

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.3/2001/6/1

3 septiembre 2001

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — ZAMBIA (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 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

La evaluación tuvo por objeto determinar si el enfoque programático por países fue un instrumento eficaz para formular y poner en práctica la asistencia del Programa Mundial de Alimentos (PMA) a los programas nacionales de desarrollo y socorro. En la evaluación se comprobó que la estrategia se centraba en las zonas y los grupos más vulnerables y que el programa en el país (PP) de Zambia había logrado un cierto grado de coherencia y complementariedad. El PP es compatible con la política nacional de seguridad alimentaria y está en consonancia con la política de habilitación para el desarrollo del PMA, además de estar relativamente bien integrado en las estrategias y los programas de desarrollo nacionales pertinentes. El Gobierno se siente muy identificado con el proyecto y participa activamente en las actividades del PP, pero los mecanismos institucionales para la supervisión del PP no permiten una participación adecuada del PMA y han generado confusión en la formulación y ejecución de las actividades del programa. Para que la ayuda alimentaria represente una aportación eficaz para fomentar el desarrollo a largo plazo y a fin de cumplir los principios de la política de habilitación para el desarrollo, se deberán tomar medidas para asegurar una financiación adecuada de los costos de apoyo al desarrollo y proporcionar los recursos complementarios necesarios (fondos, personal y otros insumos). Continúa siendo necesaria la ayuda alimentaria en Zambia, debido a que sigue habiendo inseguridad alimentaria en los hogares, situación que se ve agudizada por el VIH-SIDA, la desigualdad de género, el creciente número de refugiados y el aumento de la pobreza.

Proyecto de conclusión

La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2001/6/1), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.3/2001/INF/11), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones formuladas durante el debate.



JUSTIFICACIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA DEL PMA

1. Zambia ha pasado de ser uno de los países más prósperos del África Subsahariana a ser uno de los países más pobres de África, con un escaso desarrollo económico, rentas cada vez más bajas, tasas de pobreza en aumento y la caída a una velocidad alarmante de los indicadores sociales. El empeoramiento del nivel de vida fue particularmente pronunciado en el decenio de 1980, y vino potenciado por la caída del precio del cobre, producto que represente entre el 80 y el 90% de los ingresos por exportación de Zambia. Como consecuencia de políticas macroeconómicas inadecuadas y la marcada participación del sector público en la economía, durante el decenio de 1980 se produjo un ajuste lento y unos resultados económicos deficientes. En 1987, el producto interno bruto (PIB) per cápita fue solamente un tercio del máximo alcanzado en 1981, y el PIB per cápita real descendió un 2,7% al año entre 1965 y 1987. (Sin embargo, desde 1991, la tasa de disminución del PIB se ha reducido hasta una media de un 2% al año.) La subida de los precios del petróleo ha agravado aún más la situación; de tal manera que, en 1998, el PIB per cápita fue de 330 dólares estadounidenses, inferior a la media de 480 dólares del África Subsahariana.
2. Zambia, con una población calculada en 11 millones (2000), presenta una baja densidad demográfica (alrededor de 14 habitantes por kilómetro cuadrado), está desigualmente distribuida (aproximadamente un tercio de la población se concentra en las provincias de Lusaka y Copper Belt, que representan el 7% de la superficie total del territorio), y un grado de concentración urbana relativamente alto (el 40%). La economía del país se centra en los servicios (el 50% del PIB), las industrias de fabricación y minería (el 30% del PIB y el 80% de las exportaciones) y, cada vez más, en la agricultura (el 18%, frente al 12,7% de 1991); y es particularmente vulnerable a las catástrofes naturales recurrentes.
3. Si bien entre 1991 y 1998 en las zonas rurales descendieron las tasas de pobreza, tanto general como extrema, en las zonas urbanas la pobreza general aumentó un 7,4 y la extrema un 3,9%. En cualquier caso, en 1998, del 73% de la población que según las estimaciones vivía en pobreza absoluta,¹ el 81% residía en zonas rurales y el 56% en zonas urbanas. En ese mismo año, entre el 70 y el 80% de la población de ambas zonas eran personas indigentes o que subsistían en condiciones límites de pobreza (cuyos gastos de consumo eran iguales o inferiores al 69% de la línea de pobreza²).
4. Aunque Zambia tiene un gran potencial agrícola, el país tiene considerables problemas de inseguridad alimentaria. Las sequías recurrentes, las deficientes infraestructuras rurales y los escasos ingresos e inversiones han contribuido a frenar el crecimiento del sector agrícola y la producción de alimentos, particularmente en las zonas propensas a la sequía de las provincias occidentales y en algunas partes de las provincias meridionales y orientales.

¹ Por personas *pobres* se entiende las que invierten, como mínimo, el 70% de su presupuesto familiar en la canasta básica de alimentos. Por personas *extremadamente pobres* se entiende aquéllas cuyo presupuesto familiar es inferior al necesario para adquirir la canasta básica de alimentos: gasto mensual por hogar de 47.187 kwacha por equivalente adulto, en precios de 1998. (1 dólar EE UU = 1.670 kwacha en junio de 1998.)

² Gasto mensual por hogar inferior a 32.861 kwacha por equivalente adulto, en precios de 1998.



ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

5. El presente informe se basa en la labor de una misión de evaluación que visitó Zambia entre el 23 de octubre y el 21 de noviembre de 2000³. El principal objetivo de la evaluación fue determinar si el enfoque programático por países había sido un instrumento eficaz para preparar y poner en práctica la asistencia del PMA a los programas nacionales de desarrollo y socorro, y determinar si era probable que dicha estrategia produjera mejores resultados que los logrados con el anterior enfoque por proyectos. El presente informe evalúa la adecuación y eficacia del enfoque programático por países para asegurar que las actividades del PMA poseen las cuatro cualidades de integración, concentración, coherencia y flexibilidad, que se desean conseguir mediante la aplicación de un nuevo procedimiento conjunto de preparación de actividades y programación (en colaboración con el Gobierno y todas las demás partes interesadas).

VISIÓN GENERAL DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Objetivos del programa en el país

6. El programa en el país relativo a Zambia se plantea dos objetivos de desarrollo a largo plazo y cuatro objetivos principales conexos, subordinados a los anteriores. Los objetivos de desarrollo, que se corresponden con las prioridades 1 y 3 de la política de habilitación para el desarrollo, son:
- mejorar la nutrición y calidad de vida de la población más vulnerable en momentos críticos de sus vidas; y
 - contribuir a la creación de activos y promover la autosuficiencia de las personas y las comunidades pobres.
7. Se prevé alcanzar estos objetivos mediante intervenciones destinadas a:
- crear una red de protección social mediante empleos de corta duración, etc.;
 - mejorar el acceso a los alimentos a través de la alimentación complementaria;
 - proporcionar ayuda alimentaria mediante programas de prevención y de mecanismos de lucha contra el VIH-SIDA, con el fin de mitigar el impacto actual y futuro de esta enfermedad en la seguridad alimentaria del hogar; y
 - ayudar a mantener la capacidad de respuesta del Gobierno ante las situaciones de emergencia que crean las sequías recurrentes y prestar asistencia a los refugiados.
8. En el programa en el país, destinado a 457.210 beneficiarios, se utilizarán 57.203 toneladas de alimentos durante el período 1998–2002, con un costo total de 31,9 millones de dólares, incluidos los costos operacionales directos (COD), los costos de apoyo directo (CAD) y los costos indirectos.
9. El programa en el país también prevé destinar a imprevistos una cantidad de 4 millones de dólares “para alimentar a unos 80.000 refugiados que podrían entrar en el país, habida cuenta de la incertidumbre política reinante en los países vecinos”.

³ La misión estuvo formada por un jefe de equipo de la FAO, un oficial de evaluación del PMA y dos consultores nacionales del PMA.



Las actividades y su relación con el programa en el país: integración, concentración, coherencia y flexibilidad

10. Las actividades del programa en el país incluyen:
- Actividad básica 1: Alimentos para la creación de activos en zonas;
 - Actividad básica 2: Alimentos para la creación de activos en el medio rural;
 - Actividad básica 3: Alimentación complementaria;
 - Actividad complementaria 1: Servicio de ayuda alimentaria (Fondo para la educación de niñas y microproyectos);
 - Actividad complementaria 2: Gestión y mitigación de los efectos de las catástrofes; y
 - Actividad complementaria 3: Análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM).
11. Son cuatro los principales beneficios que se espera obtener del enfoque programático por países:⁴
- **Integración:** Las actividades básicas del programa del PMA en el país estarán vinculadas y dirigidas a las prioridades estratégicas manifestadas por el Gobierno y otros organismos de las Naciones Unidas dentro del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF).
 - **Concentración:** La ayuda alimentaria se destinará a las regiones más pobres y a los hogares con mayor inseguridad alimentaria, y se utilizará para apoyar las actividades que resulten más apropiadas en el marco socioeconómico existente.
 - **Coherencia:** Los principales elementos del programa en el país serán complementarios y estarán relacionados entre sí, además de con otras actividades de desarrollo externas realizadas por el Gobierno y los donantes.
 - **Flexibilidad:** Dentro de cada programa en el país, se podrán transferir recursos de unas actividades a otras.
12. Es preciso, en consecuencia, examinar en qué medida se ajustan a estos cuatro conceptos los resultados del programa en el país relativo a Zambia.
13. La misión de evaluación observó que los dos objetivos generales del PP estaban claramente definidos, se ajustaban a las prioridades de desarrollo del gobierno, y eran plenamente compatibles con la nueva política de habilitación para el desarrollo del PMA. Se consideró que las tres actividades básicas se complementaban y se reforzaban mutuamente.
14. La misión comprobó que había un considerable grado de **coherencia** entre las actividades del programa. Además, a su entender, la naturaleza, el alcance y las modalidades de ejecución también se habían determinado principalmente atendiendo a objetivos técnicos y estratégicos claramente definidos (creación de activos en las comunidades y hogares para las personas pobres con inseguridad alimentaria, desarrollo de recursos humanos y mitigación de los efectos de las catástrofes). Existía también constancia de un sesgo deliberado en el PP hacia la **concentración** de la ayuda alimentaria por sectores (salud, educación y desarrollo rural, y mitigación de los efectos de las

⁴ La misión formuló estas definiciones de trabajo ampliadas (las definiciones originales figuran en el documento CFA 38/P/6), con objeto de definir criterios más específicos para evaluar el programa en el país relativo a Zambia.



catástrofes), zonas geográficas (en los distritos con mayor inseguridad alimentaria y zonas propensas a las catástrofes), y grupos de población (mujeres).

15. Sin embargo, la misión llegó a la conclusión de que el PP no explotaba al máximo los posibles vínculos de programación entre actividades, o la **integración** entre las actividades básicas y las complementarias, o bien la relación de éstos con los programas nacionales pertinentes. Se podía haber potenciado aun más la integración y la consistencia interna de las actividades del PP destinadas a apoyar el desarrollo de recursos humanos y la creación de activos, y de aquéllas relacionadas con la alimentación complementaria y la mitigación de los efectos de las catástrofes. Había también fundamentos sólidos para establecer vínculos adicionales entre las actividades de alimentación complementaria, alimentos para la creación de activos y las actividades dirigidas a la preparación y mitigación de los efectos de las catástrofes en los distritos más vulnerables.
16. La actividad complementaria 1 del PP preveía un servicio de ayuda alimentaria/reserva para imprevistos destinado, por ejemplo, a actividades de socorro en situaciones de emergencia y de mitigación de los efectos de las catástrofes en las zonas propensas a la sequía y en períodos de sequía. Las recientes sequías e inundaciones han demostrado la utilidad de esta partida. Sin embargo, las diferencias entre la canasta de alimentos para actividades de desarrollo y la destinada a emergencias han reducido significativamente la flexibilidad en el uso de los recursos del PP durante las emergencias. Además, dicha flexibilidad se ve aún más restringida por **los procedimientos presupuestarios y contables actuales del PMA**, que aún se basan en actividades individuales y no en el conjunto del PP. Esto obstaculiza seriamente los préstamos de fondos entre actividades y entre las carteras de emergencia y desarrollo.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Sistemas y procedimientos de apoyo al programa en el país

17. La elaboración del presupuesto se realiza en coordinación con la oficina regional, y se celebran reuniones regionales tres veces al año, como mínimo. (La cuestión de los procedimientos programáticos por países se trató en una reunión regional celebrada en junio de 1998.) El procedimiento financiero que establece que todas las operaciones de pago se realicen en la sede del PMA limita la actuación del director en el país en virtud de las facultades en él delegadas. Este hecho influye directamente en la flexibilidad del programa ya que dificulta, complica y prolonga los procedimientos de préstamos internos, que constituyen un aspecto importante de la gestión de los programas sobre el terreno, y permiten la respuesta rápida del PMA ante necesidades alimentarias urgentes y no previstas.

Recomendación

Los procedimientos presupuestarios y contables deben adecuarse a la flexibilidad en la asignación de recursos que el PP pretende facilitar.

Cuestiones relativas a la financiación y la asignación de recursos

18. **Los procedimientos presupuestarios y contables actuales**, que aún se basan en la realización de actividades individuales y no en el conjunto del programa en el país, restringen la flexibilidad en la asignación de recursos (es decir, las transferencias entre actividades del programa).



19. Además, el método utilizado para el cálculo y la asignación de los costos de apoyo directo restringe gravemente la capacidad del PMA de llevar a cabo actividades de desarrollo de forma eficiente y eficaz. En el PP para Zambia original, aprobado por la Junta Ejecutiva, se detallaban los costos totales estimados de dotación de personal, apoyo técnico, artículos no alimentarios y otros recursos complementarios necesarios para la ejecución de todas las actividades del programa. Desde que se introdujo en el PMA el nuevo método para calcular los CAD sobre la base del tonelaje de alimentos movilizados el año anterior, se ha limitado el presupuesto de funcionamiento del PP y no se han respetado las estimaciones originales, lo cual ha provocado graves déficit de recursos humanos y materiales necesarios y ha perjudicado la eficiencia y eficacia de las actividades de desarrollo.

Recomendaciones

Debe encontrarse un método más apropiado para calcular los CAD de las actividades de desarrollo.

Deben revisarse las dos canastas de alimentos para hacerlas más complementarias.

Transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM)

20. Zambia reúne actualmente las condiciones que le permiten reembolsar únicamente el 50% de los costos de transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM). Pero las condiciones socioeconómicas y restricciones fiscales actuales del país (que funciona con un presupuesto de tesorería, al amparo de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional [FMI]) reducen gravemente su capacidad para afrontar los costos de TIAM. El país se ha incluido recientemente en la lista de países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y puede acogerse ahora a un alivio del 50% de su deuda en virtud de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). Así pues, su actual condición de país que reembolsa el 50% de los costos de TIAM (en lugar del 100%) ya no se corresponde con su posición socioeconómica o su disponibilidad de recursos fiscales. Además, los actuales cálculos de los costos de TIAM parecen infravalorar el costo de distribución entre los puntos de entrega en el interior del país (PEIP) y los puntos de distribución final (PDF) en Zambia. Por último, en vista de la política de liberalización de mercados del Gobierno, la distribución y el almacenamiento de alimentos posiblemente no sean ya funciones que deba realizar el sector público.

Recomendaciones

Debe revisarse la matriz de costos de TIAM de cada una de las actividades del PP, con vistas a actualizar los costos de distribución entre los PEIP y los PDF, y capacitar al personal de la Dependencia de Gestión del Programa de Alimentos (FPMU) sobre las necesidades de TIAM, especialmente en aspectos relativos a la planificación logística y las condiciones de reembolso.

Debe estudiarse el aumento del nivel de reembolso de los costos de TIAM hasta el 100%.

El PMA y el Gobierno deben acordar la estrategia adecuada para la distribución de alimentos a los PDF.



Recursos humanos

21. Para cumplir las expectativas planteadas en la política de habilitación para el desarrollo y asegurarse de que las oficinas del PMA en los países estén equipadas para llevar a cabo las actividades de desarrollo, así como operaciones de urgencia y operaciones prolongadas de socorro, es necesario que **la dotación y perfil del personal, y los recursos logísticos, sean los apropiados** para estas tareas. El nuevo enfoque programático supone un reto para el PMA en lo que respecta al nivel y las aptitudes del personal encargado del diseño, la ejecución y la gestión financiera del programa, y de proporcionar apoyo al personal nacional de contrapartida. Las instituciones del Gobierno están sobrecargadas a causa de la escasez de personal y el alto nivel de desgaste debido a la baja remuneración, los recortes presupuestarios y el VIH-SIDA, lo que supone una carga adicional para el personal de la oficina en el país.

Recomendaciones

El PMA debe examinar urgentemente la cuestión de la dotación de personal y las modalidades de ejecución con objeto de proporcionar:

- ✍ una fórmula apropiada para determinar los puestos de personal del programa y de apoyo necesarios (funciones, responsabilidades y descripciones de los puestos), que variará en función del tamaño, la complejidad y la cobertura geográfica del programa;
- ✍ los perfiles de personal apropiados (aptitudes y experiencia) y estructura organizativa interna de la dependencia del programa; y
- ✍ la dotación mínima de personal básico (tanto nacional como internacional) necesaria para la gestión eficaz del programa, con independencia del tonelaje anual de alimentos previsto (o utilizado), basada en el alcance y la naturaleza de las necesidades del programa y la capacidad de las instituciones del país.

Seguimiento

22. La oficina en el país, consciente de las deficiencias del actual sistema de seguimiento, ha implantado un nuevo sistema de seguimiento y evaluación (SyE), que incorpora indicadores objetivamente mensurables de los resultados y el impacto. Ahora, los asociados para el desarrollo y el personal de gestión y ejecución del programa deberán aprender a utilizar el sistema de SyE y cómo mejorar la ejecución en función de los resultados de SyE.
23. Es necesario que cada organismo de ejecución mantenga un sistema de SyE ajustado a sus necesidades particulares de apoyo a la planificación y ejecución del programa, ya que es probable que las necesidades del PMA difieran de las de los asociados para el desarrollo. Como secretaría del órgano responsable de la supervisión y gestión del PP, la FPMU debería mantener su propio banco de datos para apoyar la coordinación programática y suministrar información al Comité de Coordinación Interministerial (designado por el Gobierno para llevar a cabo las funciones de supervisión y gestión del programa en el país) en la que se basará para la toma de decisiones fundamentadas.

Recomendaciones

El conjunto de los organismos que ejecutan y aplican el programa en el país deberán responsabilizarse, de forma colectiva, para establecer un sistema de SyE eficaz, al



que el PMA deberá proporcionar apoyo y orientación.

En el programa en el país y en los documentos de las actividades deben esbozarse claramente los sistemas de SyE y de presentación de informes, incluidos los formatos, las frecuencias y los canales de comunicación.

Género

24. En el diseño del programa en el país, se hicieron esfuerzos considerables por abordar las cuestiones de género. Sin embargo, parece que en algunos casos las decisiones que se tomaron tuvieron efectos opuestos a los que se pretendían. Por ejemplo, la idea de que mediante la “autoselección” las mujeres automáticamente constituirían la mayoría de los participantes voluntarios en las actividades de alimentos para la creación de activos, al parecer, no se ha producido en la práctica. Las mujeres participaron, pero no sólo en su propio beneficio sino también en beneficio de sus hijos e incluso de los miembros masculinos del hogar, entre ellos sus maridos. Además, su participación supuso una carga *añadida*, ya que se esperaba que, aparte de trabajar en la actividad, continuaran desempeñando sus responsabilidades domésticas y reproductivas en el hogar.
25. A falta de un análisis de género para establecer la capacidad de las mujeres para hacer frente a la situación en el marco de las actuales actividades de alimentos para la creación de activos (que requieren un uso intenso de mano de obra), es difícil concluir que las actividades les beneficiaron, y que no supusieron únicamente un incremento de su carga de trabajo. Otras consideraciones tienen que ver con las duras condiciones medioambientales en las que se realizó el trabajo y el hecho de que las mujeres no tuvieran ropa protectora adecuada.

Recomendación

En el diseño de futuros programas en los países, para abordar las cuestiones de género adecuadamente, se debe contar con la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) de mujeres u otros especialistas en cuestiones de género.

Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

26. El PP incluye una actividad de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) complementaria (Actividad complementaria 3). El objetivo de esta actividad es contribuir a la creación de una Dependencia de Gestión y Mitigación de los Efectos de las Catástrofes (DMMU) eficaz para la preparación y respuesta a las catástrofes, que utilice consultorías y formación local para fortalecer la capacidad del personal en la integración y utilización del VAM y otros datos sobre riesgos para la toma de decisiones, planificación de contingencias y preparación de planes de acción.
27. La selección geográfica hasta el nivel de distrito mediante el VAM es una parte explícita del PP y se aplica en las actividades de alimentos para la creación de activos y alimentación complementaria. Al realizar la selección, el PP se ha centrado en el nivel de distrito y no en niveles **por debajo** de éste como comunidades y núcleos familiares, aunque los distritos con inseguridad alimentaria pueden presentar niveles muy variables de inseguridad alimentaria y focos de pobreza aguda. La misión cree que, teniendo en cuenta las limitaciones de los datos existentes, el VAM y la selección son, en general, satisfactorios. Sin embargo, la dispersión de responsabilidades relativas a esta actividad entre instituciones no pertenecientes al Gobierno no asegura su sostenibilidad.



Recomendaciones

La Dependencia de VAM y la DMMU deben cooperar para integrar métodos y bases de datos en un único sistema común, en la medida de lo posible.

Las dependencias de SyE y de VAM deben ser dependientes y respaldarse mutuamente.

La selección geográfica del próximo PP debe basarse en un análisis actualizado de la vulnerabilidad crónica. La Dependencia de VAM también debe examinar la vulnerabilidad en el nivel de subdistrito para tratar de alcanzar una mayor precisión.

La Dependencia de VAM, en colaboración con la DMMU y el Grupo de trabajo de análisis de la vulnerabilidad, deben realizar, tan pronto como sea posible, un análisis actualizado de la **vulnerabilidad crónica**. Esta evaluación debe basarse en un análisis detallado del riesgo de catástrofes.

Participación y apoyo del Gobierno

28. El programa para Zambia ha evolucionado como resultado de la experiencia de varios años de actividades del PMA en el país. La formulación del PP se realizó siguiendo un proceso participativo, dirigido por un grupo de acción compuesto por las principales partes interesadas, y presidido por el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico. En el PP se detallaron los recursos necesarios para la ejecución del programa cuyos costos podían ser compartidos por el Gobierno. Había indicios de la intención (en gran medida realizada) de varios asociados para el desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales, de cofinanciar ciertas actividades.
29. En el documento del programa en el país se hace referencia a las necesidades de dotación de personal y de desarrollo de la capacidad de ejecución del PP de los asociados y del PMA, por lo que la misión entendió claramente que el Gobierno sentía el proyecto como propio y estaba involucrado en la planificación y elaboración del PP y las actividades que lo componen. La participación de asociados bilaterales y multilaterales en la elaboración y ejecución de las actividades con asistencia del PMA también parece ser bastante considerable. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, el acuerdo al que se hace referencia en el documento del programa en el país no se ha firmado, ni tampoco se han desarrollado los mecanismos institucionales previstos.

Mecanismos institucionales para la supervisión y gestión del programa en el país

30. El Gobierno creó el Comité de Coordinación Interministerial (IMCC) para llevar a cabo las funciones de supervisión y gestión del programa en el país. El IMCC es un comité interno del Gobierno al que el PMA asiste únicamente en calidad de organismo invitado. Por este motivo, el Director del PMA en el país no ha participado en las deliberaciones y toma de decisiones del órgano de coordinación del PP, situación que ha provocado anomalías e ineficacia en la asignación y gestión de los recursos del programa.
31. La misión cree que estas anomalías son atribuibles al hecho de que existe un **vacío institucional** bajo el IMCC, es decir, no existe un mecanismo eficaz, a escala operativa, para la elaboración de propuestas integradas para la formulación y ejecución de actividades por parte de todos los interesados, o para la transmisión de las decisiones e instrucciones del IMCC a los organismos de ejecución, dentro o fuera del Gobierno. Además, la FPMU, que debía proporcionar los enlaces y la coordinación necesarios, parece haber adoptado



una visión un tanto restringida de sus funciones y ha limitado sus actividades a la gestión de la logística de la ayuda alimentaria.

32. La misión opina que la existencia de la FPMU no excluye la necesidad de un mecanismo de coordinación institucional, integrado por representantes de organismos técnicos de ejecución, que permitiría intercambiar información y asesoramiento técnico y formular propuestas y recomendaciones para potenciar la ejecución del programa que luego se transmitirían al comité de decisión político.

Recomendaciones

Debe constituirse el Comité Asesor del Programa en el País (CAPP) que estaba previsto en el documento del PP.

Un subcomité técnico, dentro del CAPP, deberá responsabilizarse del diseño, mecanismos de ejecución, vigilancia y evaluación de las actividades del programa.

La FPMU debe actuar como secretaría de estos dos órganos.

Deben acordarse y definirse claramente las responsabilidades y funciones respectivas de los diversos organismos participantes.

Debe formarse al personal de contraparte en las prácticas de trabajo modificadas y en las modalidades de ejecución que surjan del enfoque programático por países.

Integración en la evaluación común del país (CCA) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF)

33. La misión observó que el perfil de la estrategia en el país (PEP) y el programa en el país se habían elaborado en el contexto del proceso de reforma de las Naciones Unidas que introdujo el enfoque programático por países en la Organización y en los diversos organismos que la componen. El PEP y el PP se basaron en la Nota sobre la estrategia en el país (NEP) y el documento de Análisis de la Situación producido por el Equipo de Coordinación de las Naciones Unidas en Zambia.

Asociaciones

34. El programa en el país nació de estrechas consultas mantenidas por el Gobierno con organizaciones civiles, por un lado, y con el PMA, por otro, con una fuerte participación en el proceso de otros organismos de las Naciones Unidas y donantes. Las dos actividades básicas en curso, alimentos para la creación de activos y alimentación complementaria, se llevan a cabo con la colaboración y el apoyo de otros organismos de las Naciones Unidas y, en menor medida, de donantes bilaterales. En esencia, la mayoría de los interesados participan adecuadamente en la formulación y ejecución de las actividades a las que proporciona asistencia el PMA, y se han realizado consultas tanto con hombres como con mujeres. Sin embargo, parece que el grado de compromiso de los organismos bilaterales y las ONG más importantes ha sido, hasta el momento, reducido, lo que ha provocado una disponibilidad irregular de artículos no alimentarios y otros recursos complementarios esenciales para la ejecución eficaz de las actividades de desarrollo que reciben asistencia del PMA.



Actividades en curso y compatibilidad con la política de habilitación para el desarrollo

35. La misión comprobó que el diseño del PP y, en particular, de las actividades de alimentos para la creación de activos y alimentación complementaria, cumplían los objetivos de la política de habilitación para el desarrollo. Al igual que dicha política, el PP enfatiza la necesidad de que exista una fuerte participación comunitaria en la formulación de las actividades a las que proporciona asistencia el PMA. Sin embargo, debido a una consulta inadecuada con los beneficiarios de la actividad de alimentos para la creación de activos en zonas urbanas, se seleccionaron actividades que la misión consideró inapropiadas o secundarias. El nuevo enfoque programático supone un reto para el PMA en términos de dotación y aptitudes del personal para la programación y la prestación de apoyo técnico a la contraparte nacional. En el momento actual, parece que el Gobierno y el PMA han infravalorado sustancialmente los recursos que se necesitan para desarrollar la capacidad técnica y directiva del personal responsable de la ejecución y la gestión del programa en las instituciones nacionales y en la oficina en el país.

Recomendaciones

Para el próximo PP, debe realizarse una evaluación de las capacidades necesarias para el diseño, la gestión y la ejecución del programa.

Debe informarse al personal de contraparte sobre la política y las directrices y procedimientos programáticos, presupuestarios y contables del PMA.

En la formulación y ejecución de futuras actividades del PP, debe consultarse a los beneficiarios y contar con su participación, particularmente por lo que respecta a las mujeres.

EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y SU CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Actividad Básica 1: Alimentos para la creación de activos en zonas urbanas

36. Esta actividad, en su componente de construcción de carreteras e infraestructuras de drenaje, se centra en la mejora de la seguridad alimentaria mediante la realización de actividades de tipo "alimentos por trabajo" durante un período de seis meses por participante. Está destinada a 50.000 beneficiarios urbanos de bajos ingresos (el 90% mujeres), que viven en áreas urbanas no planificadas de 14 distritos urbanos, y ofrece una red de protección social a los residentes urbanos de bajos ingresos. El programa incorpora actividades de formación profesional y empresarial, cursos de alfabetización funcional, y educación para la vida en familia.
37. La misión comprobó que en la selección de actividades **influyeron, al parecer, principalmente las preferencias** de los dirigentes del Comité para el Desarrollo Rural, de las autoridades locales y representantes del gobierno, y del personal del PMA y del organismo de ejecución. Además, los resultados de entrevistas sobre el terreno e informes indican que, en algunos emplazamientos, la selección de participantes fue mayoritariamente realizada por los responsables de la ejecución de las actividades y no por la propia comunidad. A pesar de esta situación de **baja participación comunitaria**, la misión observó que los participantes parecían apreciar las actividades de construcción de



carreteras e infraestructuras de drenaje, en cuanto que mejoraban los accesos y reducían las inundaciones y la incidencia de enfermedades relacionadas con una higiene deficiente.

Recomendaciones

Debe intentarse aumentar la intervención de los participantes en la selección de actividades y beneficiarios.

Deben elaborarse, sin más demora, estrategias para asegurar el mantenimiento de las infraestructuras comunitarias creadas.

Debe realizarse, tan pronto como sea posible, una evaluación del componente de formación profesional y determinar la duración adecuada de los módulos.

Actividad Básica 2: Alimentos para la creación de activos en el medio rural

38. Esta actividad aún no ha sido aprobada. Está dirigida a zonas rurales de alto riesgo, en las que la pobreza y la inseguridad alimentaria se deben, en gran medida, a problemas de acceso a las infraestructuras económicas y sociales. Una reciente misión de evaluación inicial concluyó que, aunque estaba justificado el apoyo del PMA a las actividades de alimentos para la creación de activos, éstas se deberían diseñar de tal manera que no interfirieran con otras iniciativas para el desarrollo, en particular aquellas concebidas sobre el principio de autoayuda. La misión de evaluación inicial también sugirió que se examinara la posibilidad de asignar la responsabilidad general de la ejecución de la actividad a la DMMU.
39. En Zambia, las actividades de respuesta y mitigación de los efectos de las catástrofes son, en la práctica, una **parte del conjunto de intervenciones para el desarrollo**, que incluyen elementos de ingeniería social (mecanismos institucionales) y física (estructuras hidráulicas), cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad de zonas y poblaciones específicas a catástrofes naturales y, en su caso, convulsiones socioeconómicas. La misión opina que es razonable considerar que estas actividades podrían realizarse de manera más rentable integrando en una sola actividad la corriente de recursos destinados a actividades de alimentos para la creación de activos en el medio rural y las propuestas para la preparación, mitigación y gestión de los efectos de catástrofes. Sin embargo, no parece apropiado responsabilizar a la DMMU de la **ejecución** del proyecto, dada su escasa dotación de personal y su limitado radio de acción sobre el terreno. Por otro lado, es necesario **coordinar** estrechamente las intervenciones realizadas por el conjunto de los posibles organismos de ejecución, e incorporar actividades de preparación para las catástrofes en sus respectivos programas. Así pues, la misión opina que estas actividades, junto con la coordinación de la actividad de alimentos para la creación de bienes en el medio rural, se integran, al parecer, en las competencias de la Oficina del Vicepresidente.



Recomendaciones

En el período que falta hasta el término del PP en curso, debe diseñarse nuevamente la actividad de alimentos para la creación de activos en el medio rural y sus mecanismos institucionales de ejecución para incluir actividades de preparación y mitigación de los efectos de las catástrofes.

Las ONG que tengan experiencia considerable en actividades de diseño y ejecución de actividades similares a las propuestas deberán participar activamente en el proceso de formulación.

Actividad Básica 3: Alimentación complementaria

40. El documento sobre **Alimentación complementaria** se revisó en noviembre de 1999 con objeto de convertirlo en una guía de planificación y ejecución más clara y útil, y asegurar su coherencia con la política de habilitación para el desarrollo del PMA. Se redujo el número de distritos seleccionados, de acuerdo con los criterios de VAM y los recursos disponibles, se incrementó el número de objetivos inmediatos, pasando de cinco a siete, y éstos se hicieron más específicos. En la versión revisada, también se contempla utilizar como organismos de ejecución a determinados hospitales centrales, centros de salud, ONG y organizaciones de base comunitaria, que desarrollarán su labor por conducto de los equipos de gestión sanitaria de distrito. En este sentido, la falta de mecanismos bien definidos de ejecución, coordinación y gestión también ha dificultado la realización.
41. La misión observó que existían problemas de distribución de los alimentos desde los almacenes de distrito a los puntos de distribución final (centros de salud, hospitales y asistencia comunitaria a domicilio). Además, la actividad de alimentación complementaria **no está adecuadamente vinculada** con los programas de nutrición y educación para la salud dirigidos a los beneficiarios, a pesar de que las actividades están estrechamente relacionadas entre sí y forman parte del mismo Servicio de Salud Familiar. El reto para el Ministerio de Salud es mejorar su propia eficacia y facilitar la ejecución del programa asegurándose una activa participación y apoyo de las organizaciones de base comunitaria y las ONG para garantizar el impacto y fortalecer la complementariedad. La misión comprobó, en cambio, que las actividades del programa realizadas por la mayor parte de las ONG, en particular en lo relativo al componente de asistencia a domicilio, tenían de hecho un impacto muy positivo en los beneficiarios y, con pocas excepciones, estaban bien coordinadas.

Recomendaciones

Debe realizarse un estudio de referencia.

En las futuras actividades debe introducirse un enfoque participativo.

Debe revisarse el sistema de seguimiento y evaluación, tan pronto como sea posible, con objeto de adaptarlo para su uso en la planificación y gestión de la actividad.

El Ministerio de Salud debe continuar retirando progresivamente a algunos equipos de gestión sanitaria de distritos, centros de salud, y asociados, para alcanzar los resultados deseados con mayor eficacia.

El PMA debe estudiar el pago por adelantado de los costos de TIAM teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias del Gobierno.



Actividad complementaria 1: Servicio de ayuda alimentaria (Fondo para la educación de niñas y microproyectos)

42. La misión comprobó que dentro del Ministerio de Educación existía cierta confusión y falta de concienciación a nivel operativo sobre la actividad de **educación de niñas**: la posible función de la ayuda alimentaria en dicha actividad; los mecanismos para la formulación y ejecución de la actividad; la manera de integrar la actividad en los programas del ministerio; y sus posibles vínculos con los programas de otros ministerios y asociados para el desarrollo. La misión considera que estas cuestiones se podrían resolver mediante consultas a nivel operativo entre los asociados para el desarrollo, en el marco del Subcomité Técnico del CAPP propuesto anteriormente.
43. El **Fondo de microproyectos**, que surgió a partir de la partida para contingencias originalmente propuesta (emergencias, mitigación de los efectos de las catástrofes), facilitaría la respuesta en el momento oportuno a las iniciativas comunitarias de interés. Esta actividad está también en línea con el objetivo de la política de habilitación para el desarrollo de promover la nutrición y la creación de activos y medios de vida sostenibles, así como el desarrollo humano. El proyecto no se ha iniciado aún debido a restricciones presupuestarias.

Recomendaciones

El PMA debe reanudar el diálogo con el Ministerio de Educación a fin de reorientar la actividad de educación de las niñas conforme a los criterios del ministerio y los de las comunidades.

El PMA debe facilitar el intercambio, con el Ministerio de Educación y otros interesados, de experiencias en programas similares de apoyo a la educación en otros países de la subregión.

Sujeto a la disponibilidad de recursos, debe activarse el Fondo de microproyectos y orientarlo para apoyar las actividades de alimentos para la creación de activos en zonas rurales y urbanas.

Actividad complementaria 2: Gestión y mitigación de los efectos de las catástrofes.

44. La actividad complementaria 2 debía proporcionar asistencia técnica a la Dependencia de preparación para casos de catástrofe (posteriormente DMMU), de la Oficina del Vicepresidente, y financiación para la segunda fase de las actividades de VAM.
45. La misión observó que, en la actualidad, las estimaciones del análisis y la cartografía de la vulnerabilidad indican que existe inseguridad alimentaria aguda y crónica en la provincia occidental y partes de las provincias meridionales y orientales, las cuales presentan también un gran riesgo de sequía; mientras que la provincia septentrional presenta riesgo de inundaciones. Dada la frecuencia de las catástrofes naturales y la limitada capacidad institucional para afrontar estas situaciones, el PMA ha centrado su apoyo en la creación de una Dependencia de gestión de la información dentro de la DMMU; en la gestión de recursos e inventarios; y en impartir capacitación a profesionales del desarrollo comunitario y dirigentes locales involucrados en la ejecución de actividades para la mitigación de los efectos de las catástrofes.
46. Según se mencionó anteriormente, una misión de evaluación recomendó, en diciembre de 1999, que la actividad de alimentos para la creación de bienes en el medio rural fuera ejecutada por la DMMU, argumentando que los objetivos de ese proyecto eran muy



parecidos a los de la mitigación de los efectos de las catástrofes. Es evidente que esta propuesta es valiosa, ya que la preparación para los efectos de las catástrofes y su mitigación afectan principalmente a las zonas rurales.

Recomendación

La actividad de mitigación y gestión de los efectos de las catástrofes debe integrarse en la actividad de alimentos para la creación de bienes en el medio rural.

Actividad complementaria 3: Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

47. Esta actividad se evalúa en la sección anterior sobre el VAM. En el PP aprobado, se incluyó en el mismo apartado que la mitigación de los efectos de las catástrofes.

CONCLUSIONES

48. A medio plazo, el hambre crónica estacional y la desnutrición suponen, y seguirán suponiendo, un gran obstáculo para que la mayor parte de los zambianos puedan participar y fomentar su propio desarrollo y el de sus comunidades y su país. Estos factores, combinados con los bajos niveles del PIB per cápita (por demás, con una tendencia a seguir bajando), los efectos de la pandemia del VIH-SIDA y la alta frecuencia de catástrofes naturales y convulsiones económicas externas, colocan a grandes segmentos de la población en una situación de alta vulnerabilidad, y sin posibilidad de recurrir a los mecanismos de subsistencia tradicionales. Por consiguiente, el enérgico enfoque estratégico de las actividades del PMA en las zonas y grupos más vulnerables, y su orientación hacia la preparación en caso de catástrofe y la mitigación de sus efectos en el ámbito comunitario y del hogar está ampliamente justificado y debería continuar en el próximo programa en el país.
49. Estas consideraciones refuerzan la conclusión de que existen posiblemente **tres esferas en las que la asistencia alimentaria puede tener una clara ventaja comparativa en Zambia**: i) apoyo al sector de la educación a fin de asegurar el acceso a ella y elevar el índice de asistencia de ambos sexos a los niveles de enseñanza preescolar y primaria; ii) apoyo para la reconstrucción de infraestructura en zonas propensas a catástrofes y con inseguridad alimentaria, y creación de activos para mejorar y potenciar los mecanismos de subsistencia de los hogares pobres; y iii) apoyo a los hogares con casos de infección (o afectados) por el VIH-SIDA a fin de permitirles afrontar una grave reducción de ingresos y mantener un nivel mínimo de consumo de alimentos. En este contexto, en las zonas de intervención debe darse también una alta prioridad a la corrección de los desequilibrios de género, entre el medio rural y el urbano, y de carácter regional.
50. A la luz de las restricciones financieras impuestas por los mecanismos presupuestarios actuales y la fórmula para realizar el cálculo de los costos de apoyo al desarrollo, los esfuerzos de la oficina en el país para aumentar y asegurar el **cumplimiento de la política de habilitación para el desarrollo** (selección en función del VAM, participación comunitaria, SyE y fortalecimiento de la capacidad de personas e instituciones) se han visto **gravemente limitados**. De hecho, la misión opina que el actual nivel de actividad ha sido posible sólo a causa de las recientes situaciones de emergencia y las operaciones de refugiados en curso. Así pues, si no cambia la fórmula para calcular los CAD, las actividades futuras tendrán que aplazarse o limitarse notablemente, a menos que ocurra otra emergencia que permita continuar subvencionándolas. Por último, según se mencionó anteriormente, es evidente que para aplicar eficazmente la política de habilitación para el



desarrollo deben obtenerse recursos complementarios de otros asociados en el desarrollo. Los esfuerzos de la oficina en el país por recabar recursos destinados a actividades de desarrollo sobre la base de una aportación paralela del PMA tropiezan con dificultades por la escasez, o la falta total, de fondos de contrapartida del PMA.



SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE DOCUMENTO

CAD	Costos de apoyo directo
CAPP	Comité Asesor del Programa en el País
CCA	Evaluación común del país (del inglés <i>Common country assessment</i>)
COD	Costos operacionales directos
DMMU	Dependencia de Gestión y Mitigación de los Efectos de las Catástrofes (del inglés <i>Disaster Mitigation and Management Unit</i>)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPMU	Dependencia de Gestión del Programa de Alimentos (del inglés <i>Food Programme Management Unit</i>)
IMCC	Comité de Coordinación Interministerial (del inglés <i>Inter-ministerial Coordinating Committee</i>)
NEP	Nota sobre la estrategia del país
ONG	Organización no gubernamental
PBIDA	País de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PDF	Punto de distribución final
PEIP	Punto de entrega en el interior del país
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PIB	Producto interno bruto
PP	Programa en el país
PPME	País pobre muy endeudado
SyE	Seguimiento y evaluación
TIAM	Transporte interno, almacenamiento y manipulación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
VAM	Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (del inglés <i>Vulnerability Analysis and Mapping</i>)

