

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 16-18 de mayo de 2001

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2001/3/1
2 abril 2001
ORIGINAL: INGLÉS

EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — MOZAMBIQUE (1998–2001)

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

Nota para la Junta Ejecutiva

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Oficina de Evaluación Sr. A. Wilkinson tel.: 066513-2029
(OEDE):

Oficial Superior de Evaluación, Sra. S. Frueh tel.: 066513-2033
OEDE:

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).

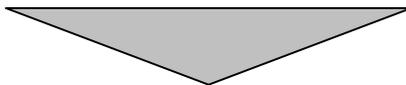


Resumen

La meta de la evaluación era determinar si el enfoque del programa en el país (PP) había constituido un instrumento eficaz para la preparación y la ejecución de la asistencia del PMA a los programas nacionales de desarrollo y de socorro en Mozambique. La evaluación reveló que había una orientación estratégica hacia las zonas y grupos más vulnerables y hacia la mitigación y los preparativos en caso de catástrofe, a nivel de las familias y de la comunidad, así como un alto grado de coherencia y de congruencia interna en el programa del PMA para Mozambique. Se observó además que en el PP se asigna particular importancia a la concentración de la asistencia alimentaria por sectores (salud, educación y desarrollo rural, mitigación de catástrofes) y por zona geográfica (en los distritos más inseguros y en las zonas donde ocurren catástrofes, principalmente en las regiones del centro y del sur). La misión opinó que la orientación estratégica debe permanecer fundamentalmente invariable para el próximo PP, aunque se debería asignar mayor importancia al componente de educación y menos al de salud. Sin embargo, debido a que el Fondo Alimentario es el instrumento principal para las actividades comunitarias de mitigación de los efectos de las catástrofes que constituyen, en realidad, un subconjunto de acciones de desarrollo rural, la ejecución eficaz de esas actividades exigirá la movilización de recursos humanos y materiales (tanto internos como externos) en varios sectores y a los niveles nacional y distrital. Esto probablemente recargaría excesivamente la capacidad del Fondo Alimentario. La eficacia de la respuesta del PMA a la emergencia derivada de las inundaciones en el año 2000 podría convencer a muchos de los organismos donantes a reevaluar la utilidad de la asistencia alimentaria en un contexto de desarrollo. Por lo tanto, es necesario que la oficina en el país del PMA defienda esta causa activamente y busque fórmulas de colaboración para ayudar a llevar a la práctica su programa de desarrollo. La misión estima que estas cuestiones deben analizarse y resolverse en el contexto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo/evaluación común del país (UNDAF/ECP) durante la preparación del perfil de la estrategia en el país (PEP).



Proyecto de conclusión



La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en este informe de evaluación (WFP/EB.2/2001/3/1), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, según se indica en la nota informativa conexas (WFP/EB.2/2001/INF/7). La Junta alienta la adopción de nuevas medidas conforme a esas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones al respecto formuladas por los representantes.



JUSTIFICACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA ALIMENTARIA DEL PMA

1. Mozambique es uno de los países más pobres del mundo, cuyo producto interno bruto per cápita (PIB) en 1999 fue de dólares EE UU 240 (más alto con respecto al de 1995, de 145 dólares EE UU)¹. Su densidad de población es baja (aproximadamente 22 habitantes por km²), su población es principalmente rural (80%) y su economía, predominantemente agrícola (30% del PIB y 80% de las exportaciones), es particularmente vulnerable a los desastres naturales recurrentes (ciclones, inundaciones y sequía) que son usuales en el país. No obstante, aunque la agricultura sea la columna vertebral de la economía nacional, bien podría decirse que la generosidad de los países y de los organismos donantes es uno de los principales factores determinantes del nivel del ingreso nacional bruto. Se estima que el 70% de la población vive en absoluta pobreza². Esta cifra es más alta en las zonas rurales (71,2%) que en las urbanas (62,0%). Más aún, aproximadamente una tercera parte de la población de cada una de estas zonas es indigente o extremadamente pobre, cuyos gastos destinados al consumo se sitúan en 60% o menos de la línea de pobreza.

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

2. El presente informe está basado en la labor de una misión de evaluación³ que visitó Mozambique entre el 7 de junio y el 6 de julio de 2000. El trabajo de evaluación se centró principalmente en determinar si el enfoque del PP había constituido un instrumento eficaz para preparar y ejecutar la asistencia del PMA a los programas nacionales de desarrollo y de socorro, y en determinar si esta estrategia tenía la probabilidad de conducir a mejores resultados con respecto a los alcanzados con un enfoque anterior del proyecto. Por lo tanto, el presente análisis no constituye una evaluación, en el sentido estricto del término, de cada una de las actividades básicas y complementarias del PP sino que más bien se trata de determinar si el enfoque programático en el país relativo a Mozambique es adecuado y eficaz para alcanzar las cuatro cualidades que se persiguen mediante la aplicación (con el Gobierno y todos los otros interesados claves) de un nuevo proceso para programar y preparar actividades en forma conjunta; dichas cualidades son: integración, concentración, coherencia y flexibilidad.

VISIÓN GENERAL DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

3. La cartera para Mozambique recibió el apoyo de la Junta Ejecutiva en su tercer período de sesiones ordinario de 1997, sobre la base de una Nota sobre la estrategia del país, emanada de las Naciones Unidas, y de un perfil de la estrategia en el país del PMA, preparados ambos en 1995. El Programa en el país relativo a Mozambique, correspondiente al período 1998-2001, aprobado por la Junta Ejecutiva en octubre de 1997,

¹ *Economic Development and Poverty Reduction*, Gobierno de Mozambique, junio 2000

² *Household Survey of Living Conditions (HS1996/97)*.

³ La misión estuvo compuesta por un jefe del equipo, FAO; un nutricionista (consultor nacional del PMA); y un experto en seguridad alimentaria (consultor internacional del PMA). Durante la última semana de su estada, se unió a la misión un oficial de evaluación del PMA.

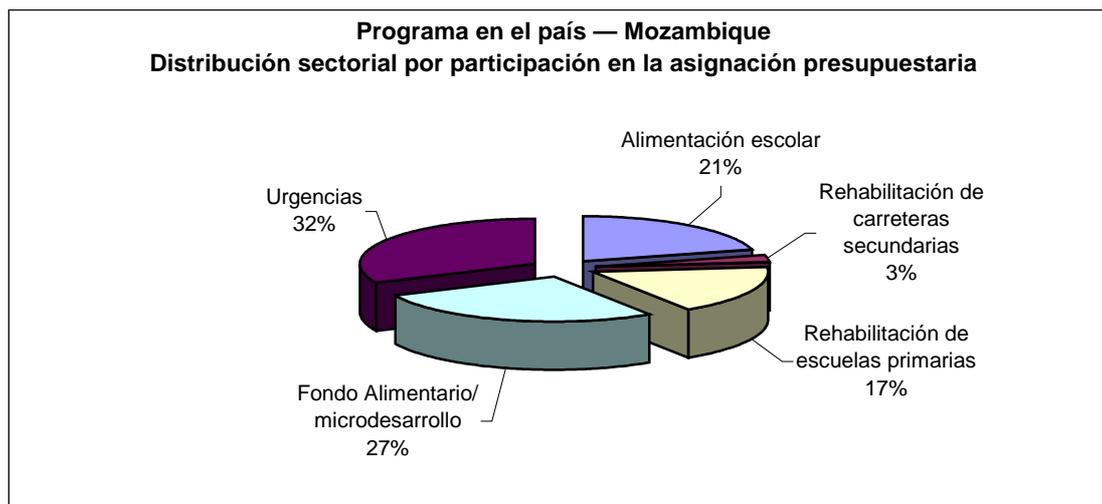


se basaba en los documentos mencionados, con modificaciones a raíz tanto de los cambios subsiguientes en la situación económica del país y a las políticas nacionales de desarrollo, como de la evaluación común del país, dentro del UNDAF, efectuada en abril de 1997.

Objetivos del programa en el país

4. El PP en Mozambique da su apoyo a la mitigación, los preparativos y la respuesta en casos de desastre; a la seguridad alimentaria; y al aumento de la nutrición, haciendo hincapié en los grupos más vulnerables del país. De acuerdo con la meta gubernamental de larga data que procura ampliar el acceso a la educación a todos los niveles (en especial para las niñas) a la vez que se mejora la calidad de la educación, una elevada proporción de la ayuda alimentaria del PMA está destinada al sector de la educación.
5. El PP tiene dos metas de desarrollo de largo plazo y cuatro "objetivos principales" afines de menor nivel. Las metas son:
 - contribuir a la capacidad de las comunidades seleccionadas que padecen de inseguridad alimentaria para que realicen actividades de desarrollo que reduzcan su vulnerabilidad, concretamente en los ámbitos de infraestructura y rehabilitación; salud y educación; y política, administración y preparativos para casos de desastres; y
 - responder a las necesidades de alimentos en caso de una urgencia nacional debida a un desastre.
6. Se prevé alcanzar estas metas mediante medidas destinadas a:
 - aumentar el papel de las mujeres en cuanto al proceso de toma de decisiones en materia de ayuda alimentaria y gestión de los alimentos, con miras a permitirles contribuir a las oportunidades de mejorar la seguridad alimentaria de la familia;
 - aumentar la capacidad institucional tanto local como nacional mediante el adiestramiento de personal de contraparte;
 - administrar una base de datos de análisis y cartografía de la vulnerabilidad, unificada e integral, a objeto de identificar y destinar mejor la ayuda a las comunidades más vulnerables con respecto a la inseguridad alimentaria; y
 - promover la coordinación de un comité gubernamental sobre seguridad alimentaria con representantes del Gobierno, de organismos de las Naciones Unidas, donantes, organizaciones no gubernamentales (ONG) y del sector privado, con el propósito de abordar asuntos, políticas y programas en materia de alimentos.
7. En el PP se identifican cuatro actividades básicas (utilizando apenas algo más de dos terceras partes de los recursos totales del PP) y cuatro actividades complementarias, como los medios para que la asistencia alimentaria del PMA pueda contribuir al logro de los objetivos del PP. Estas actividades básicas son:
 - Proyecto N° 5160.00 —Alimentación de alumnos de internados y de zonas áridas (13.066.090 dólares EE UU).
 - Proyecto N° 4720.00 — Asistencia al programa de reconstrucción de carreteras secundarias (1.702.520 dólares EE UU).
 - Proyecto N° 5331.00 — Reconstrucción y rehabilitación en las zonas rurales de Mozambique (10.921.400 dólares EE UU); y
 - Proyecto N° 5935.00 — Fondo Alimentario/microdesarrollo (17.141.830 dólares EE UU).





8. El PP también destina 20.287.070 dólares EE UU (32% del PP) a futuras operaciones de urgencia, para un número total estimado de 800.000 beneficiarios entre 1998 y 2001. Entre otras actividades complementarias del PP se encuentran la ayuda al Gobierno para formular e institucionalizar una política nacional de preparativos para casos de desastres; la coordinación con el Gobierno, los donantes, ONG y el sector privado (por medio de un comité nacional de seguridad alimentaria) para mejorar la colaboración y la defensa de la causa a favor de los pobres que carecen de alimentos; la utilización de técnicas de análisis y cartografía de la vulnerabilidad para llegar hasta las poblaciones vulnerables en las zonas donde hay inseguridad alimentaria; y el máximo aprovechamiento de las oportunidades para la forja de capacidad y la participación de las mujeres las actividades de socorro y las relativas a los alimentos.
9. Por lo tanto, el PP procura llegar a 1.189.000 beneficiarios mediante la utilización de 129.310 toneladas de alimentos para el período 1998-2001, a un costo total (incluidos los costos operacionales directos (COD), los costos de apoyo directo (CAD) y los costos indirectos) de 63.018.910 dólares EE UU.

Orientación estratégica del programa en el país

10. La orientación estratégica es hacia la mitigación y la preparación en caso de catástrofe a nivel de las familias y de la comunidad. En el contexto de Mozambique, que históricamente tiene propensión a la sequía y a las inundaciones, esas actividades son, en efecto, un subconjunto de las acciones de desarrollo rural en cuanto ellas abarcan acciones para fortalecer la capacidad de las comunidades para cosechar, controlar y conservar sus recursos en suelo y agua y para mejorar, mediante el adiestramiento, los preparativos y su respuesta para casos de desastre.
11. Esta estrategia iba a ser puesta en práctica mediante un Fondo Alimentario. La misión consideró que el diseño de esta modalidad era previsor, ya que se había previsto un mecanismo expansible para financiar las actividades de mitigación, preparación y respuesta en caso de desastres como un subconjunto de acciones habituales de desarrollo de la infraestructura. De allí que, si bien el Fondo Alimentario todavía no está funcionando a plena capacidad como resultado de la emergencia debida a las inundaciones de 2000, ya ha aportado a la oficina en el país la deseada flexibilidad para que el PMA en Mozambique pueda hacer una transición eficaz entre las operaciones de urgencia y las de desarrollo.
12. Estratégicamente, las actividades están vinculadas, en el sentido de que todas están integradas en la estrategia de desarrollo nacional (es decir, Estrategia de alivio de la



pobreza, Plan nacional de acción nutricional y programas del sector pertinente en educación e infraestructura rural). Geográficamente están vinculados ya que las técnicas de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) se orientan a los distritos más inseguros en cuanto a alimentos, situados en las regiones central y meridional. Las actividades complementarias relacionadas con desastres está vinculadas además con actividades básicas, en el sentido de que la expansión de urgencia de corto plazo de estas actividades constituye una parte importante de la respuesta en caso de desastre planificada por el PP.

13. La misión también observó que había un alto grado de coherencia y de congruencia interna en el PP, y concluyó que el proceso de desarrollar el primer PP había tenido como resultado una estrategia clara y un programa coherente para el PMA en Mozambique. Como ya se ha señalado, los cuatro proyectos son compatibles, y en su mayor parte están bien integrados con las políticas gubernamentales. Se observó también un sentido de identificación con el proyecto considerable de parte del Gobierno a los niveles nacional, provincial y distrital. Quedó muy claro para la misión que los ministerios contrapartes fueron verdaderos asociados en la planificación y la ejecución de las actividades asistidas por el PMA.
14. Sin embargo, la misión observó que si bien parecía existir una colaboración sólida y eficaz con las entidades gubernamentales, la colaboración con otros organismos (por ejemplo, agencias donantes bilaterales y ONG) parecía ser mínima o, en caso de que existiera, resultaba algo ineficaz en cuanto a las actividades de planificación y de administración (por ejemplo, con el Banco Mundial y ONG en la construcción de escuelas y en los proyectos de infraestructura rural). En conjunto, los donantes bilaterales no parecían estar comprometidos con el programa de desarrollo del PMA, y la única colaboración substancial dentro del UNDAF que parecía existir era la del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre actividades de mitigación de desastres y los supervisores del Fondo Alimentario.

Función y utilización de la asistencia alimentaria

15. En Mozambique, en los últimos diez años, la función de la asistencia alimentaria ha cambiado drásticamente. La producción agrícola del país ha aumentado más rápido que las proyecciones más optimistas: hubo un balance alimentario positivo de casi 1 millón de toneladas (equivalentes de maíz) con respecto al último año de cosecha (1999/2000), aunque existen graves desequilibrios regionales entre el norte con excedentes y el sur con déficit. El Gobierno todavía no ha aprobado su proyecto de política sobre la ayuda alimentaria, por eso es difícil evaluar su posición sobre el uso de la ayuda alimentaria en entornos que no sean de urgencia. Algunos donantes y ONG han rechazado firmemente la utilización de ayuda alimentaria en Mozambique, especialmente para las actividades de desarrollo. No obstante, la misión confirmó que la tan encomiada rápida respuesta del PMA ante la emergencia causada por las inundaciones habría sido imposible si no se hubiera contado en el país con los recursos humanos y alimentarios procedentes del programa de desarrollo.

Compra de alimentos

16. La política mundial del PMA sobre compra de alimentos tiene como objetivo obtener alimentos al costo más bajo posible, es decir por medio de ofertas competitivas. Desde 1999, el PMA ha adquirido 41.936 toneladas de alimentos en la región del África meridional, a un costo estimado de unos 5,2 millones de dólares EE UU. De esta cantidad, aproximadamente el 25% (10.359 toneladas) se compró en Mozambique. La Oficina del PMA en Mozambique también participa en diversas actividades con el Gobierno y otros



colaboradores del UNDAF para aumentar las compras locales y suministrar mejor información a los proveedores acerca de las reglas de adquisición del Programa. En consecuencia, la misión concluyó que, dentro de los límites impuestos por las normas del PMA, una sólida proporción de los bienes primarios del PMA se adquirirían localmente en zonas con excedentes de alimentos en el norte del país. Sin embargo, otros aumentos en la adquisición por el PMA de alimentos del país se vieron limitados por preocupaciones sobre la calidad y por las políticas comerciales y arancelarias del país que inflaban los costos locales del transporte marítimo.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Sistemas y procedimientos en apoyo del programa en el país

17. El enfoque del PP se introdujo en Mozambique mientras que el PMA estaba iniciando un proceso de descentralización que, según se había previsto, iba a mejorar la flexibilidad del Director en el País para la formulación y la negociación de programas en el país y para los cambios en los recursos cuando fuese apropiado. Sin embargo, el proceso de descentralización ha sido pospuesto, y todavía hay áreas grises y diferentes interpretaciones en Mozambique acerca de los procedimientos y la amplitud exacta de la autoridad delegada, en particular en esas esferas del presupuesto y las finanzas.
18. Con respecto al apoyo técnico requerido para formular y programar (y para administrar, hacer el seguimiento y evaluar) las actividades de desarrollo surgen dos cuestiones clave. Hasta hace poco, no había pautas claras ni manuales que explicaran lo que había que hacer y cómo hacerlo, tampoco había la capacitación adecuada para esa finalidad. Si bien representa un gran logro contar con el Manual para el diseño de los programas, siguen existiendo algunas áreas grises. En conjunto, las necesidades de la oficina en el país en esta esfera (PEP, PP y preparación de la actividad) son considerables. La misión constató que la oficina del PMA en Mozambique se había beneficiado de su cercanía y de su integración eficaz con la oficina regional. Aun así, la experiencia de los últimos cuatro años ha revelado que las tareas de apoyo técnico no pueden llevarse a cabo de manera eficiente, eficazmente o de manera oportuna solamente con un asesor de programas en la oficina regional que esté a cargo de dar apoyo a varias oficinas en el país.

Recomendaciones

Se recomienda al Departamento de Operaciones (OD) que:

- ✍ fortalezca urgentemente la oficina del asesor regional de programas y dote a la oficina regional con los fondos y el personal especializado necesarios para organizar cursos regulares de programación en una región donde el desarrollo es una actividad importante; y
- ✍ defina con exactitud las áreas de responsabilidad respectivas de la sede del PMA y las oficinas regionales/en el país con respecto a la formulación de programas y al apoyo técnico, respaldado por normas de procedimiento más claras.



Cuestiones relativas al financiamiento y a la asignación de recursos

19. La misión observó que había cierta confusión con respecto a las cuestiones de presupuesto y finanzas y que esto había obstaculizado la gestión y la ejecución del PP. Una grave limitación sobre la habilidad del PMA para llevar a cabo actividades de desarrollo de manera eficiente y eficaz es un nuevo método que el programa adoptó ahora mundialmente para el cálculo y la asignación de los costos de apoyo directo. Este método fue introducido en el año 2000 por la nueva política de recursos y financiación a largo plazo, que establece un modelo para la dotación básica de personal en las oficinas y define la asignación de otros fondos a la oficina en el país para fines de contratación de personal adicional y otros costos de ejecución como un porcentaje de los alimentos programados y entregados realmente en el año anterior. Sin embargo, no existe necesariamente una relación entre la cantidad de insumos de apoyo que pueden necesitarse para un programa actual y la cantidad de alimentos desplazada el año anterior.
20. Los alimentos por sí mismos pueden ser un recurso de inversión, pero para ser utilizados eficazmente en la promoción del desarrollo deben combinarse con otros insumos (insumos materiales y humanos, tecnología financiera y técnica). Esto es menos cierto en casos de urgencias, donde la consideración predominante es la velocidad, y los alimentos tienen como único propósito satisfacer el hambre y no es además un medio para alcanzar un fin, es decir, el mejoramiento sostenido de la seguridad alimentaria por medio del desarrollo.
21. Ésta es otra cuestión de importancia fundamental si se quiere que los alimentos sean útiles para favorecer el desarrollo de largo plazo, que es diferente de su función de satisfacer el hambre a corto plazo, entonces los recursos complementarios requeridos (tanto en cantidad como en calidad) deben ponerse a la disposición de manera oportuna. Para que esto suceda, los países donantes tienen que velar por que sus compromisos comprendan los recursos complementarios necesarios para los PP que la Junta Ejecutiva ha aprobado.

Recomendaciones

Se recomienda a la Oficina de Presupuesto que:

- ✍ prepare una fórmula mas adecuada para calcular los CAD relativos a los PP en el marco de la política de recursos y financiación a largo plazo.

Se recomienda al Departamento de Operaciones (OD) que:

- ✍ informe regularmente a las oficinas en los países acerca de las diversas fuentes de financiamiento disponibles en la sede para financiar las actividades complementarias y otro tipo de apoyo técnico para el que no se haya previsto financiamiento en los presupuesto operativos del PP.

Recursos humanos

22. La misión observó que la sede del PMA no había consultado cuidadosamente con la oficina regional ni la oficina en el país, ni había mantenido informadas a esas oficinas oportunamente de movimientos de personal que tenían que ver con ellas directamente. Las opiniones de la oficina regional, en los raros casos en que se solicitaron, no parecen haberse tomado en cuenta.
23. Para fines de planificar y ejecutar programas de desarrollo se necesitan ciertas funciones básicas (por ejemplo, seguimiento y evaluación –SyE–, género, VAM). Para satisfacer las



expectativas establecidas en la política de habilitación para el desarrollo y velar por que las oficinas en los países estén preparadas para llevar a cabo adecuadamente las actividades de desarrollo (diferentes de las urgencias), la dotación y el perfil del personal, así como los recursos logísticos deben ser apropiados para estas tareas, la presupuestación debe ser adecuada y debe haber flexibilidad financiera. En el caso de Mozambique, se han previsto cuatro cargos de Oficial de Programas (dos internacionales y dos nacionales) para la formulación, la ejecución y el seguimiento de este programa, grande y complejo. Como complemento, se suministran de manera *ad hoc*, Oficiales Profesionales Subalternos (OPS) y otros consultores de corto plazo. Las dos suboficinas constituyen una importante interfaz entre las actividades operativas y la oficina en el país, especialmente en lo atinente al seguimiento y la ejecución de las actividades.

24. La misión observó que el personal esencial del programa se estaba financiando con recursos de urgencia. La mayor parte de los cargos tendrían que haber sido eliminados de no haber ocurrido la urgencia de la inundación de 2000. Parece ser que la elevada frecuencia de los movimientos de personal, y entre estos las transferencias temporales, también han tenido un considerable efecto negativo sobre la gestión del programa. En razón del tamaño y la complejidad del programa –y de la necesidad de un diálogo continuo, así como de la programación y la coordinación conjuntas con instituciones de contraparte del Gobierno, los colaboradores del UNDAF, las agencias donantes bilaterales, las ONG y las comunidades– es esencial un grado mínimo de continuidad (memoria institucional) en la administración del programa. Parece evidente que los actuales arreglos institucionales del PMA no cumplen con esta condición. Más aún, la ejecución eficaz del Fondo Alimentario requiere la contratación del personal adecuado para las suboficinas del PMA.
25. Para beneficio de la continuidad, la eficiencia y la eficacia, parecería aconsejable que las actividades de administración del programa se confiaran a un cuadro de personal profesional nacional, dirigido por personal internacional experimentado que puede ofrecer experiencia y conocimientos internacionales pertinentes (por ejemplo, transferencia de experiencia de situaciones eficientes y apropiadas). Los períodos de contratación de estos funcionarios deberían ser de duración suficiente y escalonados de tal forma que se logre el desempeño óptimo y la continuidad máxima en la administración del programa.

Recomendaciones

Se recomienda a la oficina en el país que:

- ✍ mantenga las actuales suboficinas y suministre la contratación adecuada de los oficiales de movilización social/supervisores de ayuda alimentaria.

Se recomienda al OD que:

- ✍ suministre el personal esencial para la oficina en el país más allá del personal mínimo permitido actualmente de conformidad con la política de recursos y financiación a largo plazo, a saber: un Director en el País, dos adjuntos (uno para programación y administración y otro para finanzas y logística), dos funcionarios internacionales al nivel apropiado de experiencia; y cinco puestos para personal nacional (VAM, administración, finanzas, informes, el Fondo Alimentario y las actividades de apoyo al sector de la educación); e
- ✍ incluir a la oficina regional y a las oficinas en los países en todas las conversaciones y las decisiones relativas a la contratación de personal.



Seguimiento y evaluación

26. Se está estableciendo una unidad de seguimiento y evaluación (SyE). Hasta el presente no ha habido un mecanismo de seguimiento y evaluación que permita sistematizar estas dos actividades en apoyo del PP. No se han realizado encuestas de referencia para ninguna de las actividades. Si bien se han efectuado evaluaciones de mitad y de final de período, la mayoría por consultores externos, no todas tienen el mismo nivel de calidad y parecen estar destinadas a recopilar una amplia gama de datos relacionados con el alcance de las actividades del proyecto, por lo que tienen poca pertinencia para los indicadores especificados en el PP. Esto se debe en parte al hecho de que las metas, objetivos, actividades e hipótesis no suelen estar bien articuladas cuando se diseña la actividad. Por lo tanto, ha resultado difícil para los equipos del proyecto seleccionar indicadores prácticos de resultados que sean clave para preparar informes. Con la excepción del Fondo Alimentario, el seguimiento consiste principalmente en registrar datos y preparar informes sobre las actividades terminadas, alimentos distribuidos y el número de beneficiarios. Conscientes de esta debilidad en cuanto al seguimiento, la oficina en el país ha empezado a instalar un nuevo sistema de seguimiento en el Fondo Alimentario, de acuerdo con el concepto que intenta aplicar el PMA de pensar en función de los resultados.

Cumplimiento de los compromisos del PMA relativos la mujer

27. La oficina en el país tiene un coordinador de temas de género que tiene a su cargo la consolidación del Plan de acción sobre temas de género de la oficina en el país, defender la causa internamente y hacer el seguimiento de los asuntos de la mujer. La orientación principal de la estrategia de género del PMA en Mozambique ha sido llevar a la práctica eficazmente los compromisos del PMA relativos a la mujer, concentrándose en las relaciones entre hombres y mujeres y en la integración del género en la corriente principal de actividades. En 1998, las actividades de género dentro de la oficina en el país estaban destinadas a la toma de conciencia y a la forja de capacidad para efectuar análisis sensibles a las particularidades de género, especialmente en la ejecución y seguimiento de los proyectos. La estrategia de género del PMA y el Plan de acción sobre temas de género de la oficina en el país, correspondientes a 1999, se centraban en llevar a la práctica estos compromisos y mejorar la sensibilidad a las cuestiones de género en el entorno de trabajo. Uno de los objetivos del plan de acción sobre temas de género para 1999 de la oficina en el país era integrar las cuestiones de género en el plan de trabajo de la oficina en el país para 2000, y por lo tanto, eliminar la necesidad de un plan separado para abordar las cuestiones de género. La misión observó que el PMA estaba integrando activamente las cuestiones de género en el diseño y la administración de sus actividades programáticas. Sobre la base de una evaluación de la adhesión a los compromisos con la mujer, el desempeño global del PP es encomiable.

Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

28. La misión de evaluación determinó que los datos y el VAM estaban muy bien integrados en las actividades del PMA en Mozambique. Tanto el Fondo Alimentario como las actividades planificadas de construcción de escuelas dependen totalmente de la identificación por el VAM de los distritos vulnerables. Las técnicas VAM han sido fundamental en permitir al PMA concentrarse en las poblaciones más vulnerables, según lo exige el enfoque del PP. También ha ayudado a que el programa en el país relativo a Mozambique alcance las características buscadas de integración y concentración.



29. La orientación geográfica a nivel de distrito sobre la base de los análisis de VAM es una parte explícita del PP, y se aplica al Fondo Alimentario y a las actividades de construcción de escuelas. Sin embargo, no ha habido concentración en orientar las actividades por debajo del nivel de distrito, a comunidades y familias. Los distritos con inseguridad alimentaria tal vez contengan grandes variaciones en los niveles de inseguridad alimentaria y secciones de pobreza aguda. Además, es necesario distinguir con claridad entre los conceptos de vulnerabilidad “crónica” y “transitoria” en la selección de los distritos para apoyo del PMA, con miras a identificar las zonas más vulnerables y para prevenir grandes cambios anuales imposibles de manejar sobre la base de la cobertura geográfica.
30. Si bien la importancia de las técnicas de VAM para este PP es clara, la Dependencia de VAM debería ahora concentrarse más en ayudar al Gobierno a asumir la propiedad del proceso de análisis de la vulnerabilidad, para mejorar la sostenibilidad del programa. Se espera que la nueva estructura gubernamental establecida para coordinar el sistema de información de alerta temprana, la Secretaría Técnica para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (SETSAN), permitirá al Gobierno asumir un papel más fuerte en el proceso. La Dependencia de VAM debería concentrarse además en esfuerzos para integrar las diversas actividades de recopilación de datos y análisis, principalmente de Médicos sin Fronteras–Sistema Consolidado de Información (MSF-CIS), en un sistema nacional integrado.

Recomendaciones

Se recomienda a la oficina en el país que:

- ✍ revise los términos de referencia para la Dependencia de VAM con miras a permitir a la VAM concentrarse más en el desarrollo de capacidad gubernamental sostenida para los análisis de alerta temprana y vulnerabilidad;
- ✍ efectúe lo más pronto posible, por conducto de su Dependencia de VAM, en colaboración con el grupo de trabajo de análisis de la vulnerabilidad, un análisis actualizado de la vulnerabilidad crónica; y
- ✍ que fundamente la selección geográfica para el próximo PP en un análisis actualizado de la vulnerabilidad crónica.

Participación y apoyo del Gobierno nacional

31. La misión confirmó que el Gobierno se identificaba estrechamente con las actividades y participa en la planificación y preparación del PP y sus actividades constituyentes. Al mismo tiempo, la participación de los colaboradores bilaterales y multilaterales en la preparación y ejecución de actividades asistidas por el PMA parece estar aumentando, aunque todavía de manera relativamente limitada. El Comité del Programa en el País (CPP) parece estar funcionando eficazmente como árbitro definitivo y mecanismo coordinador para asuntos de política general y para orientación general sobre la dirección del programa. El CPP también ha realizado regularmente exámenes anuales y de mitad de período; el Gobierno y las ONG han participado estrechamente en ese contexto y han demostrado su eficacia, pero parece haber poco interés de los donantes en el proceso.



Integración en ECP/UNDAF y con los programas de donantes bilaterales

32. El proceso de formular el actual PP ha mejorado considerablemente la participación del PMA en el proceso de la ECP y el UNDAF. Más aún, en el contexto del UNDAF, se ha reconocido que el PMA tiene una ventaja comparativa así como aptitudes especiales y experiencia en los ámbitos de mitigación, preparativos y respuesta en caso de catástrofes. En esencia, hay suficiente participación de la mayoría de los interesados directos (ministerios competentes y autoridades distritales) en la formulación y ejecución de las actividades del programa del PMA. Sin embargo, la participación y el compromiso de los organismos bilaterales y de las principales ONG internacionales más allá del CPP hasta ahora parecen haber sido pequeños. Esto ha dado como resultado una disponibilidad limitada de productos no alimentarios y de otros recursos complementarios que son esenciales para la ejecución eficaz de las actividades de desarrollo asistidas por el PMA.

Compatibilidad con la política de habilitación para el desarrollo

33. La misión encontró que las dos principales actividades en el PP actual cumplían en gran medida con la política de habilitación para el desarrollo. Aunque las actividades del Fondo Alimentario y del sector de la educación estaban en curso o se habían planificado antes de la aprobación de la política de habilitación para el desarrollo, ambas satisfacían ampliamente muchos de los criterios de la política. Sin embargo, todavía se asignaban recursos a sectores/actividades (salud/alimentación complementaria y terapéutica) y zonas geográficas (no de inseguridad alimentaria crónica) que no eran totalmente congruentes con la política de habilitación para el desarrollo y las prioridades de VAM.
34. El Fondo Alimentario no ha estado en funcionamiento lo bastante tiempo como para que el PMA evalúe si se están o no creando bienes. Los microproyectos antiguos tenían resultados desiguales en cuanto a la creación de bienes, y algunos proyectos se centraban más en la generación de empleo que en la creación de bienes. La misión observó varias escuelas mal construidas con recursos del proyecto alimentos por trabajo del PMA, que hace hincapié en la naturaleza crucial de tener artículos no alimentarios adecuados (por ejemplo, asistencia técnica).

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

Asistencia al sector de la educación

35. En Mozambique, la enorme brecha que existe entre la matrícula en educación primaria y la matrícula más allá de la escuela primaria obstaculiza el desarrollo de los recursos humanos. Un mayor acceso al nivel de la escuela primaria y más allá es una prioridad claramente definida del Plan estratégico del sector de la educación (PESE) para el período 1997-2001. Elaborado por el Gobierno y los donantes, este plan procura ampliar el acceso a la educación a todos los niveles a la vez que mejora la calidad de la educación. Pone en práctica el acuerdo entre el Gobierno y la comunidad de donantes en Mozambique, según el cual la educación debe ser la primera prioridad en términos de la asistencia para el desarrollo. En este contexto, el PMA ha procurado mejorar su asistencia a la educación secundaria en general (para aumentar la oferta de maestros de escuela primaria), y aumentar todavía más su apoyo a la educación primaria por medio de un programa integrado que favorezca el acceso a la educación y que comprenda una serie de cinco actividades integradas que se realizarán a lo largo de un período de cinco años, lo que



permitirá a las familias pobres invertir en capital humano por medio de la educación y el adiestramiento⁴.

36. Con miras a probar mecanismos y modalidades que permitan eliminar en el futuro las raciones de alimentos del PMA a las escuelas con régimen de internado, la actividad actual abarca un programa piloto sobre la base de efectivo para las compras locales de alimentos y comprende 12 escuelas. Por conducto de este programa, el PMA prestará asistencia técnica destinada a la forja de capacidad y adiestramiento para administradores de escuelas. La propuesta se está presentando a los donantes con miras a recibir apoyo y se ha previsto que el programa empiece en el próximo año escolar (febrero de 2001). Sin embargo, todo parece indicar que el Ministerio de Educación tal vez no pueda encontrar alternativas viables a la asistencia del PMA en el corto y mediano plazo si la asistencia del Programa se eliminara en el futuro cercano. En ausencia de la ayuda del PMA, los internados tal vez tendrían que cerrar. Esto resultaría en una gran reducción del acceso a la escuela secundaria para los niños pobres, siendo las niñas las más afectadas.
37. La misión considera que la asistencia del PMA al sector de la educación es y seguirá siendo de capital importancia para ampliar el acceso a la educación primaria, especialmente para las niñas, y el aumento de la calidad de la educación por medio del fortalecimiento de la educación secundaria. Además, la asistencia del PMA ha reducido la carga financiera de los gastos escolares sobre las familias pobres, y por lo tanto, ha asegurado el acceso de los pobres a la educación secundaria. Por lo tanto, la misión estaba convencida de que el PMA debería continuar y, de ser posible, extender su apoyo al sector de la educación por el resto de su PP y el próximo.

Recomendaciones

Se recomienda a la oficina en el país que:

- ✍ continúe, y de ser posible, amplíe su apoyo al sector de la educación por el resto del PP y el próximo, a la vez que aumenta en 60% la proporción de recursos en ayuda alimentaria, destinados a las niñas;
- ✍ en conjunto con la dependencia de género, del Ministerio de Educación, examinar formas de colaboración en programas de educación destinados a las niñas;
- ✍ incluir actividades de alfabetización de adultos en los distritos del Fondo Alimentario bajo alimentos y adiestramiento;
- ✍ descentralizar la supervisión y el seguimiento del programa a fin de ampliar el alcance para administrar los insumos de las autoridades provinciales y distritales y dar a conocer sus problemas y preocupaciones;
- ✍ suministrar información sobre las misiones y políticas del PMA a los niveles provincial y distrital con objeto de evitar interpretaciones erróneas sobre la naturaleza y el alcance de la asistencia del PMA; e
- ✍ informar a las comunidades sobre cuáles son las normas y criterios del Ministerio de Educación para la ubicación de las escuelas con miras a evitar equivocaciones acerca de lo que es posible.

⁴ “Crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación”, es una de las cinco prioridades de la política de habitación para el desarrollo del PMA.



Actividades en el sector de la salud

38. El PMA actualmente participa en tres actividades dentro del sector de la salud: leche/aceite/azúcar (LAA), el suministro de productos para un programa de alimentación terapéutica (destinado a reducir las tasas de mortalidad en la niñez); la construcción de “casas de espera” para las embarazadas (destinadas a reducir las tasas de mortalidad materna); y el suministro de apoyo para los centros de formación profesional para los huérfanos por causa del SIDA (reducción de los efectos para las víctimas del VIH/SIDA).
39. El LAA es una pequeña actividad para el PMA con respecto a las cantidades en cuestión, pero de baja rentabilidad debido a la amplia dispersión de los puntos de distribución final (PDF) y los elevados costos del transporte, almacenamiento y manipulación. La misión observó que aunque el LAA es el único programa de alimentación terapéutica de largo plazo para los niños con desnutrición grave (aparte del programa de emergencia del UNICEF en el centro y el sur), y tiene amplia cobertura en el país, el Ministerio de Salud no parece asignarle una elevada prioridad.
40. La misión observó que todavía no estaba claro a quién pertenecían las casas de espera, quién era responsable de su administración y mantenimiento, cuáles eran las condiciones para su uso o cuál era la duración de la estadía permitida en ellas. La distribución de alimentos para las casas de espera como una forma de alimentación comunitaria puede considerarse bajo el Fondo Alimentario, que incluye este tipo de actividad como uno de sus objetivos inmediatos.
41. El mayor número de casos de VIH/SIDA se encuentra en la región central y le siguen la región norte y luego la del sur. Las tasas están en aumento. En 1999, el Gobierno presentó el Plan Estratégico Nacional para combatir el VIH/SIDA. El plan incluye dos categorías principales: i) actividades para prevención/información y ii) actividades de reducción de los efectos del VIH/SIDA, tales como asistencia a organizaciones para la gente que tienen VIH/SIDA, desarrollo de la atención y asistencia domiciliarias, y formación profesional para los huérfanos. El PMA actualmente da su apoyo a un proyecto en Maputo, para los huérfanos por causa del VIH/SIDA y personas que viven con SIDA, por medio de la Asociación de Mozambique para el Desarrollo de la Familia (AMODEFA), una ONG especializada en VIH/SIDA. Los huérfanos por causa del SIDA, también se están beneficiando de varios otros proyectos dirigidos a los grupos vulnerables.

Recomendaciones

Se recomienda a la oficina en el país:

- ✍ eliminar gradualmente la asistencia al programa LAA a lo largo del resto del actual PP y dialogar con los nuevos dirigentes del Ministerio de Salud el reemplazo del PMA por otra institución apropiada;
- ✍ estudiar con el UNICEF la posibilidad de que este organismo asuma la coordinación y el seguimiento del LAA, y el suministro de leche, mientras que el PMA sigue estando a cargo de otros componentes;



- ✍ considerar la construcción de casas de espera bajo el Fondo Alimentario en distritos aquejados de inseguridad alimentaria cada vez que las comunidades en cuestión así lo soliciten. La aprobación debería estar condicionada a la contribución por el Ministerio de Salud y otros asociados (ONG) de materiales y otros recursos que permitan la conformidad con los diseños de construcción aprobados por el Ministerio de Salud;
- ✍ examinar con el Ministerio de Salud las modalidades de apoyo para las casas de espera en los distritos del Fondo Alimentario, si es que estas infraestructuras y su operación siguen siendo prioridades en el Plan Nacional de Salud;
- ✍ considerar la posibilidad de incluir bajo el Fondo Alimentario, acciones relativas a los alimentos para la capacitación en nutrición, por el Ministerio de Salud o el personal de ONG, para usuarios de las casas de espera y para mujeres de la comunidad donde están situadas las casas de espera; y
- ✍ determinar las futuras acciones sobre seguridad alimentaria en relación con el VIH/SIDA, en consonancia con el grupo temático VIH/SIDA del UNDAF, en el contexto de un enfoque programático de amplia base y de largo plazo que abarque actividades de producción, educación, adiestramiento y generación de ingresos.

Mozambique 4720 — Asistencia al programa de reconstrucción de carreteras secundarias

42. El cometido de largo plazo del proyecto de carreteras secundarias (terminado en mayo de 1999) era mejorar la seguridad alimentaria de las familias utilizando la asistencia alimentaria debidamente orientada como un incentivo salarial a las mujeres y los hombres que trabajaron para rehabilitar el sistema terciario de carreteras. El proyecto obtuvo buenos resultados en términos de reconstrucción/mantenimiento de las carreteras y los días de trabajo que generó. Los resultados de la reconstrucción ya han alcanzado las metas establecidas en el plan de operaciones. De los 1.200 kilómetros de carreteras secundarias previstos para rehabilitación en todo el país entre enero de 1997 y mayo de 1999, hacia finales del proyecto se habían rehabilitado 1.701 kilómetros.

Nueva actividad: el Fondo Alimentario (Actividad n° 5935)

43. El Fondo Alimentario se previó como “un mecanismo nuevo y flexible que utilizará los alimentos para apoyar proyectos de microdesarrollo, impulsados por la demanda, administrados localmente en comunidades aquejadas de inseguridad alimentaria”. Desde 1993, el PMA ha participado en microproyectos de alimentos por trabajo utilizando recursos de las operaciones de urgencia. El Fondo Alimentario no representaba únicamente una reagrupación de los microproyectos existentes, sino que estaba encaminado a sacar partido de sus aspectos positivos a la vez que se hacían mejoras considerables en la selección, seguimiento y sostenibilidad.
44. La misión observó la importancia de mantener el centro de interés del Fondo Alimentario en la mitigación de los efectos de las catástrofes, aunque esto es más difícil que las actividades “tradicionales” de alimentos por trabajo, que son más conocidas para las comunidades. Las propuestas iniciales recibidas de las comunidades se centran principalmente en las carreteras y otras actividades tradicionales de alimentos por trabajo. Existe también el riesgo de que el Fondo Alimentario carezca de los insumos no



alimentarios requeridos para producir bienes durables de calidad adecuada. A comienzos del diseño de la actividad, se suponía que las ONG u otros asociados participarían ampliamente en el Fondo Alimentario y aportarían los insumos no alimentarios y el apoyo técnico requeridos. Sin embargo, ha habido un interés muy limitado de parte de los asociados en colaborar con el Fondo Alimentario debido al hecho de que la mayoría de los asociados y las ONG se centran en diferentes zonas geográficas y algunos prefieren la autoayuda o el dinero en efectivo. La misión observó casos en que las actividades del PMA de alimentos por trabajo estaban produciendo bienes de calidad inferior como resultado de una falta de artículos no alimentarios.

45. Sin embargo, la misión tomó nota de que algunos posibles asociados de desarrollo podrían estar más dispuestos a colaborar con el PMA en actividades de desarrollo considerando la contribución del Fondo Alimentario para mejorar la eficacia de la respuesta del PMA a los ciclones y las inundaciones. Más aún, la misión observó que muchos de los distritos del Fondo Alimentario ya formaban parte de programas de desarrollo más grandes (la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), la FAO, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), etc.). Por lo tanto, existe la oportunidad de vincular al Fondo Alimentario con la asistencia técnica que se está prestando por conducto de estos programas (por ejemplo, adiestramiento de funcionarios del distrito en planificación en la comunidad y evaluación rural participativa).
46. La misión encontró que el principal asociado a nivel nacional del Fondo Alimentario, el Instituto nacional para la gestión de catástrofes (INGC) –que es el asociado tradicional del PMA para las actividades de urgencia– no es el asociado adecuado para el Fondo Alimentario. Aunque el INGC tiene un mandato de mitigación y prevención de catástrofes en sus estatutos, en la práctica, su organigrama y su nivel de personal están destinados únicamente a administrar la respuesta en caso de catástrofe.

Recomendaciones

Se recomienda a la oficina en el país y al Gobierno que:

- ✎ examinen la posibilidad de cambiar de principal asociado a nivel nacional para el Fondo Alimentario, y pasen del INGC al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;
- ✎ informen cabalmente al Ministerio de la Administración del Estado sobre las metas y objetivos del Fondo Alimentario, en virtud de su orientación a la creación de capacidad a nivel de distrito;
- ✎ inicien las actividades del Fondo Alimentario en los distritos afectados por las inundaciones solamente cuando hayan finalizado las actividades de urgencia denominadas alimentos para la recuperación;
- ✎ continúen las actividades de Fondo Alimentario en las zonas no afectadas por las inundaciones, pero como actividades piloto que se evaluarán y modificarán si fuese necesario; y
- ✎ doten de flexibilidad al Fondo Alimentario, así como de la habilidad para pasar del desarrollo a la urgencia, abordando ambos escenarios en las atribuciones de los supervisores y en las cartas de entendimiento firmadas con los colaboradores en la ejecución.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AMODEFA	Asociación de Mozambique para el Desarrollo de la Familia
CAD	Costos de apoyo directo
COD	Costos operacionales directos
CPP	Comité del Programa en el País
ECP	Evaluación común del país
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
INGC	Instituto nacional para la gestión de catástrofes
LAA	Leche/aceite/azúcar
OD	Departamento de Operaciones
ONG	Organización no gubernamental
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PESE	Plan estratégico del sector de la educación
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Programa en el país
SETSAN	Secretaría Técnica para la Seguridad Alimentaria
SyE	Seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

