollo.
- El enfoque programático por países ha aumentado la coherencia de la planificación del PMA con las prioridades de desarrollo de los países y ha facilitado su integración con los esfuerzos de coordinación de otros donantes, incluidas las Naciones Unidas. Dicho enfoque ha servido también para mejorar la orientación de las actividades de desarrollo con apoyo del PMA, sobre todo desde el punto de vista geográfico.

¹⁵ Véase el documento WFP/EB.A/2001/4-A, de 4 de mayo de 2001.



- En cada uno de los 13 países con un PP de gran dimensión, existen vínculos coherentes entre las actividades particulares y las estrategias, metas y objetivos del PP. Ha sido más difícil establecer vínculos adecuados entre las diferentes actividades en un mismo país.
- Se ha mejorado la flexibilidad, en especial en la transferencia de recursos entre las actividades, principalmente como resultado de la descentralización de la autoridad a las oficinas en los países. Se debe, sin embargo, informar mejor al personal sobre el terreno acerca de la flexibilidad de que dispone.

Contribución a la eficacia del desarrollo

- Han apoyado el enfoque programático por países los nuevos procesos y políticas programáticas del PMA, incluida la política de habilitación para el desarrollo y la investigación que llevó a su implantación, así como los progresos en la descentralización orgánica y en el análisis de la vulnerabilidad.
- Los equipos de evaluación han atribuido al enfoque programático por países las siguientes mejoras en la eficacia de las actividades de desarrollo: mejora de la selección de beneficiarios, mejoras en la credibilidad del enfoque programático del PMA entre sus asociados, vínculos más claros entre los proyectos y los objetivos de los países y la disposición de un marco lógico para evaluar los resultados del apoyo del PMA al desarrollo a escala nacional.

RECOMENDACIONES

45. Teniendo en cuenta los anteriores resultados y conclusiones, la presente evaluación recomienda lo siguiente:
- a) El PMA debe continuar aplicando el enfoque programático por países para la planificación de su apoyo al desarrollo como regla general, pero también debe mantener el enfoque por proyectos en países con programas pequeños a los que les resulte difícil reunir los recursos humanos y financieros necesarios para ejecutar un sistema completo de PEP y PP; posiblemente, estos países no puedan apoyar más que un único proyecto básico¹⁶.
 - b) El PMA debe estudiar en qué medida podrían mejorarse en los futuros documentos de PP la cobertura de las actividades prolongadas de socorro y recuperación y las disposiciones para intervenciones en situaciones de emergencia, de modo que dichos documentos abarquen de manera más exhaustiva el conjunto de las operaciones del PMA en un determinado país, particularmente en los casos en que las actividades de socorro y reconstrucción representen una parte mayoritaria de las operaciones.
 - c) Para futuras evaluaciones de programas, deben modificarse los términos de referencia genéricos en los países para abordar mejor los productos o resultados y el impacto de las actividades y la relación entre el PP y las actividades de socorro o reconstrucción y de urgencia en el mismo país, así como los vínculos con los procesos de CCA/UNDAF y del documento sobre la estrategia de lucha contra la pobreza.

¹⁶ No obstante, se debe señalar que las evaluaciones no mostraron una relación directa entre la dimensión económica del PP y la calidad del diseño y la ejecución del programa y de las intervenciones que lo componen.



- d) El PMA debe reexaminar el método que utiliza para calcular y asignar los CAD a los PP; los complejos procesos de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y actividades de desarrollo no están directamente relacionados con el volumen de productos alimenticios que absorben las actividades.
- e) El PMA debe evaluar los criterios que utiliza para contratar y asignar personal de las oficinas en los países con objeto de determinar el modo en que se aplican como criterios de dotación de personal las competencias básicas en materia de planificación y ejecución de programas de desarrollo. En un programa en el que más del 80% de los recursos totales se dirigen a operaciones de socorro, una cuestión posiblemente crítica es cómo asegurarse de que se dispone de suficiente personal con experiencia en desarrollo para apoyar los programas de desarrollo¹⁷.
- f) El PMA debe asignar recursos para la capacitación continua y mejorada del personal de las oficinas en los países en competencias básicas relacionadas con el desarrollo, como el diseño, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo y el análisis basado en el género.
- g) El PMA debe continuar fomentando la participación de las oficinas del PMA en los países en el diálogo nacional sobre estrategias de desarrollo, la estrategia de lucha contra la pobreza y procesos de CCA/UNDAF, como medios para fortalecer el enfoque programático por países.
- h) En consonancia con el proyecto de una política de seguimiento y evaluación orientada hacia los resultados, el PMA debe fortalecer la capacidad de seguimiento y evaluación de los despachos regionales y las oficinas en los países, de manera que puedan participar en evaluaciones de programas y actividades en los países de segunda generación y asegurar que los PP dispongan de indicadores de seguimiento adecuados para medir la integración, orientación, coherencia interna y externa y flexibilidad.
- i) En la medida en que lo permitan los recursos humanos y financieros, se debe estudiar la posibilidad de llegar a incluir en la selección de beneficiarios, de ser posible, hasta el nivel más estratégico de los hogares.
- j) Se ha mejorado la concentración geográfica de las actividades, pero en los PP futuros deberá ponerse más atención en mejorar los vínculos entre las actividades.

¹⁷ Actualmente, las oficinas en los países cubren sus necesidades de aptitudes especializadas en aspectos como la problemática de género, el diseño de programas y el seguimiento y evaluación, mediante consultores a corto plazo y expertos exteriores. Esta solución para cubrir las deficiencias de personal y de competencias puede ser rentable, pero los consultores y expertos deben estar dirigidos por oficiales del PMA competentes.



SIGLAS EMPLEADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

CAD	Costos de apoyo directo
CCA	Evaluación común de los países
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PP	Programa en el país
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

