

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 20 - 23 de octubre de 1997

ASUNTOS DE POLÍTICAS

Tema 3 a) del
programa



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/97/3-A

26 agosto 1996

ORIGINAL: INGLÉS

**Medidas destinadas a aumentar la
programación del PMA en los países más
pobres**

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Jefe, SPP:	D. Spearman	tel.: 6513-2601
Analista de políticas:	W. Herbinger	tel.: 6513-2621

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 6513-2641).



INTRODUCCIÓN

1. En la Declaración sobre el cometido del PMA se afirma que el Programa debe asignar por lo menos el 50 por ciento de sus recursos para el desarrollo a los países menos adelantados (MA), y por lo menos el 90 por ciento al conjunto de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos (PBIDA) y países MA¹. Del total de la población crónicamente desnutrida del mundo (más de 800 millones de personas), la cuarta parte vive en los países MA; esto significa que cuatro de cada diez habitantes de estos países están crónicamente subalimentados. El 88 por ciento de la población pobre aquejada por el hambre en todo el mundo reside en los PBIDA (incluidos los países MA).
2. Orientar la asistencia del PMA hacia estos dos grupos significa además apoyar un objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: "hacer posible que los hogares, las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimentarias y nutricionales, y tratar de prestar asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo"².
3. El PMA no ha alcanzado totalmente los objetivos del 50 y el 90 por ciento. Muchos países prioritarios tienen todavía programas de proporciones reducidas, a menudo a causa de las limitadas capacidad nacional para proporcionar los recursos de contrapartida y competencia requerida para absorber la asistencia externa y utilizar eficazmente la ayuda alimentaria.
4. Con objeto de aumentar la ayuda del PMA a los países más pobres es preciso responder a tres desafíos, relacionados entre sí:
 - a) ampliar la asistencia en función de las necesidades relativas, en lugar de hacer más en los países que están en condiciones de absorber la ayuda;
 - b) mantener la calidad y la pertinencia de la ayuda alimentaria; y
 - c) fortalecer la capacidad de los países beneficiarios para utilizar eficazmente la ayuda alimentaria.

¹ De acuerdo con la clasificación de las Naciones Unidas se incluyen en la categoría de países MA los países de bajos ingresos que experimentan impedimentos a largo plazo para su crecimiento, especialmente niveles reducidos de desarrollo de los recursos humanos y/o graves deficiencias estructurales. En 1997 se colocan dentro de esta categoría 48 países, con una población total de 580 millones de habitantes. El grupo de los PBIDA comprende a todos los países con déficit de alimentos (es decir, importadores netos de productos alimenticios básicos) con un PNB per cápita que no excede del nivel utilizado por el Banco Mundial como requisito para recibir asistencia de la AIF (préstamos en condiciones favorables). No se incluyen en esta lista los países que se sabe que se han opuesto oficialmente a ser clasificados como PBIDA. En 1997, la lista de PBIDA comprende 87 países, con una población total de 3 580 millones de personas. Todos los países MA salvo dos (que son exportadores netos de alimentos) pertenecen también al grupo de los PBIDA.

² Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Compromiso Segundo, objetivo 2.2, párrafo 20, Roma, 1996.



RESULTADOS DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN LOS PAÍSES MÁS POBRES

Entregas efectivas

5. En la actualidad la ayuda alimentaria del PMA llega a 65 de los 87 PBIDA y a 39 de los 48 países MA¹. Las operaciones de socorro juegan un papel predominante en los países MA: en las tres cuartas partes de ellos la asistencia del PMA consiste ya sea exclusivamente en alimentos de socorro (ocho países) o en una combinación de ayuda alimentaria para socorro y para el desarrollo (29 países). Se proporciona exclusivamente ayuda para el desarrollo en la mayor parte de los PBIDA, pero solamente en diez de los países MA.
6. En el Cuadro 1 se resumen los gastos totales en proyectos de desarrollo que ha efectuado el PMA en los últimos años. De este gasto, la proporción destinada a los países MA ha oscilado entre 36 y 46 por ciento y la utilizada en los PBIDA entre el 80 y el 85 por ciento.

CUADRO 1: PROPORCIÓN DEL GASTO DEL PMA EN PROYECTOS DE DESARROLLO POR CATEGORÍA DE PAÍSES BENEFICIARIOS (porcentaje)

Categoría	1992	1993	1994	1995	1996
Países MA	43	36	39	43	42
PBIDA	85	81	84	80	80
Países que no son PBIDA	16	19	16	20	20
Total (millones de dólares)²	470	398	311	341	279

Fuente: PMA: WIS/ODP.

7. Observando este cuadro resulta evidente que para alcanzar el objetivo del 50/90 por ciento el PMA deberá incrementar sus actividades en los países MA, mientras que es casi adecuada la proporción destinada a los PBIDA que no pertenecen al grupo de los MA. El reto consiste en reorientar recursos de los países que no son PBIDA hacia el grupo de los MA. Ya se han logrado algunos progresos en este sentido: hasta agosto de 1997 el PMA había afectado o asignado el 48 por ciento de sus recursos disponibles a los países MA, y el 92 por ciento a los PBIDA.
8. Otro problema consiste en la distribución del gasto entre los distintos países, dentro de las categorías de países MA y PBIDA, en función de los indicadores de sus necesidades relativas, como el PNB per cápita, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años y el índice global de seguridad alimentaria familiar³. En el pasado eran el resultado de un conjunto complejo de factores, que iban de las prácticas históricas de programación a la capacidad del país para utilizar la ayuda alimentaria recibida. En condiciones de recursos abundantes, la programación tendía a favorecer a los países que eran capaces de absorber grandes cantidades

¹ En este momento el PMA no tiene operaciones en los siguientes nueve países del grupo de los MA: Comoras, Kiribati, Maldivas, Myanmar, Samoa, Islas Salomón, Togo, Tuvalu y Vanuatu.

² Todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.

³ En 1994 el órgano rector del PMA identificó en estos indicadores la base para determinar los objetivos teóricos de los países en relación con los niveles de recursos, expresados como porcentaje de los recursos totales destinados al desarrollo (documento WFP/CFA:38/P/7).



de asistencia y que, gracias a esta experiencia, pudieron luego desarrollar ulteriormente esta capacidad. Por el contrario, en los países con menor capacidad se observó una tendencia descendente, con compromisos reducidos y gastos reducidos. Es necesario adoptar medidas concretas para invertir esta tendencia y ayudar a los países más pobres a obtener beneficios mayores.

9. Ya se ha dado un paso importante en esta dirección: los indicadores de la necesidad relativa se han traducido en objetivos individuales de asignación de recursos a los países. Gracias a estos esfuerzos en 1996 el PMA obtuvo que, por primera vez en muchos años, el 57 por ciento de los nuevos compromisos en materia de asistencia para el desarrollo se destinara a los países MA. En este documento se proponen otras medidas destinadas a incrementar la asistencia del PMA en los países prioritarios.

Costos y resultados

10. Las limitaciones de la capacidad de los países más pobres tienen consecuencias tanto en los costos como en los resultados de las actividades de desarrollo. En el Cuadro 2 se indica el costo total promedio por tonelada de la ayuda alimentaria para el desarrollo, desglosado por categorías de países. En los países MA los costos son superiores en un 33 por ciento a causa de las características físicas (países sin litoral, densidad demográfica baja), las deficiencias de infraestructura y una mayor necesidad de aportaciones no alimentarias.

CUADRO 2: COSTO PROMEDIO POR TONELADA DE LA AYUDA ALIMENTARIA PARA EL DESARROLLO, POR CATEGORÍAS DE PAÍSES (en dólares)

	Países MA	PBIDA excepto países MA	No PBIDA
Promedio	630	470	480
Número de proyectos	67	81	37

Fuente: PMA: WIS/ODP.

11. Otro elemento que permite evaluar los resultados de la ejecución es el informe de la oficina en el país sobre el proyecto (IOPP). Este informe se prepara cada seis meses para todos los proyectos e incluye información estadística, una evaluación, y un comentario descriptivo sobre el estado del proyecto. Asimismo asigna a cada proyecto una calificación de 1 a 4 (la más alta es 1), según sus resultados generales. En el Cuadro 3 se resumen los resultados correspondientes a diciembre de 1996.



CUADRO 3: CLASIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS SEGÚN SUS RESULTADOS GENERALES, POR CATEGORÍAS DE PAÍSES (porcentaje)

Clasificación	Países MA	PBIDA excepto países MA	No PBIDA	Todos los países
1	2	15	26	13
2	52	66	56	59
3	45	17	18	26
4	2	2	0	2
Número total de proyectos	60	88	34	182

Clasificación: 1= proyecto que probablemente alcanzará sus objetivos; 4 = proyecto con pocas probabilidades de alcanzar sus objetivos.

Fuente: informes IOPP

12. En comparación con los países de las otras categorías, entre los países MA existe una proporción menor de proyectos calificados con 1 ó 2 y un porcentaje mayor que ha recibido la calificación 3. Ésta última se utiliza para los proyectos que se enfrentan con problemas importantes respecto de los cuales la administración (local) no adopta medidas suficientes. Las calificaciones específicas asignadas en los IOPP a la "administración del proyecto" y la "contribución del Gobierno" también suelen ser considerablemente más bajas en los países MA que en los demás países. Por lo que respecta a la provisión de personal y servicios de apoyo a los proyectos por parte de los gobiernos, el 56 por ciento de los proyectos en países MA recibieron calificaciones menos que satisfactorias, mientras que en los PBIDA la proporción fue del 21 por ciento y en los países no prioritarios del 15 por ciento.
13. Un grupo representativo de oficiales del PMA responsables en los países, a los que se preguntó cuáles eran los problemas que obstaculizaban la ejecución, indicó como problema principal "el número y la competencia del personal de contrapartida" (73 por ciento), seguido de dificultades en el transporte de los alimentos y la administración de los productos, especialmente en los países con puntos de entrega en zonas remotas del interior (50 por ciento). Por otra parte, "la dotación de personal y competencia técnica de la oficina del PMA en el país" (53 por ciento) y "la medida en que se honran las promesas de los donantes (oportunidad y cantidad)" (47 por ciento) también ocupan un lugar importante entre los factores señalados que obstaculizan la ejecución.

Limitaciones de la programación

14. En los resultados de la ejecución no influye solamente la capacidad del país beneficiario, sino también el apoyo que el personal del PMA está en condiciones de proporcionar a las actividades en los países. El análisis de la plantilla de personal revela que a los países relativamente pequeños, así como a aquéllos donde el PMA apoya exclusivamente actividades de desarrollo, se destinan, en promedio, menos oficiales superiores y funcionarios de menor experiencia que a las otras oficinas en los países. En los países MA hay una proporción mayor de funcionarios de categorías más bajas: predomina la categoría P-3, con proporciones de P-4 y P-5 inferiores a las de otros países¹. En vista de la magnitud y la naturaleza de los problemas que presentan, así como de la relativa debilidad de sus

¹ Esto se debe a gran parte al hecho de que muchos países MA tienen una población relativamente pequeña; normalmente los funcionarios del PMA de categorías más elevadas se asignan a la conducción de los programas en los países de mayores dimensiones.



administraciones, existen muy buenos motivos para sostener que en los países MA las oficinas del PMA deberían contar con una dotación de personal más fuerte. La nueva estructura orgánica de las oficinas regionales del PMA ayudará a lograr este objetivo proporcionando personal directivo superior y asistencia especializada a nivel subregional.

15. También hay casos en que los obstáculos derivan de una aplicación excesivamente rígida del propio enfoque programático del PMA. Por ejemplo, los criterios del Programa para la formulación de proyectos estipulan que:
 - *Los padres deben proporcionar el cocinero que preparará las comidas escolares, y hacerse cargo de su retribución.* En los países más pobres, en caso de que esto no sea posible, ¿se deberá pagar al cocinero con los recursos de la asignación para las escuelas, o bien abandonar el proyecto de alimentación escolar?
 - *Todos los bienes creados deben beneficiar a los hogares seleccionados.* Las obras de infraestructura comunitaria, por ejemplo carreteras y estanques, benefician a las familias seleccionadas, pero no cabe duda de que también resultarán ventajosas para otras personas. Si los beneficios de las actividades se limitan estrictamente a la población más pobre, es probable que falte el sentido de la propiedad común; por consiguiente, tales actividades podrían no resultar sostenibles.
 - *Las personas, las comunidades o los gobiernos deben estar en condiciones de continuar las actividades del proyecto una vez finalizada la ayuda alimentaria.* Sin embargo, en los países más pobres la sostenibilidad de los servicios públicos a menudo es sólo una esperanza remota; si este criterio se aplicara con rigidez, no serían muchos los proyectos que superarían la prueba.
16. Sería de desear, especialmente en los países MA, una mayor flexibilidad y discernimiento a la hora de aplicar los criterios para la formulación de proyectos a las circunstancias concretas de un país. El proceso de descentralización que se ha emprendido en el marco de la iniciativa de cambio orgánico del PMA ayudará a garantizar que a tal flexibilidad corresponda la responsabilidad apropiada, en la medida en que se destinarán al trabajo sobre el terreno más funcionarios directivos superiores, así como personal de apoyo especializado. Este proceso de cambio también permitirá que se adquiera un conocimiento más profundo a nivel local y se brinde apoyo continuo a los proyectos.

Condiciones de urgencia

17. La reducida tasa de realización de los objetivos en los países MA también es consecuencia de las condiciones de urgencia que imperan en una parte o en la totalidad del territorio de muchos de estos países. Cuando existen situaciones prolongadas de urgencia no es posible aplicar los programas normales de desarrollo.
18. Además, es inevitable que las exigencias apremiantes de las operaciones de socorro dejen poco tiempo al personal para ocuparse de los proyectos de desarrollo "tradicionales". Sin embargo, a menudo una proporción importante de la ayuda de socorro se destina a la rehabilitación o al desarrollo: según un análisis reciente, las actividades de desarrollo representan el 22 por ciento de los gastos de las operaciones de socorro. Esto significa que, en los países MA, el nivel del gasto destinado al desarrollo en el contexto de las intervenciones de socorro es casi tan elevado como el de la asistencia ordinaria para el desarrollo proporcionada por el PMA.



UNA ESTRATEGIA PARA AUMENTAR LA ASISTENCIA DEL PMA

19. A fin de que la ayuda del PMA pueda concentrarse en mayor medida en los países más pobres, lo fundamental es desarrollar la capacidad de éstos para utilizar la asistencia alimentaria selectiva. Para ello es necesario dedicarse al análisis y la planificación de la capacidad, brindar capacitación, y adoptar otras medidas destinadas a acrecentar la capacidad de los países beneficiarios: flexibilidad a la hora de aplicar las normas para el diseño de proyectos así como los criterios de financiación, nuevas estrategias de formulación de programas y nuevos instrumentos para la prestación de la asistencia, sistemas para potenciar al máximo los beneficios en materia de desarrollo que producen las operaciones de socorro, y un análisis exhaustivo de los costos de las actividades en los países MA.

Análisis y planificación de la capacidad de los países

20. Los análisis realizados al preparar los perfiles de las estrategias en los países (PEP) revelan un cierto número de preocupaciones comunes en cuanto a la capacidad de los países para hacer un uso realmente eficaz de la ayuda alimentaria en ciertas condiciones particulares. Pocos de los países más pobres disponen de los recursos y la experiencia necesarios para formular, ejecutar y vigilar proyectos de ayuda alimentaria o bien para proporcionar el apoyo técnico necesario durante su ejecución. En algunos casos es posible que a causa de una guerra civil los gobiernos no controlen todo el territorio del país. En otros países donde hay paz y estabilidad, es posible que los gobiernos sencillamente no dispongan de recursos suficientes para determinar cabalmente la necesidad y las posibilidades de realizar intervenciones de ayuda alimentaria dirigidas a la población pobre, especialmente cuando ésta reside en regiones remotas del país.
21. El PMA, a través de sus actividades de promoción y diálogo, puede ayudar a los gobiernos a apreciar plenamente las ventajas comparativas de la ayuda alimentaria cuando se intenta llegar a la población pobre y aquejada por la inseguridad alimentaria, y alentarlos a prestar apoyo a este tipo de programas. Investigaciones sobre la gestión del gasto público realizadas por el Banco Mundial muestran que para obtener un apoyo genuino es indispensable promover primero un debate público y abierto.
22. Naturalmente, las posibilidades de mantener un debate público y abierto no serán las mismas en todos los países. Los interesados en la ayuda alimentaria no serán solamente los funcionarios públicos, sino también las ONG, otros organismos de asistencia, docentes universitarios, los medios de información y, por supuesto, la propia población pobre. Una amplia presentación pública de los programas de ayuda alimentaria, sumada a seminarios de consulta sobre los planes y las evaluaciones, serán otras tantas maneras de estimular el debate. Es probable que estas actividades resulten más eficaces si se realizan en colaboración con otros donantes que si las desarrolla el PMA en forma aislada.
23. Los principales puntos de convergencia de este análisis y este debate serán la Evaluación común en el país, realizada conjuntamente por los fondos y programas del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas (GCMP) (PNUD, UNICEF, FNUAP, FIDA, PMA), el Marco básico de asistencia para el desarrollo de las Naciones Unidas, y el Perfil de la estrategia en el país del PMA. Sin embargo, la promoción debe ser una tarea continua. Sobre la base del análisis de la capacidad y de las actividades de promoción y diálogo, los programas en los países pueden establecer arreglos explícitos de asistencia especial y capacitación del personal de contrapartida en sectores como el análisis y cartografía de la vulnerabilidad y la formulación de estrategias de ayuda alimentaria, incluida la preparación para catástrofes y los planes destinados a mitigar sus consecuencias. La concertación de arreglos previos para el



seguimiento de las contribuciones a los programas de ayuda alimentaria permitirá poner más en evidencia las asignaciones de los gobiernos y los compromisos de los asociados (Naciones Unidas, donantes bilaterales y ONG).

Aumentar la capacidad de gestión del país beneficiario

24. El análisis y planificación de la capacidad deben ir acompañados de medidas destinadas no solamente a lograr la participación de las autoridades nacionales sino también a acrecentar la capacidad del país para formular y ejecutar programas de ayuda alimentaria. El aumento de los conocimientos y aptitudes del personal de contrapartida en relación con las competencias útiles en cada caso es uno de los medios más importantes para aumentar la capacidad nacional (gobiernos, ONG y organizaciones locales). La capacitación, así como otros incentivos, desempeñan un papel importante para poner a las instituciones de contrapartida en condiciones de apoyar los programas asistidos por donantes.
25. En los últimos años la capacitación ha adquirido un papel más destacado dentro del PMA. En 1996 se organizaron más de 400 actividades de capacitación, destinadas a 3 300 funcionarios de contrapartida y a unos 500 funcionarios nacionales. Los temas de los cursos se relacionaron, aproximadamente en uno de cada seis casos, con la formulación y administración de los proyectos.
26. Aunque la necesidad del desarrollo de aptitudes está ampliamente reconocida, cuando se elaboran las estrategias en los países no se efectúa una evaluación explícita de las necesidades de capacitación. Por consiguiente no hay una preparación previa, y a la hora de brindar la formación algunas oficinas en los países tropiezan con dificultades. Gracias a la inclusión en los PEP de un análisis más detallado de las necesidades de capacitación, estas actividades podrán responder mejor a las necesidades en materia de formulación, ejecución y seguimiento. Las oficinas regionales contarán con personal especializado, que ayudará a identificar y evaluar las necesidades de capacitación para el programa en el país y prestará asistencia en la realización de las actividades pertinentes.
27. La capacitación por sí sola no bastará para resolver los problemas de falta de capacidad en algunos de los países más pobres. Cuando los recursos públicos son tan limitados que no alcanzan a asegurar la subsistencia o el transporte del personal de contrapartida, no es posible suponer que se dispondrá de los servicios y contribuciones esenciales. Por otra parte, se considera que la compensación monetaria y el pago de incentivos a los funcionarios gubernamentales de contrapartida producen, a largo plazo, efectos perjudiciales para los esfuerzos de desarrollo, por lo cual el PMA y sus asociados del GCMP han convenido en un enfoque y una política comunes destinados a poner fin a dichos pagos. No obstante, la política del GCMP también reconoce que puede haber un número limitado de países cuyos gobiernos no estén en condiciones de brindar el apoyo necesario en materia de personal y otros gastos locales, y no es realista esperar que estos países puedan asumir tales responsabilidades en el futuro previsible. (Declaración Conjunta del GCMP, abril de 1996).
28. Los programas de asistencia ejecutados por el PMA en los países más pobres y expuestos a catástrofes deben ser capaces de atraer el apoyo y los servicios esenciales. Esto sólo será posible si el PMA sufraga por lo menos una parte de los gastos de las instituciones de contrapartida (gobiernos, autoridades locales u ONG). Normalmente tales gastos no incluirán complementos salariales sino los gastos relacionados con una administración eficaz del programa, como por ejemplo, el pago de las dietas y el transporte de los funcionarios de contrapartida que acompañan al personal del PMA en sus visitas de campo en regiones remotas.



29. El aumento de la capacidad en los países beneficiarios tendrá efectos positivos que no se limitan a la ayuda alimentaria del PMA. La mayor competencia en la formulación, administración y seguimiento de proyectos harán también que el país sea más capaz de absorber la ayuda alimentaria que puedan brindar otros donantes o bien, en un futuro, los programas financiados mediante recursos nacionales.

Metas y normas realistas

30. Cuanto más exigente es un proyecto menos posibilidades habrá de que obtenga buenos resultados, especialmente en los países con capacidad limitada. Los objetivos de la ayuda alimentaria deben ser realistas y adecuados para las circunstancias; es improbable que pueda haber soluciones uniformes apropiadas. Por ejemplo, cuando se ejecutan proyectos en países relativamente más ricos se espera recibir contribuciones de contrapartida considerables, pero no sería realista mantener las mismas expectativas en países MA muy pobres y expuestos a catástrofes.
31. La definición de intervención de ayuda alimentaria apropiada y con buenos resultados deberá examinarse a la luz de estas consideraciones. Tomemos el ejemplo de la asistencia del PMA a obras públicas con elevada densidad de mano de obra: en estos casos se espera que el gobierno del país se haga cargo de los gastos de mantenimiento de la infraestructura creada, y esta exigencia es apropiada en una economía que alcanza tasas de crecimiento elevadas y continuas. Sin embargo, muchos de los países que el PMA considera prioritarios han experimentado perturbaciones muy negativas en su adelanto económico, a causa de las cuales es imposible que los gobiernos puedan hacerse cargo por completo de los gastos ordinarios de mantenimiento de los servicios públicos y la infraestructura. Una consecuencia de esto es que nadie efectúa las reparaciones necesarias en las carreteras que se han mejorado mediante actividades de alimentos por trabajo. La asistencia externa suele proporcionarse sólo cuando las carreteras se han vuelto inutilizables, pero de esta manera se pierde la ocasión de brindar una ayuda para el mantenimiento de las carreteras que resultaría mucho más eficaz con respecto a los costos. En algunos casos podría ser apropiado utilizar ayuda alimentaria para apoyar el mantenimiento de este tipo de estructuras.
32. La necesidad de intervenciones que ayuden a resolver el problema de los gastos recurrentes es incluso más marcada en el caso de los programas de alimentación complementaria. En efecto, éstos suelen comportar un volumen sustancial de gastos recurrentes, de acuerdo con la definición convencional. Sin embargo, los gastos en actividades de alimentación complementaria destinadas a combatir la malnutrición precoz también podrían considerarse como una inversión, que brindará beneficios importantes y duraderos a quienes reciben esta asistencia y a la sociedad en general. Tal como ocurre con otras inversiones sociales como la alimentación escolar, la necesidad de la alimentación complementaria a menudo se mantendrá durante un período que excede de los tres a cinco años habituales del ciclo de proyectos. Para decidir cuánto debe durar el apoyo del PMA a este tipo de actividades será mejor basarse en un análisis adecuado de sus costos y beneficios, y no en una aplicación rígida del principio de que el gobierno se haga cargo de tales "gastos recurrentes".

Formulación flexible de los programas

33. A fin de explotar el potencial de la ayuda alimentaria selectiva se requerirá flexibilidad no solamente en las metas y normas, sino también en la planificación de los proyectos y la selección de los instrumentos mediante los cuales se prestará la asistencia.
34. El ciclo tradicional de planificación de los proyectos, que se ha tomado de las obras públicas y de ingeniería, constituye un proceso útil para proponer nuevos proyectos, examinarlos,



ejecutarlos y evaluarlos. Su aspecto más positivo es el rigor con que los proyectos deben satisfacer los criterios relacionados con la preparación, la evaluación previa y el seguimiento, pero su deficiencia es que en este proceso de adopción de decisiones todos los recursos se comprometen desde una fase temprana para actividades en escala completa. No hay cabida para actividades que necesiten ser probadas y modificadas en base a los resultados de la prueba, ni tampoco para proyectos de resultados inciertos. Esta rigidez representa un límite para la experimentación y el desarrollo de nuevas ideas. En ciertas circunstancias es preferible adoptar, para la elaboración de los programas, un enfoque de "aprendizaje", en lugar del "plan maestro" tradicional¹.

35. El proceso de elaboración de programas mediante un enfoque de "aprendizaje" se caracteriza por varios rasgos esenciales:
- se trata de un ciclo participativo, con estrecha interacción entre las autoridades del proyecto y los beneficiarios seleccionados;
 - se trata de un ciclo de evaluación, con momentos frecuentes de aprendizaje y retroinformación;
 - no se efectúa una asignación completa de recursos antes de haber adquirido experiencia en una escala más reducida; y
 - no es necesario poder predecir los resultados finales en una fase temprana de la planificación.
36. No es nueva, para el PMA, la idea de ensayar las actividades de ayuda alimentaria antes de proponer un proyecto en gran escala. Sin embargo, sólo en contadas ocasiones se han aplicado prácticas como la de ejecutar proyectos experimentales, o delegar en los directores de las oficinas en los países la competencia necesaria para comprometer hasta 200 000 dólares en contratos con organizaciones no gubernamentales. Se espera que la mayor flexibilidad alcanzada gracias al enfoque de programas en los países facilite una experimentación más frecuente con intervenciones de ayuda alimentaria.
37. La flexibilidad en la elaboración de los proyectos debe ir acompañada de arreglos apropiados de apoyo a la gestión. Hasta hace muy poco el apoyo proporcionado desde la sede del PMA se concentraba en determinadas fases del ciclo, y estaba vinculada a la realización de misiones: evaluación previa, examen y evaluación de la gestión, evaluación y apreciación, evaluación. El sistema de las misiones ofrecía un apoyo concentrado, pero intermitente.
38. La mayor presencia sobre el terreno a través de las oficinas regionales comporta un desplazamiento de recursos, de las misiones tradicionales a un apoyo más continuo a los programas en el ámbito regional y nacional. Las oficinas regionales estarán en condiciones de brindar asistencia y asesoramiento continuos en sectores como la formulación de estrategias en los países, las cuestiones relacionadas con la programación (evaluación de las necesidades, igualdad entre hombres y mujeres, nutrición y seguimiento), aspectos técnicos (gestión financiera, compras, logística, gestión de recursos humanos), la promoción, y la movilización de recursos.

¹ Robert Picciotto y Rachel Weaving (*Finance and Development*, diciembre de 1994) describen así las diferentes fases del ciclo de los proyectos, según se adopte el enfoque tradicional o el de aprendizaje:

Ciclo tradicional = Identificación>Preparación>Apreciación>Ejecución>Evaluación>Identificación.

Ciclo de aprendizaje = Escuchar>Experimentar>(Aprender)>Demostrar>Incorporar>Escuchar.



Instrumentos flexibles de prestación de la asistencia

39. Para que el PMA pueda ampliar su asistencia a fin de adecuarla a las necesidades, en muchos de los países MA se necesitan instrumentos más flexibles para la ejecución de los programas. Esto podría comportar la colaboración con todos los asociados en la ejecución (gobiernos, otros donantes, ONG y organizaciones comunitarias) y la capacidad para responder a necesidades de asistencia localizadas en pequeña escala. El aumento de las asociaciones operativas con organizaciones locales y grupos comunitarios, así como la creación de fondos de alimentos que serían utilizados por la oficina en el país, son algunas de las opciones esenciales para ampliar el alcance de la ayuda alimentaria selectiva en los países más pobres.
40. El PMA tiene en su haber una larga experiencia de colaboración con las ONG durante las operaciones de socorro, pero ha sido más lento en cuanto a entablar relaciones de colaboración análogas en sus actividades de desarrollo. La cooperación con las ONG podría facilitar la adopción de enfoques participativos, la evaluación de las necesidades locales y la selección local de los beneficiarios. No obstante, existen también dificultades potenciales. Una de ellas es la escasa disposición de algunos gobiernos a trabajar con las ONG; otra reside en que en algunos países estas organizaciones son pequeñas y cuentan con una experiencia limitada. El hecho de que sean pequeñas significa que habrá que idear procedimientos para que las decisiones en materia de cooperación puedan adoptarse localmente, y comporta el riesgo de que no todas las asociaciones den buenos resultados. Dos de los métodos posibles, que el PMA ha empleado con éxito, son el trabajo directo con los gobiernos locales y la contratación de equipos encargados de la gestión.
41. El PMA tiene intención de presentar a la Junta Ejecutiva, para que lo examine en 1998, un documento de políticas sobre el marco de referencia para la colaboración con las organizaciones locales y las ONG. En él se examinarán temas tales como la asistencia del PMA para desarrollar la capacidad de estas organizaciones asociadas en la ejecución de sus actividades.
42. Los proyectos que deben ejecutarse en el ámbito comunitario normalmente requieren arreglos de financiación diferentes de los de otros proyectos de desarrollo. El marco adecuado para estos arreglos flexibles bien podría ser un "fondo de alimentos", cuyos recursos podrían asignarse a las organizaciones locales que deseen desarrollar la infraestructura social o económica o prestar apoyo a un programa social, actividades en las que la ayuda alimentaria permitiría crear un incentivo o compensar una deficiencia nutricional. Las asignaciones con cargo al fondo para alimentos se efectuarían a discreción del director en el país, normalmente con la asistencia de un comité directivo nacional u otra estructura apropiada, a fin de brindar un acceso flexible a los recursos dentro de un marco operacional claro. Este marco (establecido en los documentos de aprobación del proyecto) definiría los lugares o zonas donde es posible realizar actividades, así como los tipos de intervención autorizados. La planificación y la ejecución quedarían a cargo de la organización que solicite los recursos. Las actividades podrían consistir en obras de construcción, rehabilitación y mantenimiento con una densidad elevada de mano de obra, adquisición de nuevos conocimientos prácticos, y actividades de alimentación complementaria.
43. A efectos de una gestión eficaz de los fondos de alimentos es indispensable que se elaboren procedimientos sencillos para la presentación de las solicitudes de asistencia, la evaluación y el seguimiento. En el Manual de formulación de programas del PMA (actualmente en preparación) se brindará orientación básica al respecto, sobre la base de la experiencia del PMA con mecanismos análogos utilizados especialmente en su trabajo de socorro y rehabilitación.



44. También los programas establecidos por otros donantes en el ámbito comunitario pueden ofrecer oportunidades de brindar una ayuda alimentaria eficaz. Por ejemplo, los programas de "microproyectos de aldeas" y "fondos sociales" ofrecen un mecanismo mediante el cual las organizaciones locales pueden solicitar asistencia técnica y financiera para la construcción de infraestructura social y económica. Muchos de los planes tienen un coeficiente de mano de obra elevado y requieren que el trabajo forme parte de las contribuciones en especie. Cuando las presiones económicas resultantes de la inseguridad alimentaria crónica limitan las posibilidades de aportar trabajo voluntario, la ayuda alimentaria puede estimular una contribución más amplia y eficaz. El Banco Mundial, por ejemplo, ha declarado que este tipo de asistencia puede ser un componente necesario en los proyectos que financia, y fomenta la colaboración con el PMA u otros donantes de ayuda alimentaria bilateral en aquellas situaciones en las que para alcanzar las metas del proyecto es indispensable evitar o corregir la desnutrición y la malnutrición.

Beneficios de desarrollo resultantes de operaciones de socorro

45. En muchos de los países MA, la necesidad de operaciones de socorro obstaculiza el aumento de la ayuda alimentaria para el desarrollo del PMA, pero ofrece a la vez una oportunidad: en efecto, en las situaciones de socorro se desarrollan capacidades de logística de los alimentos que suelen llegar hasta las zonas más remotas; se establecen asociaciones eficaces entre los organismos de asistencia, y se intensifican las relaciones de trabajo con las autoridades y comunidades locales, así como la confianza recíproca. Estas realizaciones se perderían si en la planificación y clasificación de los proyectos se fomentara una dicotomía entre el socorro y el desarrollo, en lugar de reforzar las vinculaciones entre ambos aspectos.
46. El ciclo de los proyectos es mucho más corto en las operaciones de socorro que en las de desarrollo. Los proyectos de desarrollo tienen una fase de planificación más prolongada para permitir una evaluación cabal de la viabilidad técnica de las intervenciones. El hecho de que en algunas operaciones de socorro se incluyan actividades de desarrollo implica que, en estos casos, deberán aplicarse normas diferentes de las que resultarían viables y apropiadas en una situación normal de desarrollo. Además, se necesitan arreglos de financiación apropiados. La Junta deberá examinar estos aspectos en su próximo debate sobre las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA.

Costos de las actividades en los países MA

47. En los países MA los costos de las operaciones, tanto de socorro como de desarrollo, son más elevados. Puesto que es improbable que esta condición se modifique en el futuro próximo, desde el punto de vista de los costos la realización del objetivo del 50/90 por ciento tiene consecuencias importantes para el PMA. La adopción de un nuevo enfoque para la elaboración de los presupuestos de los proyectos permitiría aclarar cuál es el costo real de orientar más recursos para programas hacia los países MA, y también presentaría otras ventajas para los programas en los países. Por ejemplo, al mejorar el proceso de elaboración de los presupuestos de los proyectos aumentaría la capacidad de los donantes para identificar las necesidades de ayuda no alimentaria, que podrían satisfacerse mediante actividades complementarias.
48. En el método utilizado por el PMA para elaborar los presupuestos de los proyectos de desarrollo se tiende a poner el acento en los costos de los productos y los aspectos logísticos de la distribución, mientras que no es frecuente que se efectúe un análisis detallado de las contribuciones de contrapartida que se requieren. Esto comporta el riesgo de que no se identifiquen todos los gastos de apoyo al programa, con la consecuencia de que los gobiernos



y demás asociados tendrán dificultades para honrar sus compromisos en materia de contribuciones y mantener las actividades una vez finalizado el proyecto.

49. A fin de abordar este problema se adoptará, para el análisis del presupuesto de los proyectos, un método que:

- indique en forma detallada la contribución de contrapartida necesaria en materia de personal, operaciones y equipos, además de los costos para el PMA;
- ayude a identificar los consiguientes gastos recurrentes para un desarrollo sostenible; y
- determine los costos de actividades de apoyo como la capacitación, la formación de personal, la compra de artículos no alimentarios y la evaluación de los resultados.

50. El análisis completo de los costos, sumado a una apreciación cabal de los beneficios, contribuirá a adoptar una decisión fundada con respecto a si vale la pena o no efectuar la intervención. Además, el análisis de los costos está en condiciones de promover dos cambios que mejorarán la capacidad del país para la ejecución de proyectos. En primer lugar, al identificar con más precisión los gastos de apoyo el PMA podrá determinar cuáles son las funciones que pueden apoyarse mediante los costos directos y cuáles las que sólo serán viables si se dispone de financiación paralela. En segundo lugar algunas actividades, como el mantenimiento de la infraestructura básica (que hasta ahora rara vez se ha incluido en la cartera del PMA) podrán considerarse apropiadas para recibir financiación en caso de que los países no dispongan de la capacidad necesaria para sostener tales inversiones. Se crearía así una oportunidad para ampliar la gama de los proyectos disponibles para los países más pobres.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

51. A fin de alcanzar el objetivo del 50/90 por ciento, es necesario que el PMA amplíe sus actividades de desarrollo en los países MA. Las estrategias actuales se han demostrado generalmente adecuadas para el trabajo del PMA en los PBIDA, pero en los países MA se necesitan métodos nuevos y más flexibles a fin de superar los problemas que limitan la utilización y la eficacia de la ayuda alimentaria selectiva. Habrá que adoptar una gran variedad de medidas: en algunos casos se trata de medidas operativas que puede adoptar el personal directivo del PMA, mientras que otras son de carácter estratégico. Éstas últimas se enumeran más abajo, para su aprobación por la Junta Ejecutiva.

52. El PMA ya ha iniciado a adoptar medidas como las siguientes:

- **Apoyo a las actividades de campo.** Se han establecido nueve oficinas regionales, a las que se han destacado funcionarios directivos de categoría superior y asesores especializados a fin de fortalecer el apoyo a las operaciones del PMA en los países. Este proceso de descentralización conferirá mayor flexibilidad al PMA para aprovechar las oportunidades que se presentan, a nivel local, de realizar actividades conjuntas con los gobiernos, otros donantes, ONG y grupos comunitarios. El desplazamiento de capacidades a las regiones donde se realizan las operaciones también ayudará a garantizar que la adopción de criterios más flexibles con respecto a las normas, la formulación de los proyectos y su ejecución esté guiada por un juicio acreditado y respaldada por la responsabilidad que corresponde.



- **Promoción.** Actualmente se dedican más esfuerzos a promover la utilidad de la ayuda alimentaria selectiva, mediante actividades de información pública y seminarios en los que participan los gobiernos, los donantes, las ONG y otros interesados.
- **Manual de formulación de programas.** El PMA ha emprendido un trabajo general de revisión y actualización de sus manuales operativos. Una tarea fundamental es la reorientación de las directrices para los procesos de elaboración de los PEP y los programas en los países, a fin de que éstos incluyan: el análisis y planificación de la capacidad del país en relación con la ayuda alimentaria; la identificación de las necesidades de capacitación del personal nacional y de contrapartida; y un análisis completo de los costos de las intervenciones propuestas.
- **Documentos de políticas.** El PMA tiene en preparación tres documentos de políticas que someterá al examen de la Junta Ejecutiva, que tendrán consecuencias importantes para las actividades del Programa en los países más pobres. Estos son: un marco de políticas para el fortalecimiento de la colaboración del PMA con las organizaciones y ONG locales; unas estrategias para la transición del socorro al desarrollo, que abordarán el tema de los aspectos de desarrollo en las operaciones de socorro; y un examen de la experiencia del PMA en relación con las políticas de recursos y financiación a largo plazo, en el que se examinará la cuestión de los gastos directos.
- **Análisis de todos los costos del proyecto.** Éste proporcionará una base para decidir si la ayuda alimentaria resulta apropiada para la intervención identificada y, en caso afirmativo, en qué medida el PMA debe contribuir a sufragar los gastos esenciales no destinados a alimentos.

53. Se pide a la Junta que apruebe la aplicación selectiva de las siguientes estrategias en los países MA, para lo cual en los futuros programas en los países se incluirá el análisis justificativo correspondiente y se requerirá la aprobación previa de la Junta:

- **Invertir en la capacidad de los países MA (gobiernos, ONG, grupos comunitarios) para utilizar eficazmente los programas de ayuda alimentaria.** Este gasto se incluiría en el presupuesto administrativo y de apoyo a los programas del PMA (en el caso de la capacitación de personal de contrapartida) o bien en los gastos de apoyo directo al proyecto, y estaría destinado a proporcionar los insumos y servicios esenciales para el éxito de las actividades de los proyectos.
- **Hacer un uso más frecuente de fondos de alimentos y proyectos experimentales.** Para aprovechar al máximo las posibilidades de la ayuda alimentaria selectiva, los directores de las oficinas del PMA en los países podrían proponer que se destine a estas actividades hasta el 20 por ciento del programa en el país, si éste último pertenece al grupo de países MA.
- **Ayuda alimentaria del PMA para el mantenimiento y conservación de la infraestructura y los servicios públicos básicos.** La ayuda alimentaria resultará más eficaz si las intervenciones a las que se orienta, así como los objetivos que adopta, resultan realistas en las condiciones de los países pobres.

