

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 22-26 de octubre de 2001

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2001/6/6
5 septiembre 2001
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — MALÍ (1998–2002)

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, 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, diríjense a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

La finalidad de la evaluación era determinar si el enfoque del programa en el país (PP) había sido un instrumento eficaz para planificar y ejecutar la asistencia para el desarrollo en Malí. La evaluación reveló que había una orientación estratégica hacia las zonas y grupos más vulnerables y un cierto grado de coherencia y complementariedad con el PP de Malí. No obstante, los objetivos del PP son excesivamente generales y ello hace difícil evaluar si las actividades son pertinentes o suficientes para alcanzar esos objetivos. La evaluación puso de manifiesto también que el PP era acorde con la política nacional de Malí en materia de seguridad alimentaria, estaba bien integrado en las estrategias y programas oficiales correspondientes, y era congruente con la política de habilitación para el desarrollo del PMA. Sin embargo, debería modificarse el marco institucional establecido para administrar el programa en el país, de manera que esté más en consonancia con las necesidades operacionales. A fin de que la ayuda alimentaria sea un instrumento eficaz para promover el desarrollo a largo plazo, se han de adoptar medidas para garantizar la aportación de recursos complementarios (fondos, personal y otros insumos). Por último, la inseguridad alimentaria estructural y cíclica que caracteriza a las regiones del norte de Malí exige la continuación de la ayuda alimentaria a esas zonas hasta que la producción de cereales esté mejor protegida de los avatares climáticos.

Proyecto de decisión

La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en este informe de evaluación (WFP/EB.3/2001/6/6), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.3/2001/INF/16), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a esas recomendaciones, teniendo en cuenta las observaciones formuladas durante el debate.



JUSTIFICACIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA DEL PMA

1. Malí es un extenso país sin litoral situado en el África subsahariana, con una población que en 1998 se cifraba en 9,8 millones de habitantes. Es uno de los países menos adelantados (MA) del mundo, y ocupa el puesto 165 de un total de 174 países en el índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD correspondiente al año 2000. Tiene una baja densidad demográfica (7,5 personas por km²) y la población es predominantemente rural (el 71%). La economía se basa en el sector agrícola, que representa casi la mitad del producto interno bruto (PIB). Se estima que el 69% de la población vive por debajo del umbral de pobreza, que se concentra principalmente en las zonas rurales (el 74% en 1998). Sin embargo, si bien la agricultura es la espina dorsal de la economía nacional, la generosidad de los países y organismos donantes es uno de los principales determinantes del nivel del ingreso nacional bruto.
2. Desde 1994, la economía ha experimentado una cierta recuperación, y el producto nacional bruto (PNB) ha crecido a un ritmo del 5% anual, aproximadamente. En 1998, los ingresos anuales per cápita se estimaban en promedio en 267 dólares EE UU. La agricultura emplea al 80% de la población del país, una población relativamente joven (el 50% de ella tiene menos de 15 años de edad) que crece rápidamente (el 2,9% anual) y es en gran parte analfabeta (el 62%). La tasa bruta de matriculación escolar en la enseñanza primaria es todavía baja, aunque hay algunos signos de progreso: la tasa aumentó del 39% en 1994 al 55% en 2000. Sigue existiendo, sin embargo, una diferencia significativa entre el número de niños (el 60%) y de niñas (el 43%) matriculados.

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

3. El presente informe se basa en la labor de una misión de evaluación que visitó Malí entre el 6 de enero y el 4 de febrero de 2001¹. El objetivo de la evaluación era determinar si el enfoque del programa en el país había sido un instrumento eficaz para planificar y ejecutar la asistencia del PMA al desarrollo en Malí, y si esa estrategia podía dar mejores resultados que el enfoque basado en proyectos. Por consiguiente, el presente análisis no es tanto una evaluación de las diferentes actividades básicas y complementarias del PP, sino más bien de la idoneidad y eficacia del enfoque del programa en el país para promover la integración, concentración, coherencia y flexibilidad, que son las principales ventajas que se espera conseguir con este nuevo enfoque.

PANORAMA DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

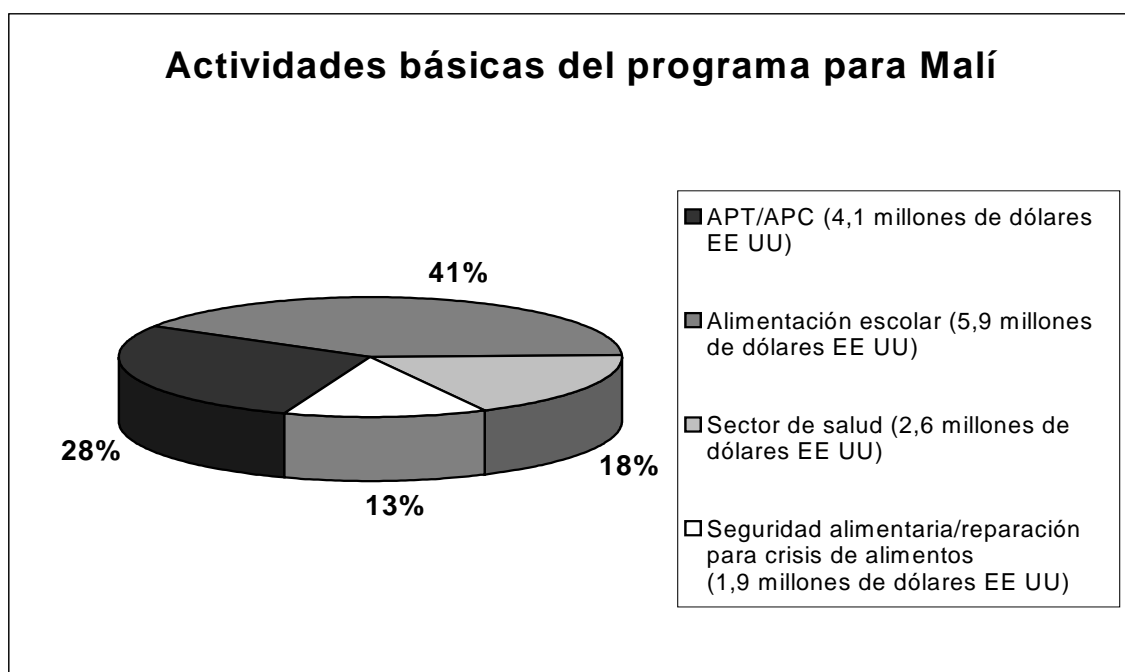
Objetivos del programa en el país

4. Es difícil evaluar los objetivos del PP a medio y largo plazo, ya que no se definen de forma explícita en el documento del programa. Sin embargo, el perfil de la estrategia en el país (PEP) proponía tres objetivos estratégicos, que se utilizaron como puntos de referencia durante la evaluación. Son éstos los siguientes:

¹ La misión estaba formada por un economista como jefe de equipo (FAO), un economista especializado en agricultura en calidad de consultor nacional, y un antropólogo social como consultor internacional.



- atender las necesidades locales o generales de alimentos de urgencia en los momentos posteriores a las catástrofes naturales, a las que está expuesto el país;
 - fortalecer la capacidad de las poblaciones para hacer frente a las irregularidades del clima, mitigar el impacto de las catástrofes y sobrevivir en un entorno difícil; y
 - desarrollar los recursos humanos prestando apoyo a los sectores de la educación, la salud y la nutrición.
5. Los objetivos del PEP están en consonancia con las prioridades de desarrollo del Gobierno, pero son demasiado generales para que sea posible evaluar la pertinencia e idoneidad de las actividades del PP para conseguirlos. También es difícil evaluar si las actividades se seleccionaron teniendo en cuenta la ventaja comparativa de la ayuda alimentaria.
6. El PP comprende cuatro actividades básicas:
- actividades de alimentos por trabajo (APT) y alimentos para la capacitación (APC);
 - alimentación escolar;
 - apoyo al sector de la salud; y
 - seguridad alimentaria y preparación para las crisis alimentarias.
7. El gráfico que figura a continuación presenta una visión sinóptica de la asignación presupuestaria para cada actividad.



Integración, concentración, coherencia y flexibilidad

8. El enfoque del programa en el país tiene cuatro finalidades básicas:
 - **Integración:** las actividades básicas del PP están en consonancia con las prioridades estratégicas establecidas por el Gobierno y otros organismos de las Naciones Unidas dentro del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), y se orientan hacia su consecución.
 - **Concentración:** la ayuda alimentaria se destina a las regiones más pobres y a las familias más aquejadas de inseguridad alimentaria y se utiliza para apoyar las actividades más adecuadas en un contexto socioeconómico determinado.
 - **Coherencia:** los principales componentes del PP son complementarios y están vinculados entre sí, y al mismo tiempo se aseguran los vínculos externos con las actividades de desarrollo organizadas por el Gobierno y los donantes.
 - **Flexibilidad:** en el marco de los PP se pueden transferir recursos de unas actividades a otras (en la actualidad por una cuantía equivalente al 10% del presupuesto total del PP).
9. Es necesario, por tanto, examinar el PP de Malí en función de los resultados conseguidos en esas cuatro esferas.
10. Las cuatro actividades formuladas en el marco del PP tenían como finalidad facilitar la canalización de la ayuda alimentaria del PMA y la principal esfera de complementariedad es de carácter geográfico. El enfoque geográfico se basa en un análisis de las zonas más vulnerables en el marco del Sistema de alerta temprana en caso de hambruna (FEWS). Sin embargo, y en ausencia de un análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) más focalizado en las regiones septentrionales, la selección de los beneficiarios responde más a los objetivos y criterios establecidos por los asociados del PMA en la ejecución. En consecuencia, la misión observa que la selección de los beneficiarios es mejor en el plano regional (las cuatro regiones septentrionales) que en el de las comunidades, en las que los grupos más vulnerables no han sido identificados ni han recibido asistencia de manera sistemática.
11. Desde el punto de vista estratégico, las actividades del PP están vinculadas en el sentido de que todas ellas complementan la estrategia nacional de desarrollo. También parecen estar bien integradas en los programas de los ministerios encargados de la ejecución. No parece, en cambio, que se haya intentado aprovechar las posibles sinergias entre las diferentes actividades. El hecho de que no se hayan conseguido progresos importantes en este aspecto se debe a la ausencia de mecanismos apropiados de coordinación de las actividades del PP a nivel regional y central. Los ministerios encargados de la ejecución no han adoptado todavía un enfoque de colaboración para la ejecución del PP. El resultado sobre el terreno es una frecuente compartimentación de las actividades, así como la falta de coordinación (similar a la que existía antes de adoptar el enfoque del PP).
12. La misión ha observado que con la ampliación del PP para incluir un componente de alimentación escolar y actividades relacionadas con la salud (que se añaden a las actividades de desarrollo rural anteriores) se da prioridad a las regiones del norte del país que padecen una mayor inseguridad alimentaria, a las zonas propensas a las catástrofes y a las mujeres. Sin embargo, el hecho de que los objetivos del PP no estén claramente delimitados es un obstáculo para evaluar con precisión si las actividades seleccionadas utilizan del mejor modo posible la ventaja comparativa de la ayuda alimentaria y si la distribución de los recursos entre esas actividades está de conformidad con las prioridades del PP.



13. La misión llegó la conclusión de que la preparación del primer PP no se concretó en una estrategia de desarrollo nítida ni en un programa totalmente coherente para la intervención del PMA en Malí. De hecho, el PP parece ser una refundición de proyectos en curso, que siguen siendo diseñados, gestionados y supervisados independientemente unos de otros. La misión considera que los PEP y PP sucesivos deberían prepararse más de acuerdo con el espíritu del enfoque del programa en el país, con un conjunto de actividades del PMA más coherentes, integradas y focalizadas. Los objetivos del próximo PP deberán ser definidos y cuantificados con toda claridad.

EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Cuestiones relativas a la financiación y la asignación de recursos

14. La misión observó que en la oficina en el país existía una cierta confusión en lo referente a los asuntos presupuestarios y financieros y que ello había obstaculizado la administración y ejecución del PP. La oficina en el país considera que los procedimientos financieros en vigor han reducido considerablemente la flexibilidad que atribuye en principio el enfoque del PP al director de la oficina en el país para transvasar recursos entre las diferentes actividades. A este respecto, un factor que dificulta gravemente la capacidad del PMA para realizar actividades de desarrollo en Malí de forma eficiente y eficaz es la cuantía de los fondos proporcionados en concepto de costos de apoyo directo (CAD).
15. Mientras que anteriormente la financiación correspondiente al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas aportaba a la oficina en el país los recursos necesarios para financiar insumos complementarios esenciales, actualmente la suma percibida en concepto de CAD se fija como un porcentaje del valor de la ayuda alimentaria programada y distribuida efectivamente, de manera que cuanto menor es la cantidad de alimentos solicitados y entregados, menor es la financiación en concepto de CAD. Como ya se ha señalado en otros informes de evaluación de PP, no existe una correlación directa entre el apoyo técnico que puede ser necesario y la cantidad de alimentos expedidos. Puede darse el caso de que determinados países que sólo pudieron absorber pequeñas cantidades de alimentos el año pasado necesiten este año recursos técnicos adicionales para aumentar su capacidad de absorción.
16. Hay otra cuestión que reviste una importancia esencial. Para que la ayuda alimentaria contribuya a facilitar el desarrollo a largo plazo, en lugar de subsanar el hambre inmediata, se deben proporcionar puntualmente los recursos complementarios necesarios (tanto en cantidad como en calidad). Para ello, es necesario recalcar que los países donantes deben incluir en sus compromisos con el PMA los recursos necesarios para sufragar los insumos complementarios que hayan sido aprobados por la Junta Ejecutiva en el PP.

Recomendación

- ✎ El PMA debe velar por que se asigne a los PP la financiación necesaria para preparar y realizar actividades de desarrollo en Malí.

Recursos humanos

17. Para desempeñar las funciones básicas de planificación y ejecución de programas de desarrollo (p. ej., aspectos de logística, seguimiento, cuestiones de género y VAM) se necesitan también recursos humanos suficientes. Para cumplir las expectativas establecidas en la política de habilitación para el desarrollo y garantizar que las oficinas en los países



cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo adecuadamente actividades de desarrollo, se recomienda una vez más (como ya se ha hecho en anteriores evaluaciones de los PP) que el PMA examine y ajuste el perfil de dotación de personal de las oficinas en los países en el caso de aquellas oficinas que administran PP. La misión ha constatado que en el caso de Malí, las deficiencias en estos ámbitos han obstaculizado la preparación y ejecución del PP.

18. La misión ha tomado nota de que debido a las características del método utilizado para calcular los CAD, la financiación del personal que debe planificar y administrar el programa, así como del asignado en las oficinas sobre el terreno, a 1.500 kilómetros de Bamako, se realiza mediante una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR). Si no se hubiera ampliado recientemente la OPSR, habría sido necesario cancelar los contratos de esos miembros del personal. Además, la frecuente rotación del personal internacional tiene, al parecer, efectos negativos de consideración sobre la eficiencia y eficacia operacional de la oficina en el país. Habida cuenta del importante vínculo "no programado" existente entre el PP y la OPSR, la misión considera necesario poner remedio a esta situación si el PMA pretende seguir prestando asistencia para el desarrollo a Malí.

Recomendación

- ✎ El Departamento de Operaciones debería adoptar una fórmula adecuada para evaluar el número y el perfil de los miembros del personal necesarios (tanto de contratación nacional como internacional) para administrar con eficacia el PP de Malí, que no guardan relación con la cuantía de alimentos expedidos.

Seguimiento

19. El sistema de seguimiento del PP prevé hacer acopio de datos desglosados sobre todos los beneficiarios directos. Existe, sin embargo, una cierta confusión sobre la viabilidad del seguimiento de los indicadores de la ejecución a largo plazo y sobre el impacto global de la ayuda alimentaria, que sólo puede dar buenos resultados si se realiza durante un período prolongado (en algunos casos durante muchos años). Cabe señalar también que el seguimiento es limitado y no muy eficaz (especialmente el que realizan los asociados en la ejecución) debido a la falta de recursos, la escasa coordinación en el programa y los problemas institucionales.
20. En términos generales, la misión de evaluación observó que el diseño actual de las actividades no ha facilitado la labor de seguimiento. Esto se explica por el hecho de que en el momento de diseñar los proyectos no se definieron con claridad ni los sistemas de seguimiento ni los indicadores. Es necesario que los principales colectivos interesados participen en la elaboración de un plan para el seguimiento del desempeño. La identificación de supuestos y el análisis del riesgo son otros importantes aspectos que no han sido objeto de una definición y seguimiento adecuados. En este sentido, la misión considera que sería necesario proseguir y ampliar las iniciativas recientes encaminadas a introducir un sistema de seguimiento.



Recomendación

- ✎ Es necesario impartir urgentemente capacitación al personal responsable del seguimiento del programa. La oficina en el país debería dar los pasos necesarios para que se impartiera capacitación a todos los asociados en la ejecución como parte de la preparación de los próximos PEP y PP.

Compromisos relativos a la mujer

21. En general, al seleccionar las intervenciones se han tenido en cuenta las actividades que benefician directamente a la mujer. Si el 23% de los beneficiarios directos del componente de APT-APC son mujeres (el objetivo es el 25%), éstas también se benefician de forma indirecta porque las actividades contribuyen a reducir su carga de trabajo (construcción de pozos someros y pozos entubados, etc.) o a aumentar la cantidad de alimentos disponibles en el hogar.
22. El PMA ha estipulado que sus asociados en las tareas de desarrollo reúnan datos sobre la distribución de alimentos (desglosados por sexos) y sobre las mujeres beneficiarias en general. Algunos asociados no entienden la razón de esta tarea adicional, y ello hace necesario llevar a cabo una labor de concienciación y establecer una cooperación más estrecha con algunos de los asociados en la ejecución.
23. Es importante reconocer que el PMA no comprende adecuadamente las funciones que les corresponde a los hombres y las mujeres en los principales grupos étnicos de Malí, particularmente en lo que respecta a la seguridad alimentaria y los métodos de supervivencia. Por ello, al no existir información fiable sobre esta cuestión, es aconsejable no aplicar demasiado superficial o automáticamente las directrices relativas a la paridad entre hombres y mujeres en la distribución de los productos alimenticios. Por ejemplo, la tarea de excavación de pozos es competencia de los hombres, que son, por tanto, los beneficiarios directos de la ayuda alimentaria. Como este trabajo se considera demasiado exigente para las mujeres, éstas sólo pueden beneficiarse en este caso de manera indirecta.

Recomendación

- ✎ Se deben reunir y analizar datos desglosados por sexos sobre las funciones, recursos y responsabilidades en el seno de los grupos principales que se benefician de la ayuda alimentaria del PMA.

Análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) y Programa de Reestructuración del Mercado de Cereales (PRMC)

24. El VAM plantea otro problema aún sin resolver. El análisis preciso de la inseguridad alimentaria y de la vulnerabilidad (un análisis del problema del hambre) a nivel nacional y subnacional es un indicador importante de la pertinencia del PEP/PP. En la actualidad, es el PRMC el que tiene la responsabilidad del VAM. Aparte de su eficacia como sistema de seguridad alimentaria, el PRMC ha llevado a cabo satisfactoriamente el difícil cometido de integrar una red de actividades multidisciplinarias, que van desde el acopio y análisis permanente de datos sobre la vulnerabilidad hasta las operaciones de urgencia sobre el terreno. La constitución de un fondo común para la utilización de los recursos aportados por los donantes, sin identificar las contribuciones individuales, es otra característica excepcional del PRMC. Aunque algunos de los países donantes originales ya no aportan productos al PRMC, continúan siendo miembros activos de este foro de discusión y reflexión, que a su vez facilita la planificación de las intervenciones de desarrollo.



25. En las zonas en las que está presente el PMA se realiza periódicamente el seguimiento de la vulnerabilidad, que se basa en análisis efectuados en el marco del FEWS. Este hecho lleva a la misión a concluir que las actividades de VAM deberían centrarse en determinar las causas de la vulnerabilidad estructural y las poblaciones que la sufren, pues ello permitiría al PMA perfeccionar sus procedimientos de selección, tanto de los beneficiarios como de las zonas geográficas y los sectores. Los resultados del VAM que se está desarrollando en la actualidad deberían darse a conocer antes de la preparación del PP, para que el PMA pudiera conseguir una "selección ideal" y hacer una "elección óptima" de los beneficiarios teniendo en cuenta la disponibilidad de asociados y las condiciones reales sobre el terreno.

Recomendaciones

- ✍ Sin duda alguna, la contribución del PMA al PRMC es su aportación más importante al desarrollo con miras a garantizar la seguridad alimentaria en Malí. En consecuencia, el Programa debería seguir contribuyendo a este foro y participando activamente en él
- ✍ En el futuro, en el marco del VAM se deberían reunir y analizar datos complementarios específicos para ayudar a determinar con mayor precisión las características de las poblaciones beneficiarias de la ayuda del PMA.

Participación y apoyo del Gobierno

26. Aunque son de destacar la participación del Gobierno y su sentido de responsabilidad en relación con el PP, el marco institucional en vigor y las modalidades de intervención, poco adecuadas, limitan la eficiencia y eficacia de la administración del programa y la ejecución de las actividades por los ministerios competentes. El marco institucional corresponde a la situación anterior, en la que el Ministerio de Desarrollo Rural era el único asociado gubernamental en la ejecución de las actividades del PMA. Aunque en la actualidad intervienen otros ministerios, el Ministerio de Desarrollo Rural sigue coordinando las actividades del PP. Esta situación no es la más conveniente, por cuanto el ministerio es el que decide la asignación de los recursos del PP y se beneficia de ellos.
27. Cabe señalar que la falta de comprensión del concepto de programa en el país por parte de algunos asociados esenciales, y las dificultades generales de coordinación que se han expuesto anteriormente, han dificultado la buena marcha del PP. El PMA debería poner el máximo empeño en informar a sus asociados sobre la naturaleza y los efectos de los nuevos mecanismos, incluyendo las repercusiones jurídicas del marco institucional y las nuevas modalidades de cooperación. Debería considerarse la posibilidad de impartir capacitación a los principales asociados. El nuevo enfoque programático exige también una comunicación intensa y participativa entre el personal del PMA y los funcionarios públicos competentes, lo que mejoraría el intercambio de información.



Recomendaciones

- ✎ Debería revisarse el marco institucional del PP para garantizar la formulación, planificación y gestión integradas de las actividades, una participación suficiente de los ministerios competentes y la coordinación eficiente y eficaz a todos los niveles.
- ✎ También es aconsejable que el Ministerio de Desarrollo Rural convoque la primera reunión del comité de coordinación y organice un taller para informar sobre el nuevo enfoque del PMA a los asociados del Gobierno.

Integración en los procesos de la CCA/UNDAF y los programas de donantes bilaterales

28. La misión tomó nota de que la preparación del PEP y el PP se llevó a cabo en el marco de la reforma del sistema de las Naciones Unidas, que comprendía la introducción del enfoque del programa en el país como instrumento en todos los organismos de las Naciones Unidas. Por lo que respecta a Malí, el PEP y el PP se basan en el análisis formulado en la Nota sobre la estrategia del país. La misión también tomó nota de que la formulación del PP reforzó considerablemente la participación del PMA en el proceso del UNDAF.

Los asociados y su eficacia

29. El gran número y diversidad de asociados en la ejecución que están presentes en Malí constituyen un activo importante que ha permitido al PMA desarrollar sus intervenciones en una serie de lugares de la amplia zona abarcada por las cuatro regiones septentrionales. Sin embargo, esta situación ha creado algunos problemas. Muchos de los asociados son ONG locales con fondos y recursos humanos limitados y ello ha sido un obstáculo para conseguir la coordinación y colaboración necesarias para que los proyectos sean sostenibles y realizar con arreglo a los requisitos del PMA las tareas de seguimiento y presentación de informes.
30. Además, esos asociados en la ejecución no poseen a menudo suficiente información sobre las políticas y objetivos del PMA, lo que limita su capacidad para canalizar con eficacia la ayuda alimentaria. La misión observó también que el gran número de asociados en la ejecución (más de 40), con condiciones muy diferentes desde el punto de vista financiero y de los recursos humanos y cuyos programas no son a veces compatibles con los objetivos del PMA, ha dado lugar a unas intervenciones dispersas y que más parecen fruto de la improvisación que de la planificación.



Recomendaciones

- ✍ Las asociaciones establecidas entre el PMA y los diferentes colectivos interesados no gubernamentales son indispensables y deben mantenerse, pero en aras de la eficiencia debería reducirse el número de asociados. Deberían establecerse criterios para seleccionar asociados idóneos para realizar las actividades del PP, tomando en consideración: i) su capacidad financiera y técnica; y ii) la compatibilidad de sus objetivos y enfoques con los del PMA.
- ✍ Es necesario informar al personal de los asociados en la ejecución sobre las políticas y directrices del PMA, así como sobre sus procedimientos financieros y administrativos.

Compatibilidad con la política de habilitación para el desarrollo

31. La misión consideró que los objetivos del PP y las actividades que la componen son compatibles con la política de habilitación para el desarrollo del PMA. Cabe señalar también que aunque casi todas las actividades del PP se concibieron antes de que se formulara la nueva política, la oficina en el país ha puesto un gran empeño en adaptar dichas actividades cuando ha sido necesario.
32. La misión observó que al diseñar las actividades no se concedió la atención necesaria a la necesidad de garantizar que los bienes creados fueran sostenibles ni a la formulación de estrategias adecuadas para la supresión de la asistencia del PMA. Además, aún queda trabajo por hacer para asegurar que el PP cumpla todos los aspectos de la política de habilitación para el desarrollo. Eso sólo será posible estableciendo contactos sólidos y permanentes con el Gobierno, los principales interesados (beneficiarios, organizaciones comunitarias, dirigentes tradicionales y órganos de la administración local) y posibles asociados (ONG, otros organismos de las Naciones Unidas y donantes bilaterales).

Recomendaciones

- ✍ En el futuro, la formulación de los objetivos generales y específicos del PEP y el PP debe basarse en un enfoque más participativo.
- ✍ Antes de elaborar los nuevos PEP y PP, y sus componentes, es necesario impartir capacitación al personal de la oficina en el país y a sus principales asociados en Malí respecto de la preparación de un marco lógico.
- ✍ Es necesario estructurar más nítidamente las funciones del PMA en Malí en lo que respecta al desarrollo, y formular una estrategia de retirada del PMA para cada una de las actividades del PP. También es necesario establecer claramente los objetivos a largo plazo e inmediatos e identificar actividades que permitan cumplir esos objetivos.



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

33. Como ya se ha indicado, los objetivos propuestos en el PP son demasiado generales para que sea posible evaluar en qué medida han contribuido las actividades a su consecución. Se ha de admitir que ésta es una limitación en el análisis que se presenta a continuación.

Alimentos por trabajo y alimentos para la capacitación (Malí 6146.00)

34. Esta actividad encaja con la estrategia del Gobierno (que cuenta con el apoyo del PNUD) encaminada al desarrollo humano sostenible en las regiones del norte de Malí, así como con los programas en curso cuya finalidad es mejorar las condiciones de vida aliviando la inseguridad alimentaria y la pobreza. Los objetivos de esta actividad son reducir la pobreza mediante el aumento de la producción agrícola y crear nuevas oportunidades de empleo e ingresos familiares, principalmente mediante la prestación de asistencia a las mujeres rurales.
35. La misión considera que no está claramente definida la lógica que vincula los objetivos inmediatos y a más largo plazo de este componente, lo que lo convierten en una serie de intervenciones dispersas que sólo están arrojando resultados limitados. Si bien es cierto que las intervenciones parecen cubrir las necesidades de desarrollo rural de las poblaciones beneficiarias, se hace necesario reforzar la sinergia entre ellas. Para que la ayuda alimentaria tenga un impacto significativo, hay que modificar sustancialmente la formulación de los objetivos, la identificación de los proyectos, la elección de los asociados y el seguimiento del proyecto. También habría que conseguir una mayor congruencia entre las actividades de APT y APC y los restantes componentes del PP. Pese a todo, el apoyo del PMA a estas actividades parece estar justificado tanto a corto como a medio plazo.

Recomendaciones

- ✍ La oficina en el país debería organizar reuniones con otros asociados de las Naciones Unidas para que se comprendieran más cabalmente los objetivos y actividades de desarrollo del PMA.
- ✍ Cuando se elaboren los próximos PEP y PP debería determinarse la posible complementariedad entre los distintos componentes del PP.
- ✍ Deberían preverse sistemáticamente insumos complementarios para la creación de bienes con arreglo a la modalidad de APT para asegurar su éxito y sostenibilidad.
- ✍ Debería reducirse el número de asociados en la ejecución.

Alimentación escolar (Malí 06267.0 – n° de Wis anterior 6267.00)

36. En lo que se refiere a la educación, el PP está en armonía con los objetivos del Programa decenal para la educación y con el enfoque de otros asociados y donantes en la esfera del desarrollo. El objetivo a largo plazo de este componente es apoyar las iniciativas del Gobierno tendentes a aumentar la tasa de matriculación del 44% en 1997 al 75% en 2008, con especial atención a la educación de las niñas. Los objetivos inmediatos consisten en contribuir a la nutrición de los niños en zonas aquejadas de inseguridad alimentaria; conseguir una mayor asistencia a la escuela y reducir la tasa de abandono escolar, especialmente entre las niñas; incrementar los niveles de matriculación en las zonas rurales



desfavorecidas al menos en un 5% entre los niños y un 5,5% entre las niñas; y respaldar el aumento de la matriculación de las niñas, particularmente en la enseñanza primaria.

37. En conjunto, los índices de asistencia escolar han aumentado gracias a la ayuda alimentaria del PMA, pero este logro no podrá mantenerse si no se afrontan los siguientes problemas: escasa participación de las asociaciones de padres y alumnos (APA) en los comités de gestión del proyecto (especialmente cuando el director de la escuela es el presidente de la asociación); poca participación de las mujeres en los comités de gestión; e interrupciones esporádicas del suministro de alimentos en las escuelas.
38. Para la ejecución de este componente el PMA cuenta con un gran número de asociados que conocen bien las condiciones sociales y tienen una amplia experiencia en la movilización de las comunidades. Gracias a ello al PMA le ha resultado más fácil administrar este componente que, por ejemplo, el de APT y APC. De todas formas, existen notables diferencias entre los asociados en la ejecución por lo que se refiere a la dotación de personal y a la capacidad financiera y material. Aunque hay una cierta sinergia potencial con otros componentes del PP, hasta ahora sólo se han conseguido resultados limitados en este sentido porque algunos de los asociados carecen de la capacidad o de los recursos necesarios.

Recomendaciones

- ✍ Se debe hacer hincapié en la capacitación de las APA y los comités de gestión para intensificar su participación en la gestión de la alimentación escolar.
- ✍ Los alimentos deben distribuirse en las escuelas antes del inicio de cada trimestre.
- ✍ Es aconsejable establecer un sistema más eficaz de seguimiento de la logística hasta el nivel escolar.
- ✍ Con miras a una estrategia de retirada del PMA y cuando existan asociados fiables, el PMA debe exhortar a las APA a emprender actividades generadoras de ingresos.

Apoyo al sector de la salud (Malí 05942.0 — N° de WIS anterior 5942.00)

39. Esta actividad se concibió como un proyecto experimental. Su objetivo a largo plazo es contribuir a mejorar la salud y la nutrición de las poblaciones beneficiarias, mejorando al mismo tiempo la salud ambiental y el acceso a los servicios de atención sanitaria. Los objetivos inmediatos son: alentar a las mujeres en edad de procrear a acudir a los centros de salud comunitarios y a los centros de salud de distrito, y a cuidar mejor su estado de salud y nutricional y el de sus hijos; mejorar la cobertura del servicio sanitario movilizándolo a las comunidades para construir centros comunitarios y reparar los centros de distrito; y apoyar los servicios de saneamiento para las ciudades de Djenné, Gao, Mopti y Timbuktu estableciendo un sistema de recolección de desechos y construyendo pozos y letrinas para centros de salud en el hospital de Gao. Estos objetivos respaldan el objetivo que se ha fijado el Gobierno a largo plazo en este sector.
40. Por dificultades de índole diversa, como el hecho de que no se celebraran suficientes consultas entre la oficina en el país y el Ministerio de Salud acerca de los objetivos, actividades y estrategias de ejecución del componente, esta actividad no se puso en marcha hasta el año 2000. Una misión técnica examinó el componente en mayo de 2000 y propuso que se reorientara para adecuarse mejor a los principios de la política de habilitación para el desarrollo. También propuso que se contratara a un especialista en tecnología



alimentaria para elaborar un producto alimenticio complementario que se pudiera producir localmente.

41. En cuanto al componente de centros de salud comunitarios, los datos de la labor de seguimiento indican que el apoyo del PMA ha contribuido a incrementar la utilización de estos centros. Sin embargo, eso se debe en parte a la llegada a la zona de extranjeros, que de hecho se sienten más atraídos por la ayuda alimentaria que por los servicios de atención sanitaria. Otro de los problemas es que, debido a la movilidad y dispersión de la población, algunos asociados en la ejecución han expresado sus dudas acerca de la viabilidad de los centros comunitarios en algunas zonas del norte de Malí y recomiendan que se adopte un enfoque más adecuado, en consulta con los dirigentes de distrito y los jefes de las tribus.
42. Es necesario señalar que si bien la prestación de ayuda a toda la población femenina está en consonancia con las prescripciones normativas del PMA, ello no significa necesariamente que se estén alcanzando los objetivos del proyecto ni que se haya podido llegar a una parte significativa de la población considerada como objetivo. Una asistencia elevada a los centros comunitarios no supone necesariamente una mejor utilización de los servicios de atención sanitaria. Mientras que es clara la relación entre la asistencia a los centros y la distribución de alimentos, la vinculación entre la asistencia a esos centros y el suministro de servicios de atención sanitaria es mucho menos evidente.
43. La sostenibilidad del componente de centros de salud comunitarios se basa principalmente en la participación local para mantener y gestionar los bienes creados. El sentido de propiedad de los beneficiarios en cuanto a esos bienes depende de su capacidad organizativa, que está relacionada con la adopción de un auténtico enfoque participativo que incluya a las APA, los centros comunitarios y la comunidad en su conjunto.
44. El componente de saneamiento no está plenamente en consonancia con los objetivos de la política de habilitación para el desarrollo. Es difícil identificar los bienes productivos que se están creando y los procedimientos institucionales establecidos para administrarlos y mantenerlos y ello plantea un problema real de sostenibilidad. Al parecer, el PMA no evaluó debidamente el problema del saneamiento en las ciudades secundarias cuando se diseñó el componente y la experiencia indica que la ayuda alimentaria está dando magros resultados al no existir un plan integrado de saneamiento urbano y servicios e inversiones adecuados en materia de saneamiento. Deberían haberse organizado campañas de sensibilización antes de que se iniciara el proyecto y haberse confirmado el compromiso de los funcionarios municipales y de otros asociados. En este componente, el PMA no ha conseguido una aportación suficientemente positiva de los asociados en la ejecución.
45. Al parecer, el Ministerio de Salud no ha participado suficientemente en el diseño y elaboración del componente de salud y nutrición. A juicio de la misión este componente no se diseñó y negoció adecuadamente y de ello derivan las dificultades subsiguientes. A la vista de los objetivos del Gobierno en ese ámbito, se pueden tomar distintas medidas correctivas, que no han de ser necesariamente las que se están aplicando. Hay que señalar también que la producción y distribución de un producto complementario (harina) en los mercados locales plantea varios problemas de logística y organización (p.ej., en relación con una supervisión adecuada, un contenido nutricional apropiado y una garantía de la calidad). Suscita también una cuestión de principio -si la harina debe ser gratuita- que es necesario afrontar.



Recomendaciones

- ✍ Se debe interrumpir el componente de salud centros comunitarios y pensar en un proyecto alternativo en este sector, más ajustado a la realidad actual (por ejemplo, una intervención para combatir el VIH/SIDA).
- ✍ Se debe apoyar a las APA y los comités de gestión mediante actividades de capacitación y sensibilización y es necesario fomentar actividades generadoras de ingresos para sustentar las actividades de alimentación escolar.
- ✍ La actividad de saneamiento debe iniciarse en una zona en la que las condiciones sean más adecuadas (por ejemplo, en Djenné, donde la población tiene la motivación necesaria y está actuando el UNICEF).
- ✍ En el marco de las recomendaciones de la misión de examen técnico, la oficina en el país debería evaluar la viabilidad de producir y distribuir un producto alimenticio complementario en el norte de Malí.

Seguridad alimentaria (PRMC) y preparación para las crisis alimentaria (Malí 6145)

46. Esta actividad ha sido objeto de examen en los párrafos 23-24.

CONCLUSIÓN

47. Todo parece indicar que, a medio plazo, la inseguridad alimentaria estructural y cíclica que aflige a las regiones septentrionales de Malí continuará limitando gravemente la capacidad de la población para promover por sí misma el desarrollo económico. Esta situación de inseguridad alimentaria crónica y aguda y la vulnerabilidad extrema de la población que provoca está socavando los mecanismos tradicionales de supervivencia. Por esa razón, la misión considera que tanto la concentración geográfica de las actividades del PMA como la importancia que se ha otorgado a las actividades en las esferas de la educación y la capacitación y a las orientadas a controlar los cursos de agua, proteger las tierras de cultivo y los pastizales, diversificar la agricultura y promover la preparación para las situaciones de déficit de alimentos están justificados. En conclusión, la ayuda alimentaria debe continuar en las zonas del norte de Malí hasta que la producción de cereales esté suficientemente protegida frente a los avatares climáticos.
48. La misión concluye que existen tres aspectos en los que la ayuda alimentaria a Malí tiene una clara ventaja comparativa: i) apoyo al sector educativo a fin de mejorar el acceso a la educación y aumentar la tasa de matriculación y asistencia escolar, dando prioridad a las niñas; ii) apoyo a los programas para poner en marcha proyectos hídricos agrícolas e impulsar la conservación de suelos y aguas y la regeneración y protección de la tierra labrantía; y iii) prevención y preparación para las crisis alimentarias (es decir, asistencia al PRMC). Al mismo tiempo, es necesario seguir poniendo un empeño especial en corregir las desigualdades entre el hombre y la mujer y las disparidades existentes en lo que respecta al desarrollo económico regional en las zonas en las que está interviniendo el PMA.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APA	Asociación de padres y alumnos
APC	Alimentos para la capacitación
APT	Alimentos por trabajo
CAD	Costo de apoyo directo
CCA	Evaluación conjunta en el país
FEWS	Sistema de alerta temprana en caso de hambruna
IDH	Índice de desarrollo humano
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PIB	Producto interno bruto
PNB	Producto nacional bruto
PP	Programa en el país
PRMC	Programa de Reestructuración del Mercado de Cereales
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

