

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 22-26 de octubre de 2001

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2001/6/7
19 septiembre 2001
ORIGINAL: INGLÉS

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

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

Nota para la Junta Ejecutiva

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

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

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

Oficial de Evaluación, OEDE: Sr. S. Green tel.: 066513-2908

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 adopción del programa en el país (PP) en Haití ha contribuido a mejorar la flexibilidad e integración de las actividades del PMA en el país. El PP se centra estratégicamente en las regiones más vulnerables del país, seleccionando como beneficiarios a mujeres, hombres y niños en edad escolar y preescolar y demuestra un alto grado de coherencia y homogeneidad con las políticas y prioridades nacionales y la política de habilitación para el desarrollo. Las actividades contenidas en el PP se complementan entre sí. Las actividades contenidas en el PP se complementan entre sí.

No obstante, ello sería preciso consolidarlas todavía más mediante la adopción de claros objetivos de desarrollo de acuerdo con un marco lógico y un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) basado en la ejecución. La misión también ha determinado la necesidad de contar con más personal para reforzar las actividades de SyE y de capacitación relacionadas con los asuntos de género y con los Compromisos del PMA relativos a la mujer.

Es necesario intensificar las actividades del PP en curso y seguir promoviendo los lazos de asociación con organismos de socorro bilaterales y multilaterales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas.

Frente a la inestabilidad reinante y la inseguridad que afecta al país, el Gobierno no pudo facilitar los recursos humanos y financieros que acordó proporcionar para la ejecución de las actividades del PP. La crisis que afecta al país ha producido un retraso considerable en el inicio de las actividades del PP. Para poder seguir adelante, el PMA debió hacerse cargo totalmente de la logística y la preparación y ejecución del PP. Si bien este papel ampliado y directo que debe desempeñar el PMA ha producido una disminución apreciable de los costos ulteriores, seguros, pérdidas de fletes (c.i.f.), los costos también han aumentado.

La misión recomienda que la oficina en el país siga desarrollando y consolidando el enfoque del programa en el país en Haití. Dada la situación sumamente incierta y el difícil ámbito de operaciones, no debe aumentarse el nivel actual de compromisos de alimentos.

Proyecto de decisión

La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2001/6/7), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.3/2001/INF/17), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones formuladas durante el debate.



ALCANCE Y MÉTODO DE LA EVALUACIÓN

1. El presente informe se basa en la labor de la misión de evaluación que visitó Haití del 10 al 31 de enero de 2001¹. Ésta procuró evaluar hasta qué punto el PP era un instrumento útil en la planificación, preparación y ejecución de las actividades del PMA en Haití, y buscó plantear recomendaciones para la elaboración del próximo programa en el país.
2. El objetivo primario del análisis no es efectuar una evaluación completa de cada actividad del PMA en Haití. En vez de ello, la misión evaluó la idoneidad y eficacia del enfoque del PP en Haití para lograr las cuatro cualidades que se buscaban con la introducción de la programación por países: integración, concentración, coherencia y flexibilidad mediante la aplicación de un nuevo proceso de programación y preparación de actividades conjuntas, con la colaboración del Gobierno y otros asociados, por ejemplo los organismos de las Naciones Unidas, ONG locales e internacionales y donantes bilaterales.
3. Para llegar a sus principales conclusiones, la misión empleó diversos métodos, por ejemplo: análisis de ficheros y documentos, dictámenes de especialistas, entrevistas a personas clave, visitas a emplazamientos, reuniones de grupos, observación directa de cursos de capacitación y “simulacros” de marcos lógicos.

SINOPSIS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

4. El PP en curso, que fue aprobado por la Junta Ejecutiva en 1997 por un período de cinco años, con un presupuesto total de 54,6 millones de dólares EE UU, tiene dos objetivos:
 - **el desarrollo de los recursos humanos**, mediante el apoyo a la salud y la nutrición para las mujeres y los niños en edad preescolar, y por medio de la alimentación escolar; y
 - **el fomento de la agricultura familiar y la infraestructura básica, la reducción de la inseguridad alimentaria de las personas más pobres**, en particular de los hogares encabezados por mujeres y los pequeños agricultores de las zonas montañosas marginales. (Esto se logrará mediante trabajos de uso intensivo de mano de obra para construir la infraestructura básica, restaurar y proteger los bienes naturales y construir planes de riego en pequeña escala, asistir a las organizaciones locales, etc.).
5. El Gobierno de Haití reconoció que los departamentos del norte, del nordeste y la región en torno a Puerto Príncipe eran los más necesitados y, por lo tanto, debían tener prioridad. El PP incluyó las actividades que antes se habían emprendido en proyectos distintos. Dado el estancamiento de la economía y el deterioro de la infraestructura del país, el Gobierno tuvo interés en incluir en el nuevo enfoque del PP las actividades por las que ya se suministra ayuda alimentaria. Las actividades aprobadas en virtud del PP, cuyo fin está previsto para el fin de 2002, son las siguientes:
 - **Proyecto nº 4111.01:** Asistencia a comedores escolares en zonas afectadas por la pobreza, por un valor de 15,4 millones de dólares EE UU;

¹ La misión contó con la participación de dos consultores internacionales: un experto en ayuda alimentaria, nombrado director de la misión, y un especialista en infraestructura agrícola. Formaban parte del equipo dos consultores del país: un especialista en asuntos socioeconómicos y experto en cuestiones de género y un experto en alimentación escolar. El último miembro de la misión fue cedido temporalmente por la Dependencia de apoyo a los programas del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) en Puerto Príncipe.



- **Proyecto n° 6153.00:** Salud y nutrición para las mujeres y los niños vulnerables, por un valor de 15,6 millones de dólares EE UU; y
- **Proyecto n° 6150.00:** Producción familiar de alimentos e infraestructura, por un valor de 23,6 millones de dólares EE UU.

EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

6. Si bien el programa en el país fue aprobado por un período de cinco años a partir de 1998, la actividad de alimentación escolar no comenzó hasta enero de 1999. Las otras dos actividades centrales no empezaron hasta hace un año. Este retraso no sólo se debió a la continua inestabilidad en el país, sino además a los considerables problemas de personal que afrontaba la oficina del PMA en el país hasta 1998. Por lo tanto, quizás sea demasiado pronto para evaluar los resultados obtenidos hasta el momento. Por otra parte, la inestabilidad crónica que experimentó el país en los últimos años sigue teniendo un efecto desestabilizador en la adopción de decisiones, la determinación de prioridades y la distribución de alimentos.

Integración, coherencia, selección y flexibilidad

7. Las actividades contenidas en el PP se ajustan a las prioridades normativas del Gobierno. No obstante, los objetivos declarados del programa en el país siguen siendo poco precisos y no se diferencian bien de los objetivos secundarios de las actividades. Esta es una deficiencia importante que debe mejorarse en el próximo PP. Convendría adoptar un enfoque de marco lógico.
8. Las actividades del PP también se ajustan a los programas y actividades sectoriales que respaldan otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones bilaterales y multilaterales. Se han realizado gestiones para que las diversas actividades que apoya el PMA estén **integradas** entre sí, y para que lo mismo suceda con las de otros organismos y organizaciones. Entre éstas se encuentran la FAO, la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), CARITAS, Haiti Outreach, la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Acadia-Haiti, Education 2004, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y la Unión Europea.
9. La misión notó un grado de **coherencia** en las diversas actividades, aun si en la actualidad la complementariedad entre proyectos y actividades se ha debido más a las medidas adoptadas en el contexto de un proyecto en particular que a un esfuerzo inicial consciente para establecer sinergias. Por ejemplo, la actividad de alimentación escolar se beneficia de intervenciones que se realizan en virtud de la actividad de agricultura e infraestructura en forma de construcción de caminos rurales, lo que facilita el transporte de suministros.
10. La **selección** geográfica de las actividades del PP en los departamentos del norte y nordeste del país y en las zonas marginales de Puerto Príncipe está bien justificada, dado que éstas son regiones muy desfavorecidas en las que viven poblaciones vulnerables con muy limitado acceso a los servicios de atención sanitaria. Todos los estudios que se han podido observar confirman que estas zonas se caracterizan por grandes déficit de alimentos en los hogares, inseguridad alimentaria crónica y frecuentes sequías. El personal técnico de la Oficina de Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria (CNSA) elabora en estos



momentos un mapa de la vulnerabilidad nacional. Según el personal, la actual selección geográfica es adecuada.

11. En las actividades de salud y nutrición y de alimentación escolar, los beneficiarios son, sobre todo, mujeres y niños, en tanto que en la actividad de agricultura e infraestructura, hombres y mujeres se benefician casi por igual. En esta última, no parece haberse logrado en todos los casos el objetivo de seleccionar como beneficiarios a los más pobres y, en particular, a las mujeres que encabezan hogares. No se está prestando suficiente atención a establecer como prioridad la participación de las mujeres en las diferentes actividades que se desarrollan en la región.
12. El PMA ha podido comprometer alimentos y fondos en respuesta a diversas necesidades que no estuvieron previstas directamente en las actividades planificadas. Esto ha demostrado la **flexibilidad** del PP. Además, se ha prestado apoyo a planes que prevén construir o mejorar la infraestructura fuera de las regiones seleccionadas inicialmente, y a actividades piloto, tales como la elaboración de emparedados o galletas, que tuvieron buenos resultados.
13. Gracias a una capacidad común de **emergencia y desarrollo**, el país ha podido responder rápida y eficazmente a las dos catástrofes que ocurrieron en 2000: las inundaciones que afectan a la ciudad de Cap Hâitien y una sequía en el norte del país. Éste es otro importante ejemplo de flexibilidad. La capacidad del PMA para dar una respuesta inmediata a los requisitos de una situación de urgencia fue reconocida en gran medida por las autoridades y por la comunidad de países.

Utilización adecuada de la ayuda alimentaria

14. Los principales donantes y partes interesadas favorecen el uso de la ayuda alimentaria para las actividades en los sectores de educación y de salud y nutrición. Dada la actual crisis social y económica y la carencia de servicios sociales, se considera muy adecuado emplear la ayuda alimentaria tanto para afrontar la malnutrición de los más vulnerables como para promover el acceso a la educación.
15. En el ámbito de las actividades del fomento de la agricultura y la infraestructura, la modalidad de alimentos por trabajo (APT) resulta más controvertida para los donantes. A menudo, éstos dudan del porqué de la distribución de alimentos para fomentar actividades que buscan aumentar la producción de alimentos. Se preguntan, por ejemplo, si no sería menos costoso y más atractivo, tanto para los donantes como para los beneficiarios, proporcionar dinero en efectivo o herramientas. Sin embargo, el Gobierno se muestra muy favorable a las actividades de APT. La misión opina que los alimentos son, por lo general, un aporte importante para la realización de un proyecto de interés común y que, de ese modo, desempeñan un importante papel en la promoción y el fortalecimiento de las actividades de la comunidad.



16. A menudo se ha discutido la **cuantía de las raciones** distribuidas, en particular las raciones para llevar a casa. Algunos beneficiarios y asociados locales en la ejecución han reclamado a la misión que la cantidad de alimentos que se reciben en las actividades de alimentos por trabajo y en el proyecto de salud y nutrición no alcanzaba para satisfacer las necesidades de las familias.

Recomendación

La oficina en el país debe examinar cuidadosamente la cuantía de las raciones mediante un estudio que determine si las cantidades distribuidas alcanzan o no a satisfacer las necesidades de las familias. De no ser así, debería plantearse una propuesta en la que se modifiquen las raciones.

Lazos de asociación y coordinación

17. Además de colaborar con los ministerios competentes, se han firmado muchos acuerdos de asociación con organismos de las Naciones Unidas, ONG y otras entidades asociadas. Aun así, es necesario esforzarse más para definir en términos claros y operacionales de qué manera los organismos de las Naciones Unidas apoyarán conjuntamente las actividades, especialmente en la esfera de la educación y de salud y nutrición. Es importante que las instituciones del caso acuerden entre ellas y con el PMA el tipo de medidas y los objetivos concretos que se habrán de adoptar en conjunto. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) podría desempeñar una importante función en lo que hace a la programación y ejecución conjuntas.

Recomendaciones

La oficina en el país debería:

- ✍ continuar y reforzar las actuales gestiones para forjar lazos de asociación, de conformidad con el UNDAF; y
- ✍ armonizar el próximo Programa en el país del PMA con el ciclo de programación del UNDAF de 2002–2006.

Seguimiento

18. Éste es el aspecto del PP que exige un mayor perfeccionamiento. No se dispone de un número suficiente de funcionarios para realizar el seguimiento de las actividades y, en muchos casos, éstos no tienen la preparación adecuada o bien no se aprovecha al máximo su potencial. El personal de los ministerios competentes o directorios regionales carecen, por lo general, de medios financieros o materiales para viajar y, en general, su número es limitado.
19. Si bien se llevan a cabo actividades de seguimiento, el actual sistema de recogida de información está limitado a los aspectos cuantitativos. En algunos casos, no se entienden bien los cuestionarios y sus respuestas no se contestan de forma adecuada, pese a la formación que se brinda a este respecto. Los procedimientos de seguimiento no han sido definidos con los detalles necesarios para permitir una evaluación cualitativa de los resultados. Debido a que en las primeras etapas de las intervenciones no se reunió una cantidad suficiente de información de base, no se ha podido determinar con certeza hasta qué punto se han logrado los objetivos a corto, medio y largo plazo.
20. Los planes de operaciones para las diferentes actividades hacen clara referencia a la instauración de los sistemas de SyE, en colaboración con los ministerios competentes y los



organismos técnicos de las Naciones Unidas. No obstante, no se ha prestado el apoyo previsto. Los fondos presupuestados en los planes de operaciones, tanto por el Gobierno como por el PMA, no han sido transferidos en su totalidad a la oficina en el país o no se han empleado para dichos fines.

Recomendaciones

La oficina en el país debería, sin dilaciones, poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación para el PP. La oficina en el país situada en Puerto Príncipe necesita apoyarse tanto en la oficina regional como en la sede (o en ambas a la vez) para conseguir el apoyo técnico y la orientación necesarias. Por lo tanto, es muy importante que el PMA:

- ✍ aumente el número de personal de seguimiento sobre el terreno en la oficina en el país;
- ✍ brinde la capacitación necesaria al personal de la oficina en el país y los funcionarios del Gobierno que han sido asignados para desarrollar las actividades del PP, de modo que puedan emprender las tareas de seguimiento y evaluación adecuadas de todas las actividades del PP;
- ✍ aproveche el apoyo de los despachos regionales y de los especialistas del lugar para capacitar al personal y para elaborar sistemas de SyE; y
- ✍ celebre reuniones semestrales de la Comisión de examen de programas del PMA, el Gobierno, las Naciones Unidas, y las ONG.

Compromisos relativos a la mujer

21. El PP está claramente orientado a brindar apoyo a madres, niños y hogares encabezados por mujeres. En lo que respecta a la cantidad de beneficiarios, si bien se ha logrado la equidad de género en gran medida, ésta sigue siendo puramente numérica. Habrá que esforzarse más por reunir los comentarios de las mujeres con respecto a las actividades del PP, demostrar el efecto que tiene su presencia en el proyecto y promover su participación en los comités de administración de alimentos. El papel de las mujeres parece no haberse tenido en cuenta en la concepción y ejecución de las actividades. En las sesiones de capacitación no se han abordado las cuestiones de género, no se han creado módulos específicos de formación a esos efectos y no se han investigado los resultados de las actividades del PP relativas a la condición de la mujer.
22. Dicha situación indica que todas las partes interesadas deben prestar mayor atención a las cuestiones de género. Se hace necesario contar con una mejor información y capacitación, y una mayor integración de los Compromisos del PMA relativos a la mujer en los PP de ahora y del futuro. Además, no se aprovechan suficientemente los instrumentos de programación disponibles, tales como los marcos lógicos. Hay además, una falta de apoyo financiero y técnico por parte de la sede, la oficina regional y el sistema de las Naciones Unidas.



Recomendaciones

El personal clave de la oficina en el país debería recibir formación en cuestiones de género, incluidos los Compromisos del PMA relativos a la mujer, y facilitar los documentos de apoyo pertinentes.

La oficina regional debe brindar asesoramiento y respaldo técnico para ayudar a la oficina en el país a:

- ✍ elaborar un plan de acción que le ayude a progresar;
- ✍ confeccionar módulos de capacitación; y
- ✍ examinar posibles indicadores sensibles a las cuestiones de género.

Habría que realizar esfuerzos especiales para que las mujeres participen activamente en los comités locales de proyectos y para que las tareas que éstas desempeñen estén al mismo nivel que las de los hombres.

Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

23. En 1996, el Gobierno fundó la CNSA, financiada por el Tesoro Público y la Unión Europea; esta última ha nombrado un asesor técnico de dedicación exclusiva para la CNSA. La FAO financia determinados estudios que lleva a cabo la CNSA.
24. El PMA no cuenta con una Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (VAM) en la oficina en el país, pero en cambio decidió prestar apoyo a la CNSA pagando los servicios de un técnico en estadística/cartógrafo, a partir de julio de 2000. Así, se fortalecen las actividades de asociación conjuntas y la capacidad operacional del Gobierno.

Recomendación

La oficina en el país debe continuar financiando la contratación de un técnico en estadística/cartógrafo en la CNSA que colabore en la creación del próximo mapa de vulnerabilidad.

Participación y apoyo del Gobierno

25. El PP menciona explícitamente que la carencia de recursos y la escasa capacidad operacional del Gobierno son los principales problemas que pueden obstaculizar la ejecución del programa en el país. Esto ha sido confirmado por la inestabilidad política y el continuo empeoramiento de las condiciones de vida. El Gobierno respalda decididamente las actividades del PMA, tanto a nivel del Ministerio de Planeamiento y Cooperación Externa como de los ministerios competentes. Según declaraciones de funcionarios de los más altos niveles, se reconoce ampliamente el valor de las intervenciones del PMA. Desafortunadamente, la carencia de recursos humanos y financieros no ha permitido hasta ahora que el Gobierno desempeñe a pleno sus funciones como asociado y cofinanciero. Solamente el proyecto de educación se beneficia de un compromiso financiero real por parte del Gobierno, gracias a contribuciones de los donantes externos.

Recomendación al Gobierno de Haití:

Los ministerios, servicios regionales y administraciones locales deben prestar el apoyo financiero y técnico ya acordado en los diversos planes de operaciones



contenidos en el PP.

Vínculos con la evaluación común del país (CCA) y el UNDAF

26. El PMA participó de manera destacada en la elaboración de la CCA y, junto con la FAO, tuvo a su cargo el aspecto de la seguridad alimentaria de dicha evaluación. Para el siguiente PP, la misión recomienda forjar fuertes vínculos con el UNDAF. Habrá que prestar especial atención a los asuntos relacionados con el sistema de gobierno, de particular importancia en Haití en estos momentos. La suboficina del PMA en Cap Häitien debe realizar una importante función, como catalizador y coordinador de todas las intervenciones de las Naciones Unidas en la región.

Gestión y ejecución del programa en el país

27. La función ampliada del PMA en tanto organismo de ejecución de las distintas actividades del PP ha sido, en gran medida, resultado de la continua inestabilidad del país y la escasa capacidad del Gobierno. El PMA se ha hecho cargo por completo de las tareas de logística, lo que normalmente se hace sólo en casos de urgencia. En la actualidad, en virtud del PP, se suministran alimentos en unos 650 puntos de entrega. Las principales limitaciones son los pequeños volúmenes que se transportan a un gran número de destinos remotos, el mal estado de las carreteras, las dificultades para encontrar empresas de transporte confiables y el riesgo de robo y derrames.
28. La misión confirma que la oficina del PMA en el país está cumpliendo en gran medida sus objetivos relativos a la logística: los alimentos se entregan en plazos prudentes y se han reducido las pérdidas post-c.i.f., pasando de un 12% en 1998 a un 0,5% en 2000.

Recomendación

Para que continúe el programa en el país, la oficina en el país deberá seguir gestionando todas las operaciones de logística, desde el punto de entrega de los productos en el país hasta su punto final de distribución.

29. La misión destaca la importancia de mantener una oficina con plena capacidad en Cap Häitien. La presencia del personal del PMA, aun en las limitadas esferas de actividad que desarrolla el PP, ha contribuido al establecimiento de lazos de asociación pragmáticos y eficaces. Debido a que los caminos están en muy mal estado, todos los desplazamientos por tierra requieren demasiado tiempo y no es raro que el personal sobre el terreno pase tres cuartas partes de su jornada viajando. La oficina de Cap Häitien debe desempeñar una importante labor en la creación de lazos de asociación y en la consolidación de la coordinación del trabajo de los organismos de las Naciones Unidas en las regiones del norte y nordeste del país. El PMA es el único organismo de las Naciones Unidas que está representado en el norte del país y, por lo tanto, es el que mejor puede tener una función catalizadora en la coordinación de todas las actividades y obtener los beneficios para sus propios proyectos.

Recomendación

La oficina de Cap Häitien debe, como mínimo, mantenerse y, en lo posible, ser reforzada con una mayor capacidad de SyE. Se necesita otro miembro del personal internacional y otros cuatro supervisores de campo.



30. El PP tiene un claro “valor agregado” en el contexto actual de Haití. El PMA es reconocido tanto por el Gobierno como por las autoridades locales por su capacidad para suministrar la ayuda alimentaria que tanto se necesita en el momento oportuno y por establecer auténticos lazos de asociación comunitarios.
31. Aparte de la necesidad de contratar a otro miembro del personal con conocimientos técnicos de SyE, la plantilla existente es suficiente para realizar las operaciones en su nivel actual.
32. La misión de evaluación examinó el método actual de calcular y asignar los costos de apoyo directo (CAD) para el PP. El relacionar los CAD con el tonelaje exacto solicitado representa un obstáculo para la eficacia de las actividades de desarrollo del PMA. Este enfoque es válido en el caso de las operaciones de emergencia, donde prácticamente todos los costos están vinculados a las operaciones de logística. No ocurre necesariamente lo mismo en el caso de las actividades de desarrollo, donde son necesarias otras contribuciones, entre ellas la aportación de fondos en efectivo, recursos humanos y estudios técnicos, para poder utilizar eficazmente los alimentos.
33. La contabilidad de recursos alimentarios sigue realizándose a nivel de proyectos, no de programas, lo que no favorece la flexibilidad de transferir recursos de un proyecto a otro o para desafectar los recursos alimentarios del proyecto original. Los procedimientos administrativos o de presupuesto para regularizar las transferencias o préstamos entre los distintos proyectos llevan tiempo y son engorrosos.

Recomendación

La oficina en el país debe pensar en la posibilidad de pasar de una contabilidad a escala de proyectos, a una a escala de programas. Tal cambio podría servir para dar mayor flexibilidad y fortalecer la capacidad del Director en el País a la hora de desempeñar sus funciones delegadas.

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

34. En la medida en que los objetivos declarados del programa en el país no se diferencien claramente de los de cada actividad, es difícil hacer una evaluación válida de hasta qué punto cada una de las actividades contribuye al logro de los objetivos generales y específicos. Éste es un punto débil del PP, por lo que debe rectificarse adoptando un enfoque de marco lógico.
35. Al no tener el PP unos objetivos prioritarios claros que pudieran utilizarse para la evaluación, la misión sólo pudo evaluar las actividades en función de sus propios objetivos declarados.

Asistencia al sector de la salud y la nutrición

36. El principal objetivo de la actividad es respaldar las estrategias del Gobierno para fomentar la asistencia periódica de la población a los centros de salud y mejorar el estado nutricional de los niños, las mujeres embarazadas y las madres lactantes. El proyecto, que se inició en diciembre de 1999 y abarca 64 instituciones de salud, llegaba a alrededor de



132.000 beneficiarios en el momento de la misión. De éstos, 50.000 eran mujeres, 44.200 niñas entre 6 meses y 5 años de edad y 37.800 varones de las mismas edades.

37. Si bien la actividad ha permitido aumentar en gran medida la asistencia a los centros de salud, la estrategia actual se basa en el tradicional concepto de que las mujeres son las únicas personas que cuidan de los niños; no se piensa en la posibilidad de que el hombre tenga algún papel que desempeñar a este respecto. Las mujeres siguen siendo beneficiarias pasivas de la ayuda alimentaria; no se consideran personas que sean capaces de administrar los recursos y de decidir su propio destino. No se incentiva la participación de la comunidad, por ejemplo, constituyendo un comité de proyectos, lo que podría contribuir a que las mujeres tuvieran algo que decir en la gestión de dicha actividad. Los sistemas actuales de seguimiento registran a las mujeres simplemente como el número de receptores de alimentos, pero no se estudia el papel crucial que desempeñan como administradoras de los alimentos en el hogar. La misión observó, además, que muchas de las mujeres embarazadas que acudían a los centros de salud no recibían la atención médica necesaria.

Recomendaciones

La oficina en el país debería:

- ✍ llevar a cabo un seguimiento posterior a la distribución, estudiar el papel de las mujeres en tanto administradoras de los alimentos;
- ✍ alentar la participación activa de las mujeres en la gestión de la actividad; y
- ✍ velar por la sinergia entre las distintas partes interesadas —el Ministerio de Salud Pública, OMS/OPS, UNICEF y FNUAP— a fin de optimizar los servicios de salud que se presta a las mujeres embarazadas.

Asistencia al sector de la educación

38. El componente de educación del PP pretende respaldar los objetivos de educación del Gobierno de estabilizar los índices de asistencia, prevenir la deserción escolar, mejorar la capacidad de aprendizaje y concentración de los alumnos, y mejorar la integración de las escuelas en sus comunidades. Un objetivo adicional de este componente es reducir la deficiencia de micronutrientes.
39. El proyecto, que comenzó en enero de 1999, abarca un total de 342 escuelas. Su población beneficiaria comprendía al principio unos 73.000 alumnos, número que se superó en 1999 al contarse 121.530 estudiantes seleccionados que se beneficiaban del proyecto en su primer año de ejecución. En junio de 2000 se ajustaron los objetivos, debido a que el número pasó a 131.000 escolares. Los datos sobre los beneficiarios correspondientes a diciembre de 2000 indican que el proyecto había llegado a casi 125.000 escolares, es decir un 95% de los beneficiarios previstos.
40. No se han establecido ni indicadores de éxito ni estrategias de recolección de datos claros para ningún objetivo. Tampoco se realizaron estudios de base al principio de la intervención, lo que hubiera servido para hacer comparaciones con las escuelas sin comedores. Por lo tanto, no es posible evaluar a ciencia cierta hasta qué punto se están alcanzando los objetivos mencionados. Es especialmente complicado evaluar si mejoró o no la capacidad de aprendizaje y la concentración, dado que dichas mejoras son difíciles de medir objetivamente. Por ello, es posible que haya que volver a estudiar si dichos objetivos siguen siendo apropiados para tal actividad.



41. La misión reconoció el papel muy propicio que desempeña la ayuda alimentaria en alentar la asistencia escolar, reducir las tasas de deserción escolar y mejorar la concentración, como se reveló en observaciones directas y conversaciones con los maestros. En lo que respecta a la administración de los comedores escolares, la comunidad ha participado sobre todo en la creación de comités de padres, a los que se ha impartido capacitación y que, por lo general, están compuestos en su mayoría por mujeres. Los integrantes del comité que fueron entrevistados por la misión agradecieron la formación que se les brindó, aunque sigue habiendo dudas sobre la eficacia a largo plazo de los comités. Se manifestaron a la misión temores de que la alimentación escolar pudiera estar teniendo un efecto negativo en el desempeño escolar, debido al tiempo que se pierde dentro del programa diario de estudios. No obstante, la misión opina que, teniendo en cuenta los datos cualitativos recogidos por personas clave, la ayuda alimentaria no tendría efectos negativos de importancia.

Recomendaciones

Las actuales gestiones de seguimiento para la actividad deben ir más allá del mero seguimiento de los insumos y distribuciones alimentarias y pasar a reunir datos cualitativos relacionados con los efectos previstos que puedan alcanzarse y medirse.

Existe la necesidad de intensificar la función de liderazgo que la oficina en el país ha desempeñado en los últimos dos años, con respecto a otras partes interesadas, a fin de generar medidas adicionales en torno a la mejora de la educación.

La actividad piloto en la que se fabrican galletas (con productos importados o locales, o ambos) que se distribuyen a los escolares a la llegada a la escuela para combatir el hambre inmediata merece seguir adelante. En virtud de esta actividad se entregan galletas a todas las escuelas siempre que sea técnicamente posible. En las escuelas en que no sea posible distribuir galletas o una bebida enriquecida temprano por la mañana, debe elaborarse una comida lo antes posible, sin que esto interrumpa las clases. La sensibilización de padres, directores y maestros parece ser indispensable, y este tema debe estar incluido en las sesiones de capacitación.

Infraestructura rural y agricultura

42. Por medio de un enfoque participativo, la actividad trata de mejorar la seguridad alimentaria de las familias pobres en las zonas norte y nordeste del país, apoyando para ello el trabajo de conservación y desarrollo de suelos, la protección del medio ambiente y la infraestructura básica. La concepción participativa de esta actividad se inició a fines de 1998, y previó la definición de necesidades prioritarias y de posibles asociados. A este respecto, la misión pudo determinar que, con pocas excepciones, las actividades fueron seleccionadas tras consultar a las comunidades a nivel de base y se crearon comités participativos de gestión con los representantes de todas las partes interesadas.



43. A raíz de la inestabilidad política del país y, en particular, la dificultad del Gobierno y el Ministerio de Agricultura de participar plenamente en el desarrollo de su actividad central, el proyecto no pudo comenzar sus actividades antes de febrero de 2000. En junio de 2000, se celebró un taller de reprogramación, que contribuyó a inyectar más flexibilidad a la actividad.
44. A fines de diciembre de 2000, 41.826 familias se habían beneficiado de la distribución de 1.447 toneladas de alimentos. En total, se reconstruyeron 310 kilómetros de senderos o caminos rurales, 60 kilómetros de barrancas y cerca de 8 kilómetros de canales de riego; se terminó la construcción de dos lagos de montañas; los viveros produjeron 1.250.000 plantas; y 990 familias recibieron algún tipo de formación.
45. Para no entorpecer la labor agrícola o de otra índole de los beneficiarios, las jornadas de trabajo están comúnmente limitadas a cuatro o cinco horas diarias y cuatro a cinco meses al año. Esto permite, además, que la actividad alcance al máximo número de beneficiarios. Sin embargo, se indicó que no siempre se tiene en cuenta el calendario agrícola en la programación de las actividades.
46. Según contactos con beneficiarios, ONG, funcionarios del Gobierno, donantes y diversas instituciones, no siempre se consideró que el mejor enfoque fuera la distribución sólo de alimentos. En muchos casos se planteó que sería más adecuado dar solamente efectivo, o una combinación de dinero y alimentos, o incluso la distribución de efectivo, alimentos y herramientas. Para resolver este problema, debe alentarse un enfoque integrado con otras organizaciones y donantes.
47. En general, la labor realizada presenta una calidad técnica media. Podrían mejorarse los resultados si se efectuaran mejores estudios de calidad antes de que comenzaran los trabajos. Sin embargo, hay factores restrictivos, por ejemplo, la falta de suficientes especialistas y la frecuente insistencia de los beneficiarios en que la actividad se inicie lo antes posible. El problema de cómo mantener los bienes creados o rehabilitados no parece ser objeto de análisis sistemático antes de emprender alguna actividad. En las actividades de conservación de suelos, el tratamiento de cuenca hidrográfica se enfoca “de arriba abajo”. A menudo, los participantes no ven ningún beneficio inmediato en sus tierras.
48. Con frecuencia, no hay la suficiente cantidad de funcionarios para supervisar las actividades, y la pericia técnica del personal es generalmente regular. Habría que contar con un mejor sistema que envíe personal técnico al campo de trabajo a fin de garantizar una presencia más estable.
49. En la actualidad, los procedimientos de seguimiento recogen datos cuantitativos acerca de los trabajos realizados y los beneficiarios a los que se llega. No obstante, se carecen de datos cualitativos y evaluaciones técnicas que permitan evaluar la calidad de los bienes y beneficios que obtienen las comunidades.



Recomendaciones

La oficina en el país y el Gobierno deberían:

- ✍ se deberían ampliar los sistemas de SyE actuales, de modo que incluyan la evaluación de la calidad de los bienes creados;
- ✍ habría que cerciorarse de que se tenga en cuenta el calendario agrícola de la región interesada a la hora de programar las actividades de alimentos por trabajo, para evitar la repetición innecesaria de las mismas tareas;
- ✍ debería asegurarse que los estudios técnicos del caso estén a disposición antes de comenzar las nuevas actividades;
- ✍ se debería establecer un enfoque de las actividades de conservación de suelos, partiendo de la comunidad según el cual el trabajo se organizaría primero en las parcelas de agricultores, brindando así beneficios más directos e inmediatos a éstos y estimulando a los beneficiarios a seguir participando en los trabajos incluso cuando no se realicen en sus tierras;
- ✍ debería alentarse una mayor integración de las actividades con las de otros asociados y limitar las actividades a los proyectos en que se cuenten con los insumos complementarios no alimentarios del caso. Los pagos mixtos (uno o varios de los siguientes elementos: alimentos, dinero, herramientas) deben alentarse en los casos en que los asociados puedan aportar dichos insumos.

PERTINENCIA DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

50. Las tres actividades del programa en el país cumplen en su mayoría lo estipulado en la política de habilitación para el desarrollo, si bien el PP fue elaborado y aprobado antes de que se adoptara dicha política.
51. La actividad de salud y nutrición corresponde casi exactamente al primer objetivo de dicha política: crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades especiales y las necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición. La actividad primaria de alimentación escolar corresponde a la segunda prioridad de dicha política: crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación.
52. El componente de APT del programa en el país se ajusta a la tercera prioridad: posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres, y también a la quinta: crear condiciones propicias para que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles.
53. Se necesita emprender una serie de mejoras para fomentar el cumplimiento de la política de habilitación para el desarrollo, entre ellas ajustar los procedimientos de selección para alcanzar a los beneficiarios más necesitados, darle menos preferencia a la creación de puestos de trabajo en virtud del componente de APT, a cambio de crear bienes sostenibles, y adoptar enfoques más participativos para la gestión y ejecución de las actividades del programa en el país.



54. En lo que respecta a la coordinación y duración de la asistencia, la misión destaca el hecho de que, dada la situación precaria e inestable a la que se enfrenta el país, no puede preverse una retirada paulatina de la ayuda del PMA.

CONCLUSIONES GENERALES

55. El actual programa en el país está bien concebido en cuanto a sus objetivos principales y sus actividades. El PP se ajusta a las normativas del Gobierno y del PMA.
56. No obstante, la situación por la que atraviesa Haití sigue siendo precaria. Se recomienda que el próximo programa en el país consolide las actividades ya iniciadas para combatir la pobreza y la inseguridad alimentaria, lo que significa mantener las actividades del actual PP, que están centradas en cuatro de los diez ejes estratégicos seleccionados en la evaluación común del país (octubre de 2000)².
57. Dado el difícil entorno operativo, se recomienda que la oficina en el país siga desarrollando y consolidando las actividades del PP. Los compromisos de alimentos para el PP no deben aumentarse por encima de sus niveles actuales. Hay que darle prioridad a la mejora del sistema de seguimiento, que incluiría la contratación de otros cuatro supervisores de campo y un miembro del personal internacional en la suboficina de Cap Häitien.
58. Para el siguiente PP habría que adoptar un enfoque de marco lógico, en el que entre otras cosas, se definan los objetivos primarios y los objetivos de las actividades. Debe instaurarse un sistema de seguimiento y evaluación basado en la ejecución, para seguir los avances en función de indicadores de éxito claramente definidos.
59. Debe mantenerse la actual focalización geográfica del PP, aunque se necesiten otros instrumentos, tales como estudios y encuestas socioeconómicas, a fin de precisar más la selección con respecto a:
- llegar a las escuelas con el mayor número de niños procedentes de las regiones más pobres y con mayores carencias;
 - llegar a las familias más pobres y más necesitadas de intervenciones nutricionales y afines a la salud; y
 - definir las actividades agrícolas y de infraestructura que más se ajustan a las necesidades de los hogares más pobres.

² **Eje estratégico 1:** educación para todos, y desarrollo e integración de recursos humanos;

Eje estratégico 6: inserción de la lucha contra la pobreza en el debate, la normativa y las medidas que buscan mejorar el nivel de la calidad de vida;

Eje estratégico 7: desarrollo rural sostenible y seguridad alimentaria;

Eje estratégico 8: protección y desarrollo de los recursos ambientales y uso sostenible del espacio abierto.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
c.i.f.	Costo, seguro y flete
CAD	Costo de apoyo directo
CARITAS	Confederación Internacional de Organizaciones Católicas de Acción Caritativa y Social/Confederación Internacional Católica de Caridad
CCA	Evaluación común del país
CIDA	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
CNSA	Oficina de Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
ODA	Oficina de Actividades de Desarrollo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PP	Programa en el país
SyE	Seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

