EVALUACIÓN CONJUNTA DE LA EFICACIA E IMPACTO DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA)

INFORME DE SÍNTESIS

VOLUMEN 1

FEBRERO 2005

PUBLICADO (EN NOMBRE DEL COMITÉ DIRECTIVO DE LA EVALUACIÓN) POR:

Ministerio Federal para la
Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ)
Unidad de Evaluación
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn
Alemania

Mayo del 2005

Producción Gráfica:
3ways

Maquetación:
Valentina Volpi

Este informe puede ser bajado del siguiente sitio web

www.edpevaluation.com

La evaluación fue llevada a cabo por un consorcio compuesto por DRN, ADE, Baastel, ECO Consulting Group y NCG. La responsabilidad por los contenidos y presentación de hallazgos y recomendaciones recae sobre el autor. Los puntos de vista expresados en este informe son los de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial de las agencias auspiciadoras: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI); Ministerio Real de Relaciones Exteriores de Dinamarca, Organismo Danés para el Desarrollo Internacional (DANIDA); Ministerio de Asuntos Extranjeros, Departamento de Cooperación Internacional al Desarrollo, Finlandia; Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de la Cooperación Internacional y Desarrollo, Francia; Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo, Alemania (BMZ); Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General para la Cooperación al Desarrollo (DGCS), Italia; Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

EVALUACIÓN CONJUNTA DE LA EFICACIA E IMPACTO DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA)

INFORME DE SÍNTESIS

Development Researchers' Network
Italia

Aide à la Décision Economique
(Bélgica)

Groupe-conseil Baastel ltée
(Canadá)

ECO Consulting Group
(Alemania)

Nordic Consulting Group
(Dinamarca)

Un consorcio compuesto por DRN, ADE, Baastel, ECO y NCG, siendo DRN, líder del mismo:

DRN srl
Via Ippolito Nievo 62
00153 Roma, Italia
Tel +39-06-581-6074
Fax +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

VOLUMEN I:

TEXTO PRINCIPAL

ANEXO 1: Términos de Referencia

ANEXO 2: Bibliografía

VOLUMEN II: (en CD ROM)

SECCIÓN 1: **COMPOSICIÓN DEL EQUIPO Y PERSONAS ENTREVISTADAS**

A - Composición del equipo
B - Lista de personas entrevistadas

SECCIÓN 2: **HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN**

A - Matriz de Evaluación
B - Listas de verificación
C - Guía de Visitas de Campo
D - Lineamientos para recolección de información y datos relativos al área de enfoque 1

SECCIÓN 3: **ESCALA DE LAS INTERVENCIONES DEL PMA**

A - Escala de las Intervenciones de Desarrollo del PMA en el 2003
B - Gastos de Desarrollo del PMA por Área de Enfoque de la PHD, 2001-2003 (000 $), Todas las Regiones & Países Seleccionados

SECCIÓN 4: **HALLAZGOS CLAVE QUE EMERGEN DE LA FASE DE ESCRITORIO Y ESTUDIOS DE PAÍS**

A - Área de enfoque 1: Salud y Nutrición
B - Área de enfoque 2: Apoyo al capital humano
C - Áreas de enfoque 3, 4, 5: Creación de activos, Mitigación de desastres, Medios de vida sostenibles/MRN
D - Obtención de recursos
E - Asociación
F - Determinación de objetivos
G - Participación
H - Género
I - Demostración de resultados

EVALUACIÓN CONJUNTA DE EFICACIA E IMPACTO DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PMA

ÍNDICE DE MATERIAS

ABREVIATURAS Y ACRONIMOS V
AGRADECIMIENTOS VII
PRÓLOGO VI
RESUMEN EJECUTIVO IX

INTRODUCCÍON: 1
ANTECEDENTES 1
CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LA METODOLOGÍA 1
FASES DE EVALUACIÓN Y PRODUCTOS 3
OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL INFORME SÍNTESIS 3

CAPÍTULO 1: EL OBJETO DE LA EVALUACIÓN: LA POLITÍCA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO 5

1.1 ANTECEDENTES DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA 5
1.1.1 Asistencia alimentaria y desarrollo (algunos puntos básicos) 5
1.1.2 El Programa Mundial de Alimentos en un ambiente cambiante 6
1.2 LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO 7
1.2.1 Contenido principal 8
1.2.2 Vínculos con otras políticas del PMA, estrategias e iniciativas 10

CAPÍTULO 2: PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN 11

2.1 LA PERTINENCIA DE LA PHD 11
2.2 LOS CINCO PRINCIPALES HALLAZGOS EN LAS 5 ÁREAS DE ENFOQUE DE LA PHD 14
2.2.1 Salud y Nutrición (área de enfoque 1) 14
2.2.2 Alimentos por capacitación y educación (área de enfoque 2) 17
2.2.3 Creación de activos (áreas de enfoque 3, 4, 5) 20
2.3 LA PHD Y LA EFICIENCIA DE LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO DEL PMA 25
2.4 LA PHD Y LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO DEL PMA 27
2.5 EL PROCESO DE ENTREGA DEL PMA Y OTROS FACTORES QUE AFECTAN O MEJORAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PHD 30
2.5.1 Mecanismos de asociación 30
2.5.2 Mecanismos de determinación de objetivos 33
2.5.3 Mecanismos de participación de actores 36
2.5.4 Mecanismos de incorporación del enfoque de género 37
2.5.5 Mecanismos de monitoreo y evaluación 39
2.5.6 Obtención de recursos del portafolio de desarrollo de la PHD del PMA 41

EVALUACIÓN CONJUNTA DE EFICACIA E IMPACTO DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PMA

CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y TEMAS PARA CONSIDERACIÓN 45

3.1 CONCLUSIONES CLAVE 45
- 3.1.1 Los desempeños de la PHD 45
- 3.1.2 Factores clave que influyen en la calidad y resultados de la implementación de la PHD y operaciones de desarrollo del PMA 47
- 3.1.3 ¿Es la PHD una política digna de apoyo? Tres prioridades estratégicas para las futuras operaciones de desarrollo del PMA 49

3.2 RECOMENDACIONES Y TEMAS PARA CONSIDERACIÓN 51
- 3.2.1 Introducción 51
- 3.2.2 Recomendaciones estratégicas 51
- 3.2.3 Recomendaciones de Implementación 54
- 3.2.4 Asuntos para su consideración futura 56

ANEXO 1 - TÉRMINOS DE REFERENCIA 58

ANEXO 2 - BIBLIOGRAFÍA 63

EVALUACIÓN CONJUNTA DE EFICACIA E IMPACTO DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PMA

CUADROS Y FIGURAS:

CUADRO 1: LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE UN VISTAZO 2

CUADRO 2: EFICIENCIA DE TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DEL PMA Y ONG 26

CUADRO 3: EFICIENCIA DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS POR MODALIDAD DE TRANSFERENCIA 27

CUADRO 4: PRINCIPALES CONTRIBUCIONES DE LOS DONANTES A LAS OPERACIONES DE DESARROLLO DEL PMA EN US$ (1994-2003) 42

FIGURA 1: TENDENCIAS EN LA AYUDA ALIMENTARIA (US$ M.), 1991 - 2002 6

FIGURA 2: GASTOS OPERACIONALES DEL PMA POR CATEGORÍA DE PROGRAMA, 1992-2002 7

FIGURA 3: GASTOS DE DESARROLLO DEL PMA: ÁREA DE ENFOQUE 1, 2001-2003 (000 $) 15

FIGURA 4: GASTOS EN DESARROLLO DEL PMA: ÁREA DE ENFOQUE 2, 2001-2003 (000 $) 18

FIGURA 5: GASTOS EN DESARROLLO DEL PMA: ÁREAS DE ENFOQUE 3, 4 Y 5, 2001-2003 (000 $) 21

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACV	Análisis y Cartografía de Vulnerabilidad
AML	Metodología de Marco Lógico
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APT	Alimentos por Trabajo
CAD	Costos de Apoyo Directo (PMA)
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE)
CAI	Costos de Apoyo Indirectos (PMA)
CD	Comité Directivo
COD	Costos Operacionales Directos (PMA)
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (RU)
DERP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
DGV	Desarrollo de Grupos Vulnerables
FAO	Fondo de la ONU para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
GPR	Gestión por Resultados
HNV	Huérfanos y Niños Vulnerables
IEP	Informe Estandarizado de Proyecto
JE	Junta Ejecutiva (PMA)
M&E	Monitoreo y Evaluación
MAS	Metodología de Alcance Sectorial
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
MMS	Mezcla de Maíz y Soya
MRAHT	Manejo de Recursos Ambientales para Habilitar Transiciones a Medios de Vida más Sostenibles (proyecto del PMA)
NNUU	Naciones Unidas
OCOD	Otros Costos Operacionales Directos (PMA)
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el SIDA
OP	Oficina de País (PMA)
OPSR	Operación Prolongada de Socorro y Recuperación
OU	Operación de Urgencia (PMA)
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PBIDA	País de Bajos Ingresos con Déficit de Alimentos
PHD	Política de Habilitación para el Desarrollo
PMA	Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
PMD	País Menos Desarrollado
PME	Programa/Proyecto de Merienda Escolar
PNB	Producto Nacional Bruto
PP	Programa de País (PMA)
S	Sede
SNMN	Salud y Nutrición Madre-Niño (programa)
TM	Tonelada Métrica
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PRÓLOGO

En el 2003, representantes de Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia y Estados Unidos de América iniciaron una evaluación externa del progreso hecho y de las dificultades encontradas al implementar la Política de Habilitación para el Desarrollo (PHD) del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Las Oficinas de Evaluación de los siete países dirigieron el proceso, en estrecha colaboración con la Oficina de Evaluación del PMA y con el apoyo de dos asesores principales. La evaluación fue llevada a cabo por un consorcio internacional compuesto de Development Researchers' Network (Italia), Aide à la Décision Economique (Bélgica), Baastel (Canadá), ECO Consulting Group (Alemania), y Nordic Consulting Group (Dinamarca). Juntos, los miembros del consorcio representan una gama amplia y variada de pericia sólida en desarrollo internacional y cooperación para el desarrollo, tanto en la OCDE como en los países socios.

En mayo de 1999, la Junta Ejecutiva del PMA aprobó la PHD para ayudar a la organización a afinar el enfoque de sus actividades de desarrollo. A principios del año anterior, la Junta había señalado la necesidad de realizar un examen de políticas sobre el uso de la ayuda alimentaria para propósitos de desarrollo, reconociendo la necesidad de clarificar mejor las ventajas particulares de la asistencia alimentaria así como para definir como y cuando el PMA debe intervenir con ayuda alimentaria. Ello era necesario tanto para responder a los niveles decrecientes de asistencia oficial al desarrollo en apoyo a actividades de desarrollo del PMA y para lograr mejores resultados con los recursos disponibles. La PHD reconoce que la ayuda alimentaria debería jugar un papel único en el desarrollo: el de habilitar a poblaciones marginadas, a través de la provisión de asistencia alimentaria, para tomar parte en el proceso de desarrollo y beneficiarse de él. La PHD define cinco áreas de enfoque para las operaciones de desarrollo del programa, incluyendo salud y nutrición; educación y capacitación; creación de activos; mitigación de desastres naturales; y medios de vida sostenibles y recursos naturales; e identificó un conjunto de medidas para mejorar la calidad de las intervenciones del PMA: fortalecimiento de asociaciones; mayor participación de las comunidades; mejor determinación de objetivos; mejor entendimiento de las circunstancias de los beneficiarios; demostración de resultados; y mayor atención a consideraciones de género.

Esta evaluación, como otras antes, forma parte de una tradición bien establecida en el PMA de reflexión crítica y evaluación de su papel en el desarrollo, utilizando la ayuda alimentaria como herramienta clave. Por lo tanto, la evaluación se puede interpretar como parte de un continuo que incluye eventos clave como la Evaluación Tripartita en 1994, el reciente estudio de seguimiento del PMA por parte del Ministerio Real de Relaciones Exteriores de Dinamarca, y también las actividades regulares de evaluación realizadas por el mismo PMA.

Casi dos años fueron necesarios para implementar la evaluación. Ésta incluyó tanto investigaciones en la sede como siete estudios de país llevados a cabo por equipos compuestos cada uno de dos consultores nacionales y dos consultores internacionales en Etiopía, Malí y Mozambique en África, Bangladesh y Paqui¬stán en Asia, y Bolivia y Honduras en América Central y del Sur. Para los que estén interesados en seguir los progresos de esta evaluación con más detalles, se ha establecido un sitio Web especial (www.edpevaluation.com).

El enfoque principal de la evaluación no es la ayuda alimentaria en el desarrollo como tal sino más bien la eficacia de la PHD, como parte del proceso general de reforma que el PMA ha entamado. La metodología de evaluación fue diseñada para incluir análisis a tres diferentes niveles: nivel global, nivel de país y nivel local o de beneficiarios, incluyendo conceptos y orientación operacional de la PHD, la puesta en práctica de éstos a nivel de país, y los resultados en las actividades del PMA. Es importante evaluar cómo la PHD contribuye a respetar las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM). Ello es particularmente cierto en el caso de la ayuda alimentaria para el desarrollo, donde el apoyo de los donantes es muy variable.

El PMA, en la sede y en el campo, proporcionó un apoyo considerable a esta evaluación. Deseamos agradecer a quienes contribuyeron en esta evaluación, en particular a los empleados del PMA, los gobiernos, socios y beneficiarios de ayuda alimentaria en el desarrollo en los siete países evaluados; y a los diferentes participantes que colaboraron con su tiempo, información, y otras formas de apoyo. Finalmente, esta evaluación se emprendió para atender las necesidades de los beneficiarios a quienes iba dirigida -los más pobres- y apreciamos los esfuerzos que ellos hicieron para compartir sus opiniones con el equipo de evaluación.

Michaela Zintl
Presidenta del Comité Director
Ministerio Federal para la Cooperación Económica
y el Desarrollo, Alemania

AGRADECIMIENTOS

El equipo desea agradecer al Programa Mundial de Alimentos, en particular a la Oficina de Evaluación, a la División de Política Estratégica y Apoyo a Programas, al Departamento de Operaciones y a las Oficinas de País ubicadas en Bangladesh, Bolivia, Etiopía, Honduras, Malí, Mozambique y Pakistán. Ellos han facilitado de manera importante la preparación de los informes producidos durante la evaluación al haber proporcionado de manera eficiente y transparente los documentos y datos de respaldo necesarios, y al haber organizado muchas reuniones e intercambios con el personal del PMA y otros agentes interesados a nivel de país.

Agradecemos también al Comité Directivo de Evaluación y a sus asesores principales por haber dispensado orientación y apoyo a lo largo de la evaluación.

Finalmente, agradecemos también a nuestros colegas que prepararon los informes de estudio de los siete países y a los diferentes participantes y beneficiarios de las actividades del PMA cuyos puntos de vista y contribuciones han sido cruciales para la evaluación.

ESCRITO POR:
Luca Russo (Jefe del Equipo)
Anne-Claire Luzot
Anna Martella
Laurence Wilhelm

CON EL APOYO DE LOS ASESORES EN CALIDAD:
Younes Bouarfa (Asesor Principal de Calidad)
Philippe Bâcle
Burt Perrin

Camilla Valmarana fue la administradora del contrato.
El equipo fue asistido por Valentina Palliccia.

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

1. El 4 de mayo de 1999, la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos aprobó la Política de Habilitación para el Desarrollo (PHD) para ayudar a la organización a afinar el enfoque de sus actividades de desarrollo. Esta evaluación externa, lanzada en el 2003 por un grupo de donantes del PMA, evalúa la eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia y sostenibilidad de esta política.

2. Se espera que los resultados de la evaluación: (i) proporcionen a los donantes auspiciadores una percepción valiosa y temas para su consideración en relación con el apoyo futuro para las actividades de desarrollo del PMA; (ii) identifiquen medidas y mecanismos que podrían mejorar potencialmente la eficacia del PMA en el diseño e implementación de su portafolio de desarrollo; y (iii) contribuyan a través de la evidencia empírica a entender mejor las condiciones para el éxito o el fracaso de la ayuda alimentaria en actividades de desarrollo.

Metodología

3. La metodología de evaluación fue diseñada para incluir análisis a tres diferentes niveles: nivel global, nivel de país y nivel local o de beneficiarios, con el enfoque principal en los niveles de país y local. La principal herramienta que guió el proceso de evaluación fue una matriz de evaluación basada en una serie de preguntas, que consistió en: (a) una fase de escritorio; (b) siete estudios de país (Etiopía, Bangladesh, Bolivia, Honduras, Mali, Mozambique y Paquistán); y (c) una fase de síntesis que culminó en este informe.

4. La formulación de la PHD debe ser vista como parte del proceso general de reforma que el PMA ha tomado en respuesta a nuevos retos vinculados al contexto internacional en evolución para la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Este proceso está aún en elaboración y ha habido varios cambios políticos y organizacionales desde la formulación de la PHD (por ejemplo Política de Género y Política de Alimentos para la Nutrición). Por consiguiente, en la medida de lo posible, la PHD ha sido analizada como un elemento de un contexto más amplio y en rápida evolución más que como una política independiente y estática.

La Política de Habilitación para el Desarrollo

5. La base lógica detrás de la formulación de la PHD deriva de la necesidad de afinar el enfoque del PMA en el uso de la ayuda alimentaria en apoyo de actividades de desarrollo, en un contexto de niveles decrecientes de asistencia oficial al desarrollo y donde algunos donantes importantes están cuestionando el uso de la ayuda alimentaria para propósitos de desarrollo. La PHD reconoce que la ayuda alimentaria del PMA debería jugar un papel diferente pero *único*: éste *no es el de promover el desarrollo sino* el de *habilitar* a poblaciones marginalizadas, a través de la provisión de asistencia alimentaria, para tomar parte en el proceso de desarrollo y beneficiarse de él. Los principales elementos de la PHD son:
   - Definición de cinco áreas de enfoque y objetivos correspondientes (salud y nutrición; educación y capacitación; creación de activos; mitigación de desastres; y medios de vida sostenibles y recursos naturales) para las operaciones de desarrollo del PMA;
   - Identificación de un conjunto de medidas para mejorar la calidad de las intervenciones del PMA: fortalecimiento de asociaciones; mayor participación de las comunidades; mejor determinación de objetivos; mejor entendimiento de las circunstancias de los beneficiarios; demostración de resultados; y mayor atención a consideraciones de género.

6. Los principales cambios que intenta introducir la PHD, con relación a proyectos previos financiados bajo la categoría de programa de desarrollo, son esencialmente:
   - Racionalizar y reducir el rango de actividades a ser apoyadas por la asistencia alimentaria;
   - Definición más clara y focalizada de los beneficiarios potenciales de los diferentes proyectos;
   - Un énfasis en el manejo por parte de las comunidades de las actividades emprendidas y de los activos creados;
   - Un enfoque, en la identificación de actividades, en las prioridades y medios de vida de la gente más que en el desarrollo de infraestructura para la creación de empleos temporales.

La pertinencia de la PHD

7. El equipo de evaluación considera que la PHD ha contribuido a un crecimiento general de la importancia de las intervenciones del PMA, principalmente con respecto a:
   - Un enfoque más agudo sobre la pobreza (y basado en la PHD) en los mecanismos de identificación de objetivos y selección de actividades, lo que fue identificado como un importante factor que contribuyó a la mayor consistencia con las prioridades internacionales (por ejemplo las Metas de Desarrollo del Milenio) y nacionales;
   - Un enfoque afinado en el uso de la asistencia alimentaria en un contexto de desarrollo que ha contribuido a incrementar la pertinencia de la asistencia alimentaria en los marcos de política nacional;
   - La aplicación de los principios de la PHD a otras operaciones del PMA (de emergencia y recuperación) que ha contribuido a incrementar su pertinencia en los contextos nacional y local, haciéndolas más orientadas al desarrollo, e incrementando la consistencia general de las intervenciones del PMA dentro de un país dado;
   - Un mayor grado de consistencia de los proyectos de desarrollo del PMA con las prioridades de los beneficiarios, particularmente en las actividades de alimentos por activos (áreas de enfoque 3, 4 y 5). De hecho, éstas

han mudado desde la promoción de gran infraestructura hacia la creación de activos más relevantes para las circunstancias de la gente pobre (por ejemplo infraestructura social básica, actividades de generación de ingresos). En las otras áreas de enfoque los cambios fueron menos dramáticos pero los avances fueron registrados en los proyectos de alimentación escolar, con énfasis en un mayor papel para las comunidades locales en el manejo de las actividades y en medidas para atacar las brechas de género en la asistencia a las escuelas.

La eficacia e impacto de la PHD

8. Al momento de la formulación de la PHD no estaban implementadas las líneas de base, los objetivos ni los criterios, y esto ha limitado el análisis de la eficacia e impacto de las operaciones de desarrollo del PMA. No obstante, la evidencia acopiada durante la evaluación resaltó una serie de importantes hallazgos:

- Los resultados fueron particularmente positivos para los proyectos de alimentación escolar (área de enfoque 2), los cuales mostraron reiteradamente un mayor nivel de asistencia, mientras que se reportaron menores tasas de repetición y mayor atención durante las clases. Particularmente alentadores fueron los resultados alcanzados en términos de incremento en la matrícula escolar de niñas;
- Se encontró evidencia considerable con respecto a la protección de medios de vida y resultados relacionados al desarrollo (áreas de enfoque 3, 4 y 5). Los resultados alcanzados estaban esencialmente vinculados a los beneficios derivados de la producción agrícola incrementada, servicios sociales básicos y actividades generadoras de ingresos. Se observó que la creación de servicios sociales básicos y la promoción de actividades generadoras de ingresos eran particularmente importantes para las categorías más pobres de beneficiarios, y en particular para las mujeres;
- La evidencia en los resultados para el objetivo estratégico 1 (*habilitar a niños y madres gestantes y lactantes para satisfacer sus necesidades especiales de nutrición y de salud relacionadas con la nutrición*) fue menos convincente. De hecho, mientras que se observó de manera reiterada un mayor nivel de asistencia de niños y mujeres a los servicios de salud, fueron muy dispersas las indicaciones de logros relacionados con la nutrición. En la práctica, a pesar del objetivo del área de enfoque, los alimentos parecen haber jugado un papel más importante como incentivo para asistir a los centros de salud que como alimentos en sí.
- La búsqueda de evidencia del impacto fue limitada por la falta de una línea de base y de indicadores relativos al impacto así como por el relativamente corto período de implementación de la PHD. Aún así, se han observado algunas indicaciones de impacto real o esperado con respecto a una disminución de la vulnerabilidad, disminución de la migración y del mejor papel socioeconómico de las mujeres.

9. También, se ha identificado una serie de problemas y áreas por mejorar con respecto a la eficacia de las actividades de desarrollo del PMA:

- Los niveles incrementados de asistencia a la escuela raramente han correspondido a una calidad incrementada de los sistemas de educación ya que no han sido balanceados por mejoras en las instalaciones escolares o el número de profesores;
- Hay algunas limitaciones, debido a restricciones socioeconómicas, en la metodología de alimentación escolar (basada en la distribución general de alimentos a las escuelas seleccionadas) con respecto a la inclusión de niños fuera de la escuela, para quienes la provisión de una comida escolar no es un suficiente incentivo para asistir a ella;
- El segundo componente del área de enfoque 2, alimentos por capacitación, ha alcanzado resultados promisorios. No obstante, la cobertura de este componente en términos de asignación presupuestaria y beneficiarios no refleja el nivel de prioridad acordado por los beneficiarios por causa de restricciones relacionadas con el financiamiento y los socios;
- La implementación de los proyectos relacionados con VIH/SIDA bajo un área de enfoque específica de la PHD (salud y nutrición) parece artificial y no refleja la complejidad y dimensión del problema, mientras que se requiere urgentemente dirección y guía adicionales;
- El verdadero potencial de la ayuda alimentaria en contribuir al estado nutricional de los participantes en el proyecto (por ejemplo actividades de alimentación escolar pero también en alimentos por activos y alimentos por capacitación) no parece haber sido totalmente explotado. Esto podría ser explicado en parte por las pobres capacidades institucionales y de absorción de los socios en la implementación, por la escasez de recursos para acompañar las medidas y por el hecho de que factores diferentes a la alimentación, tales como suministro de agua, saneamiento y enfermedades, también influyen fuertemente en la probabilidad de alcanzar efectos en nutrición. No obstante, mientras que la ayuda alimentaria no puede ser considerada el único recurso necesario para reducir la desnutrición y sus consecuencias, hay una creciente evidencia de que la asistencia alimentaria puede tener un importante impacto nutricional que va más allá de atacar problemas de corto plazo relacionados con la brecha del consumo, y el PMA debería dar consideración adicional a este tema.
- En los estudios de país resulta evidente una contribución a una mejoría general en el nivel de los medios de vida de los participantes y del capital humano a nivel de proyecto y de la comunidad, en tanto que la evidencia sobre la contribución general de las intervenciones apoyadas por el PMA a niveles medio y macro es menos robusta y dependería del tamaño general de las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA y también de las opciones estratégicas hechas por el PMA o por los socios nacionales, por ejemplo en la incorporación de las metodologías del PMA/PHD en iniciativas

más amplias para la reducción de la pobreza y seguridad alimentaria[1].

La eficiencia de la PHD

10. La evaluación resaltó un número de hallazgos con respecto a la eficiencia de las operaciones de desarrollo del PMA bajo la PHD. Estos son los siguientes:

- La asistencia alimentaria es generalmente entregada a tiempo, lo que está en línea con las directivas de la PHD y contribuye a incrementar la eficacia y pertinencia de las actividades de desarrollo del PMA;
- El enfoque más agudo de las actividades de desarrollo combinado con las limitaciones en áreas de apoyo es un factor que contribuye a la eficiencia; mientras que de otro lado la metodología dirigida por la comunidad, propugnada por la PHD, ha llevado también a la proliferación del tipo de productos apoyados, con problemas relacionados con la ineficiencia;
- Se están realizando esfuerzos sistemáticos para integrar los proyectos y operaciones apoyados por el PMA, permitiendo un mayor nivel de eficiencia, pero estos esfuerzos son claramente limitados por consideraciones logísticas y prioridades de socios en la implementación. Los hallazgos de la evaluación también indican la necesidad de una integración más estrecha de las categorías de programación del árbol del PMA (Urgencia-OU-, Operación Prolongada de Socorro y Recuperación-OPSR- y Desarrollo) y observaron que el establecimiento de áreas de enfoque de la PHD, que puede también ser aplicado otras categorías de programa del PMA, contribuyó a esta integración;
- El verdadero grado de eficiencia de la asistencia alimentaria depende esencialmente de las modalidades de adquisición, con modalidades triangulares o compras locales como las de mejor costo-eficiencia. Los hallazgos también confirman que el PMA puede ser considerado una organización eficiente para la adquisición de alimentos cuando se le da la oportunidad a través de la provisión de recursos ajenos a los de los donantes.
- Finalmente, la evaluación advirtió que la información relacionada con la eficiencia es frecuentemente recolectada pero no siempre analizada de manera que pueda permitir decisiones sobre política motivadas.

La sostenibilidad de la PHD

11. Cuatro hallazgos principales han emergido sobre la sostenibilidad de la PHD y las operaciones de desarrollo del PMA:

- Las actividades de desarrollo del PMA son frecuentemente dirigidas a las poblaciones más pobres que tienen activos marginales para contribuir al desarrollo y viven en áreas remotas y con escasos servicios. Por lo tanto, puede ser necesario dar una especial consideración a la evaluación de la sostenibilidad de las actividades de desarrollo del PMA en el contexto de cronogramas razonables y estrategias de salida específicas;
- Los hallazgos sobre la sostenibilidad de los beneficios del proyecto son generalmente positivos. Claramente se espera que los efectos sobre la protección y desarrollo del capital humano de los beneficiarios sean de largo plazo, particularmente en el caso de las iniciativas de alimentación escolar (por ejemplo los beneficios de la educación para los escolares que han completado la educación primaria, gracias a los alimentos proporcionados), en tanto que la evidencia respecto a la sostenibilidad de los beneficios derivados de las actividades de alimentos por activos es menos clara. Sin embargo, la aplicación de los principios de la PHD en la creación de activos fue identificada como un factor positivo ya que ha mejorado grandemente su pertinencia con relación a las circunstancias de los beneficiarios que consecuentemente tienen una mayor voluntad de mantenerlos;
- La sostenibilidad de los cambios institucionales relacionados con la PHD es fuerte a nivel de las organizaciones de base de la comunidad, satisfactoria a nivel de los socios en la implementación, pero aún generalmente débil a nivel de política. Los principales factores que obstaculizan, o contribuyen a obstaculizar, la sostenibilidad de los cambios institucionales son el nivel de inversión por el PMA en las actividades de desarrollo de capacidades, la capacidad de las Oficinas de País para el diálogo político, y la consistencia de las directivas y objetivos de la política de la PHD con las prioridades nacionales;
- Se ha registrado una importante debilidad en las estrategias de salida, particularmente la falta de lineamientos claros y atención apropiada en el diseño del proyecto. Debe anotarse también que no hay evidencia de que se esté utilizando el Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (ACV) para indicar cuándo se debería aplicar la reducción progresiva como se concibió en la PHD. Este importante asunto merece mayor atención por parte del PMA.

Factores que afectan o mejoran la implementación de la PHD

12. La PHD ha identificado áreas para mejorar la calidad de las operaciones de desarrollo del PMA necesarias para el logro de los objetivos estratégicos de la PHD. Estas, brevemente, son: asociación mejorada y diversificada, mejor determinación de objetivos y entendimiento de las circunstancias de los beneficiarios, mejor participación de la comunidad, mejor atención a las consideraciones de género, y demostración de resultados.

13. La existencia de marcos sólidos de **asociación** es probablemente el factor más importante en el éxito o fracaso en alcanzar los objetivos de la PHD. La calidad de los acuer-

[1] La escala y relativa importancia de las operaciones de desarrollo del PMA a nivel de país varía considerablemente: la cobertura del PMA en términos de beneficiarios va de un mínimo de 1.7% de la población considerada como subalimentada en Paquistán, a más del 30% en Bolivia; al mismo tiempo el valor de transferencia por beneficiario varía de un mínimo de 1.5% (Bolivia) y 2.1% (Mali) a más de 31% (Mozambique) del PBI per capita del país.

dos para las asociaciones ha influido particularmente en: (a) el nivel de sinergias resultantes de la contribución de la asistencia alimentaria para iniciativas específicas de desarrollo; (b) la sostenibilidad general de los beneficios creados; (c) la oportunidad de extender el impacto de las intervenciones del PMA más allá del nivel del proyecto local; y (d) la creación de condiciones sostenidas para la seguridad alimentaria y resistencia ante los *shocks*.

14. Las asociaciones en la implementación parecen haber sufrido esencialmente dos principales deficiencias: (a) una escasez general de recursos de parte de los socios en la implementación para la promoción de actividades relacionadas con los objetivos estratégicos de la PHD que podrían ser complementadas con alimentos del PMA; (b) la tendencia del PMA, en contraste con los principios de la PHD, a concebir las asociaciones en la implementación como una búsqueda de recursos complementarios a la asistencia del PMA más que a considerar la asistencia alimentaria como un complemento para la implementación de otras iniciativas, ya provistas de recursos.

15. Las asociaciones estratégicas han sido muy importantes para mejorar la coordinación con otros actores y para contribuir a ubicar las prioridades relacionadas con la PHD (por ejemplo determinación de objetivos y vulnerabilidad) en las agendas de reducción de la pobreza y seguridad alimentaria de los diferentes países recipiendarios. No obstante, la capacidad del PMA para promover asociaciones estratégicas y más coordinadas que van más allá de la cooperación y asesoría ad hoc ha dependido grandemente de las capacidades de diálogo político y de análisis de las Oficinas de País y de las habilidades de comunicación correspondientes, y del marco de política general del país concerniente con respecto a la seguridad alimentaria y redes de seguridad.

16. El PMA ha hecho un considerable progreso en **alcanzar a la población vulnerable** y las áreas vulnerables. Tres factores contribuyeron a estos resultados: (a) el uso sistemático del Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (ACV); (b) los objetivos estratégicos de la PHD, que han ayudado a incrementar el enfoque del PMA en favor de los pobres; y (c) la promoción de metodologías participativas que ha incrementado grandemente la pertinencia de las actividades promovidas respecto a las circunstancias y prioridades de los beneficiarios. No obstante, las áreas a mejorar han sido también resaltadas, a saber:

- La dificultad para alcanzar las áreas más remotas dentro de las regiones con inseguridad alimentaria debido a restricciones de recursos, particularmente de parte de los socios en la implementación;
- Las brechas de diseño y programación tales como la necesidad de: (a) afinar el análisis en favor de los pobres en relación a los activos creados; (b) incluir iniciativas para proporcionar asistencia a ciertas categorías de grupos vulnerables que son cubiertas sólo marginalmente por las actividades de la PHD, tales como los sin tierra y los niños fuera de la escuela;
- A nivel político, donde se ha observado que: (a) la selección de áreas ha dependido en algún grado de la negociación política, mientras que la determinación de objetivos por debajo del nivel de distrito ha significado en algunos casos que los socios en la implementación locales tienen sus propias prioridades que no siempre corresponden a las directivas de la PHD; (b) El ACV y la búsqueda de las áreas más vulnerables y comunidades en las cuales emprender proyectos basados en la ayuda alimentaria algunas veces ha contrastado con las prioridades establecidas por los gobiernos o con aquéllas expresadas a través de metodologías de alcance sectorial; y (c) hay una necesidad de hacer mayores progresos en la incorporación de actividades de desarrollo del PMA dentro de marcos nacionales más amplios para extender los beneficios de las intervenciones del PMA más allá del nivel local.

17. Se registró un mejor nivel de **participación** por otros actores del proyecto. De hecho se han preparado lineamientos que son ampliamente aplicados a nivel de país, mientras que la apropiación por los socios en la implementación es generalmente satisfactoria, aunque se requiere algunas mejoras, particularmente para las autoridades locales. También se han incorporado las metodologías participativas en los proyectos de creación de activos y constituyen probablemente el cambio más importante respecto de metodologías anteriores, y un factor en el éxito alcanzado y en la sostenibilidad de los resultados. En los proyectos de salud y educación la adopción de la metodología participativa todavía no es sistemática, pero cuando así se ha hecho ha mejorado el nivel de apropiación y sostenibilidad del proyecto.

18. Se ha hecho un considerable progreso con respecto a la inclusión mejorada de las mujeres en los beneficios de las actividades de desarrollo del PMA. Esto fue logrado a través de una mejor participación de las mujeres en el ciclo del proyecto y una consideración incrementada de las prioridades de las mujeres en el diseño del proyecto, lo cual es atribuible, al menos en parte, a los principios básicos de la PHD. En términos más generales debería no obstante observarse que la PHD preconiza un amplio enfoque de **género**, comprendiendo relaciones entre mujeres, hombres y niños. Aún así, hay poca evidencia de que tal perspectiva haya sido tomada plenamente en consideración, ya que el enfoque a nivel de país se aplicó esencialmente sobre la participación de las mujeres en las actividades y beneficios de los proyectos; además los impactos logrados están generalmente a nivel micro sin efecto alguno sobre el ambiente político.

19. Una mayor debilidad identificada por la evaluación es el desempeño limitado del PMA en la **demostración de resultados** y en los asuntos relacionados con el monitoreo y análisis. En la práctica, hasta el momento, el PMA no está en posición - a pesar de algunas excepciones - de proporcionar evidencia robusta y sistemática de los resultados logrados, particularmente a nivel de efecto e impacto, ni

de proporcionar información analítica sobre el costo-eficiencia y costo-eficacia de sus actividades de desarrollo. Esto limita las decisiones de principio y de programación 'informadas' por parte de los donantes, el PMA y los gobiernos socios.

20. La reciente constitución de la División de Gestión por Resultados y las medidas que están siendo puestas en práctica para mejorar la capacidad del PMA para demostrar resultados son pasos prometedores y los resultados están empezando a emerger a nivel de país. Pero los retos por delante son todavía importantes, particularmente con respecto a la necesidad de desarrollar sistemas de monitoreo que sean compatibles con las capacidades existentes a nivel local y que puedan hacerse parte de marcos de monitoreo de la pobreza más amplios sin crear duplicación e ineficiencias.

21. La implementación de las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA de acuerdo con los principios de la PHD ha requerido un número de medidas paralelas descritas en los párrafos previos, que implican altos niveles de recursos en efectivo. Este tema no fue suficientemente enfatizado durante la formulación de la PHD y no se le ha dado la debida consideración en el marco de la política de financiamiento del PMA donde la asignación de recursos en efectivo se calcula principalmente sobre la base del tonelaje sin tomar en cuenta las categorías del programa del PMA o los requerimientos del país específico y del proyecto[2]. Aún así, la evaluación ha identificado problemas relacionados con la **limitación de recursos** como una importante restricción a la implementación de las operaciones de desarrollo de la PHD y el PMA. En particular:

- El nivel de financiamiento del portafolio de desarrollo del PMA está en una tendencia decreciente con un consecuente cambio en favor de las operaciones de urgencia. No obstante, en algunos casos los donantes han acordado prioridad al apoyo para respuestas de emergencia en situaciones donde las intervenciones de largo plazo difícilmente pueden haber sido más apropiadas;
- El nivel de fondos para Costos de Apoyo Directo (CAD) a disposición de pequeñas Oficinas de País es inadecuado para emprender todas las actividades de apoyo necesarias, y en particular monitoreo y evaluación y diálogo político;
- La utilización de recursos de Otros Costos Operacionales Directos (OCOD) para la implementación de las actividades de desarrollo de capacidades de los socios locales es probablemente uno de los factores más importantes que inciden en el éxito de las actividades de desarrollo emprendidas. Aún así su nivel es generalmente inadecuado y obstaculizado por problemas de predictibilidad;
- Las opciones de manejo de las Oficinas de País del PMA, tales como una mayor concentración de actividades dentro de regiones específicas o mayor delegación (donde sea posible) de funciones a las instituciones locales, podría en parte atacar el problema de escasez de recursos en efectivo.

Conclusiones generales

22. Se pueden extraer de la evaluación cuatro conclusiones generales.

- Los hallazgos de la evaluación indican que el PMA ha puesto en práctica, a pesar de las limitaciones y demoras, las directivas de política previstas por la PHD; estas directivas fueron concebidas para atacar un número de deficiencias observadas en el trabajo del PMA, particularmente en la esfera del desarrollo dado que su meta mayor era habilitar a la población marginal para tomar parte en el proceso de desarrollo y beneficiarse de él;
- El equipo de evaluación considera que la meta mayor arriba mencionada ha sido, o está siendo, lograda por el PMA, a pesar de algunas limitaciones, y que la PHD fue un factor crucial en este éxito. De hecho la implementación de las directivas de la PHD han contribuido a una mayor pertinencia de las intervenciones del PMA en conjunto; al logro de resultados consistentes con las metas de reducción de la pobreza nacional y ampliamente en línea con las prioridades y expectativas de los grupos-objetivo; y a una mayor sostenibilidad de estos resultados;
- Se puede entonces concluir que la PHD es una política consistente cuyos principios son dignos de apoyo adicional y de implementación por el PMA y por los donantes, particularmente a la luz de su potencial para mejorar la calidad y pertinencia de otras operaciones del PMA;
- La implementación de la PHD también ha ayudado a arrojar más luz sobre los reales y potenciales roles del PMA y la asistencia alimentaria en situaciones de naturaleza no estrictamente urgente o de recuperación. En la práctica la evaluación ha confirmado una de las mayores presunciones de la PHD: que los alimentos por sí solos no pueden contribuir al desarrollo de la misma manera que otras medidas, pero también que la asistencia alimentaria puede jugar un rol específico dentro de marcos de reducción de la pobreza de largo plazo.

23. No obstante, el análisis también identificó áreas relacionadas con la PHD donde se necesita mejoras para incrementar la ventaja comparativa y pertinencia general de las actividades de desarrollo del PMA y la asistencia alimentaria. Estas mejoras podrían proporcionar al PMA un papel más claro dentro de marcos más amplios de reducción de la pobreza como la agencia líder de las NNUU que contribuye con asistencia alimentaria y conocimientos relacio-

[2] Las asignaciones en efectivo (OCOD y CAD) están vinculadas al tonelaje real del valor del PP y son minadas anualmente de acuerdo con techos específicos (6% del valor de los COD para OCOD y 10% de los CAD en el caso de PMD; y 3% y 6% respectivamente para PBIDA) y con el nivel de recursos en efectivo puestos a disposición por los donantes. En los dos últimos años se ha introducido una mayor flexibilidad permitiendo a las OP cambiar asignaciones en efectivo entre OCOD y CAD de acuerdo a las necesidades específicas.

nados para las necesidades de protección y relacionadas con la nutrición de los grupos más vulnerables. Las mejoras requeridas son:

- Una necesidad de mejorar las estrategias de asociación del PMA. De hecho, la evaluación indica que el nivel de integración de la asistencia del PMA a nivel de país dentro de marcos políticos y programáticos más amplios varía considerablemente y que cuando existe integración, los beneficios de las actividades de desarrollo promovidas por el PMA van más allá de impactos localizados y sus oportunidades de sostenibilidad se incrementan. Por consiguiente hay una necesidad de que el PMA se mueva desde de un concepto de asociación que ve la asistencia alimentaria como un recurso alrededor del cual construir las intervenciones, hacia un paradigma donde la asistencia alimentaria complementa otros recursos dentro de planes local y nacional de reducción de la pobreza y recuperación;
- La necesidad de afinar más la determinación de objetivos de sus intervenciones. La evaluación observó que la asistencia del PMA cubre áreas y categorías vulnerables que otros actores son incapaces de alcanzar. Esta es una ventaja comparativa crucial que podría potencialmente agudizarse más atacando aquellas deficiencias de programación e implementación que limitan la capacidad del PMA para apoyar ciertas categorías de grupos vulnerables (por ejemplo hogares con poco trabajo, niños fuera de la escuela o gente que vive en áreas remotas);
- La necesidad de hacer progresos consistentes en asuntos relacionados con la nutrición que en opinión del equipo de evaluación, no han sido abordados de acuerdo con las expectativas de la PHD y que podrían ser vistas como una importante justificación para el uso sistemático de transferencias basadas en la ayuda alimentaria en situaciones no urgentes y en presencia de mercados en funcionamiento.

Recomendaciones

24. Sobre la base de lo precedente, el equipo de evaluación ha identificado un total de siete recomendaciones principales (y recomendaciones específicas relacionadas) y las ha dirigido a la dirección del PMA, a la Junta Ejecutiva del PMA, a los Miembros del PMA y a los donantes. Las primeras tres recomendaciones principales son de una naturaleza estratégica mientras que las restantes cuatro son más orientadas a la implementación.

RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS

1: Mayor integración de la asistencia del PMA dentro de marcos de reducción de la pobreza más amplios

1.1 Debe darse más atención en el diseño de proyectos a las implicaciones de las asociaciones de implementación, incluyendo asuntos relacionados con la obtención de recursos de los socios.

1.2 Se requiere una promoción más sistemática de las actividades en las cuales la ayuda alimentaria es un complemento para otros recursos más que el principal elemento de la intervención. Esto debería traducirse en apoyo para estrategias y programas nacionales existentes y que ya cuentan con recursos.

1.3 Se le debe dar mayor atención, durante la formulación del PP y diálogo político, a la integración de la asistencia alimentaria del PMA dentro de una programación de desarrollo más amplia y dentro de MAS en particular, extender los beneficios de las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA y de las metodologías promovidas por la PHD más allá de los niveles local y de proyecto. Esto requerirá un mejor diálogo y análisis político y habilidades de comunicación de parte de las OP así como orientación apropiada de parte de la Sede del PMA.

2: Mejora de la identificación de los grupos más vulnerables y excluidos

2.1 Se requiere mayor consideración por el PMA, los países recipiendarios y los donantes de las implicaciones que tiene para la obtención de recursos el tratar de llegar a las comunidades más pobres y remotas. Se necesitará que el PMA explique claramente estas implicaciones en el diseño de proyectos.

2.2 El PMA debería considerar la concentración adicional de recursos en un número más limitado de áreas pobres en recursos dentro de un país. Tal concentración, cuando sea pertinente, debería tener lugar a través del marco de descentralización existente para una contribución adicional a la sostenibilidad de las actividades y metodologías de desarrollo.

2.3 Se requiere del PMA sintonía fina adicional en favor de los pobres en las actividades a ser promovidas y activos a ser creados con el apoyo del PMA. Por ejemplo: (a) la experiencia positiva, hasta la fecha, del uso de raciones para tomar en casa para alentar la asistencia de las niñas a la escuela debería extenderse para alentar la participación de los niños de los hogares más pobres en las actividades escolares; o (b) se necesita poner más énfasis en la creación de activos o en la promoción de actividades pertinentes a los grupos más vulnerables, por ejemplo actividades generadoras de ingresos a pequeña escala.

2.4 El fortalecimiento del compromiso del PMA, con el apoyo de los países recipiendarios y los donantes, para con las iniciativas de la red de seguridad nacional en línea con el reciente documento de política 'El PMA y las Redes de Seguridad Basadas en los Alimentos' necesita ser considerado para así proporcionar apoyo más estructurado a ciertas categorías de grupos vulnerables que han sido cubiertos sólo parcialmente por la PHD.

2.5 Se requiere la inclusión del análisis de género en el diseño de proyectos y de indicadores sensibles al género en el M&E en línea con los Compromisos Mejorados con las Mujeres del PMA: *"Contribuir a un ambiente que reconoce el importante rol que juegan las mujeres en garantizar la seguridad alimentaria del hogar y que alienta a hombres y mujeres a participar en la reducción de la brecha de género".*

2.6 Se requiere del PMA un mejor diálogo y análisis político a nivel de país sobre asuntos de género.

2.7 Las operaciones de desarrollo del PMA deberían abordar los problemas relativos al VIH/SIDA pero esto requerirá metodologías específicas de contexto, herramientas y mecanismos de determinación de objetivos, orientación de la Sede, y definición más clara de los vínculos con las áreas de enfoque de la PHD, teniendo en cuenta la complejidad del asunto.

3: Incorporación de las prioridades de nutrición dentro de las operaciones de desarrollo del PMA

3.1 El PMA necesita fortalecer e incorporar los aspectos relacionados con la nutrición en sus intervenciones y debe proporcionar recursos flexibles para este fin. El documento de Política de Alimentos para la Nutrición presentado por la JE en mayo del 2004 proporciona claras indicaciones estratégicas que necesitan ser transformadas por el PMA en lineamientos operacionales.

3.2 Es importante que el PMA y sus socios desarrollen más la búsqueda de mejores prácticas en el uso de la programación en nutrición para mitigar los efectos del VIH/SIDA.

3.3 Se debe incluir los indicadores nutricionales, cuando sea pertinente, en el diseño de proyectos, y luego monitorearlos.

RECOMENDACIONES DE IMPLEMENTACIÓN

1: Los asuntos relacionados con la obtención de recursos deben ser estrechamente considerados por la gerencia del PMA, la JE y los donantes

1.1 Dado el papel fundamental que juegan los recursos OCOD en el desarrollo de capacidades de los socios locales y en el logro de los objetivos de la PHD, es importante que los donantes del PMA garanticen la obtención de sus recursos a los niveles acordados en la etapa de aprobación del proyecto.

1.2 La JE del PMA debe revisar hacia arriba los mecanismos de asignación de los CAD para permitir a las OP (y particularmente las pequeñas) operar de acuerdo con los requerimientos de la PHD y los donantes deben garantizar la provisión de sus recursos al nivel establecido por la JE. Esto también requerirá una evaluación de la viabilidad e idoneidad de mantener Oficinas de País que manejan operaciones de desarrollo muy limitadas.

1.3 Los donantes del PMA deberían considerar mecanismos de financiamiento multianuales y la oportunidad de suprimir ciertos requerimientos relativos a las fuentes de adquisición de ayuda alimentaria o destinar la asistencia para actividades específicas, con vista a promover niveles más altos de eficacia y eficiencia en las operaciones de desarrollo.

1.4 En el diseño de los PP, el PMA necesita considerar la posibilidad de incrementar la concentración geográfica de las actividades de desarrollo dentro de regiones específicas de un país dado o hacer una mayor delegación de funciones a instituciones locales (cuando sea posible) como una manera de reducir problemas de obtención de recursos.

2: Se necesita fortalecer la demostración de resultados y el análisis de eficiencia para facilitar decisiones 'motivadas'

2.1 Es vital que la Dirección del PMA y la JE aseguren que las iniciativas en curso (consideradas apropiadas por el equipo de evaluación) para promover la incorporación de GPR por el PMA (complementada por información de costos sobre las actividades del programa) estén apropiadamente implementadas y dotadas de recursos.

2.2 Hasta donde sea posible, las actividades de M&E apoyadas por el PMA deben ser construidas sobre sistemas nacionales existentes.

2.3 El cálculo del valor alfa (valor de transferencia/costos PMA) a nivel de país - y también en las áreas de operación del PMA - debe ser más regular y debería ser utilizado por el PMA como un instrumento para la toma de decisiones en las modalidades de adquisición y en las oportunidades para utilizar la ayuda alimentaria como una forma de transferencia en ese contexto específico. El nivel requerido de recursos humanos y financieros necesita ser apropiadamente presupuestado por el PMA y luego sostenido por la correspondiente asignación de CAD/OCOD.

3: El nivel actual de prioridad atribuido a los cinco objetivos estratégicos de la PHD necesita ser considerado a la luz de los actuales marcos de reducción de la pobreza y de los cambios organizacionales del PMA

3.1 Las actividades de alimentos por activos deben ser mantenidas a pesar de las dificultades de implementación y posiblemente integradas dentro de iniciativas más amplias tales como los fondos de infraestructura social nacional, en tanto que su subdivisión en tres áreas de enfoque debe ser reconsiderada, ya que es muy complicado y de poca pertinencia para los contextos de país.

3.2 Las cinco áreas de enfoque y prioridades de la PHD necesitan ser consideradas como subsumidas a la luz del Plan Estratégico 2004-2007 que establece cinco prioridades estratégicas generales para el trabajo corporativo del PMA. Sin embargo, los vínculos entre las cinco áreas de enfoque de la PHD y las prioridades estratégicas definidas por el Plan Estratégico deben hacerse más explícitas.

3.3 La necesidad de complementar la PHD con vistas a acometer las brechas relativas a la programación que no son total ni necesariamente parte de la esfera de desarrollo, tales como abordar las necesidades de protección de largo plazo de ciertas categorías de grupos vulnerables, necesita ser satisfecha por el PMA y apoyada por los países recipiendarios y donantes.

3.4 A la luz de las recomendaciones anteriores, es importante que la Dirección del PMA considere una actualización de la PHD o la preparación de una nota informativa clarificando los vínculos de la PHD con a) las prioridades del Plan Estratégico; b) los principales cambios de política que han ocurrido dentro del PMA; y c) los cambios de política globales que han ocurrido (por ejemplo DERP y MAS).

4: Los aspectos de sostenibilidad de las actividades de desarrollo del PMA necesitan recibir más atención

4.1 Las estrategias de salida e hitos relacionados deben ser establecidos en el proyecto y en el diseño del PP (utilizando también el ACV). Las estrategias de salida deben ser específicas al contexto y no necesariamente implicar una retirada del PMA de ciertos países o de un proyecto dado.

4.2 La Sede del PMA debe emprender el trabajo analítico y el desarrollo de los lineamientos necesarios para la inclusión sistemática de estrategias de salida a nivel de OP.

4.3 Se debe definir a nivel de PP una serie de medidas para una mayor integración de las operaciones de desarrollo del PMA en los marcos nacionales de reducción de la pobreza, cuando sea pertinente.

INTRODUCCIÓN:

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO - INFORME DE SÍNTESIS

ANTECEDENTES

1. El 4 de mayo de 1999, la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA) aprobó la Política de Habilitación para el Desarrollo (PHD) para ayudar a la organización a afinar el enfoque de sus actividades de desarrollo. Un grupo de países donantes (Alemania, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia y Estados Unidos)[3] pidió una evaluación de la PHD como parte de una evaluación independiente del progreso hecho por el PMA en la implementación de la nueva política, y de los resultados relacionados a todos los niveles. La evaluación es particularmente oportuna ya que los recursos asignados al PMA para las actividades de desarrollo han estado decreciendo sostenidamente debido a la presión para asignar fondos a otras áreas de necesidad tales como operaciones de urgencia, así como a otras consideraciones de política.

2. Se espera que los resultados de la evaluación:
   - Proporcionen a los donantes auspiciadores una comprensión valiosa y temas para su consideración en relación al futuro apoyo a las actividades del PMA;
   - Identifiquen mecanismos que puedan potencialmente mejorar la eficacia del PMA en la implementación de su portafolio de desarrollo;
   - Contribuyan a través de la evidencia empírica a un mejor entendimiento de las condiciones para el éxito y fracaso de la ayuda alimentaria en los programas de desarrollo.

3. Los Términos de Referencia de la evaluación (ver anexo 1) establecen que el propósito de la evaluación es conducir una evaluación independiente, externa, de la **pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad** de la Política de Habilitación para el Desarrollo del PMA. Los Términos de Referencia también dicen que el enfoque de la evaluación debería incidir en: i) los cambios políticos introducidos por el PMA, y sus bases; ii) hasta dónde estos cambios políticos han sido implementados; y iii) hasta qué punto la implementación ha alcanzado los productos, efectos e impactos deseados[4].

4. El principal **auditorio** de la evaluación son los siete países que auspician el estudio, así como el PMA. Otros incluyen a los Estados Miembros del PMA, otras organizaciones de las NNUU; ONG internacionales y donantes bilaterales involucrados en la reducción de la pobreza; organizaciones directamente involucradas en actividades de seguridad alimentaria; ONG a nivel de país y otros socios locales; y el público en general.

5. El proceso de evaluación ha sido supervisado por un **Comité Directivo** (CD) compuesto por representantes de los donantes que financian la evaluación. Con el fin de beneficiarse del conocimiento que existe dentro del PMA, el Director de la Oficina de Evaluación del PMA fue invitado a integrar el Comité Directivo. El CD fue responsable de:
   - la conducción general de la evaluación;
   - la toma de las principales decisiones tales como la selección del contratista y la aprobación de los diferentes informes.

6. La administración día a día del proceso de evaluación fue delegada a un **Grupo Administrativo** (Canadá, Dinamarca y Alemania) bajo la coordinación de Alemania.

7. La evaluación fue conducida por un **Consorcio** de cinco firmas consultoras[5]. La estructura de la administración comprendió:
   - Un equipo núcleo de cuatro expertos equipado con un rango de experticia relevante para la evaluación. El equipo núcleo, coordinado por el Jefe del Equipo de Evaluación, ha sido responsable de las actividades principales de la evaluación y de la redacción de los informes;
   - Un Panel de Asesoría en Calidad, compuesto por tres expertos de alto nivel, bajo la coordinación del Asesor Jefe de Calidad, proporcionó el control de calidad general para la evaluación;
   - Un *pool* de especialistas que proporcionó experticia en áreas pertinentes a la PHD y que en algunos casos también participó en los estudios de país;
   - Los Equipos de Estudio de País, cada uno a cargo de un estudio de país específico;
   - Un equipo de apoyo que ayudó al equipo núcleo en sus actividades del día a día (logística, análisis de datos, apoyo editorial, traducciones, etc.);
   - Una Junta de Administración del Consorcio, compuesta por un representante senior de cada una de las firmas consultoras, que proporcionó la supervisión general y la administración del contrato de evaluación.

CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LA METODOLOGÍA

8. La evaluación fue diseñada para incluir análisis a tres niveles diferentes de acción: nivel global, **nivel de país, y nivel local o de beneficiarios, con el enfoque princi-**

[3] Los Países Bajos y Suiza también participaron en la etapa temprana del proceso.

[4] En este informe nos referimos a: **productos** como los productos, bienes de capital y servicios que resultan de una intervención de desarrollo, efectos como los **efectos** de corto y mediano plazo, probables o logrados, de una intervención, e **impactos** como los efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos por una intervención de desarrollo, directa o indirectamente, buscados o no buscados. Mientras que en general el término resultado se refiere a los productos, efectos e impactos de una intervención de desarrollo.

[5] El Consorcio incluyó a: Red Development Researchers' Network (Italia) como firma líder, Aide à la Décision Economique (Bélgica), Baastel (Canadá), ECO (Alemania) y Nordic Consulting Group (Dinamarca).

pal sobre los niveles de país y de beneficiarios. De hecho, aunque cada uno de los tres niveles de análisis ha sido importante para alcanzar un panorama comprehensivo general de los logros y contratiempos de las actividades de desarrollo del PMA bajo la PHD, debería tomarse nota de la metodología fuertemente empírica adoptada para la evaluación que enfatizó los análisis a nivel de país y de beneficiarios. Esto ha dado a la evaluación una naturaleza basada en la evidencia y opuesta a metodologías de análisis institucional más 'tradicionales'. También debería tomarse nota de que la PHD es parte de un proceso de cambios en curso en el PMA que empezó mucho antes de la aprobación formal de la 'nueva política' en 1999 y que continuó ulteriormente. Consecuentemente, la PHD ha sido analizada como parte de un proceso en evolución y no meramente en una perspectiva *'antes/después'*.

9. Una matriz de evaluación (presentada en el volumen 2) fue la principal herramienta para guiar el proceso de evaluación. La matriz de evaluación está basada en cuatro preguntas clave de evaluación y un conjunto de subpreguntas.

Las cuatro Preguntas de Evaluación (PE)

PE 1: ¿Es pertinente la PHD en términos del contexto en evolución de la reducción de la pobreza y seguridad alimentaria?

PE 2: ¿Cómo ha sido actualizado/no actualizado el proceso de entrega del PMA - particularmente a nivel de país - con el fin de facilitar la implementación de la PHD?

PE 3: ¿Cuáles son los principales resultados (productos, efectos e impactos) de la PHD a nivel local o de país?

PE 4: ¿Son sostenibles estos resultados?

10. Durante la Fase 1 se compiló un conjunto de otras herramientas para asegurar la coherencia y comparabilidad general de los diferentes informes de país. Estas incluyen listas de verificación, cuestionarios y una guía de discusión de *focus group*, (se presentan en detalle en el Volumen 2). El estudio de país de Etiopía fue considerado como piloto para probar y posteriormente afinar los métodos y herramientas de evaluación.

11. Una característica clave (y una preocupación principal) de la metodología adoptada fue asegurar la participación de los actores principales de la evaluación, a manera de incrementar la pertinencia y apropiación de los hallazgos. Esto conllevó un conjunto de medidas que incluyeron:
    - Consultas e intercambios estrechos con el personal del PMA en la Sede y en la oficina de país, durante la recolección y análisis de información y en la revisión crítica de los diferentes borradores de informes, incluyendo un Taller Técnico donde se discutieron los hallazgos preliminares y asuntos que surgieron de los diferentes informes con la dirección y el personal del PMA;
    - Discusiones a nivel de Sede y de país con los donantes auspiciadores de la evaluación así como con otros donantes principales que apoyan el PMA;
    - Discusiones con representantes de países recipiendarios en el PMA y con gobiernos recipiendarios;
    - Atención especial a las discusiones con los beneficiarios a nivel de proyecto.

12. El cuadro de abajo resalta la metodología de evaluación adoptada:

Cuadro 1: Breve presentación de la metodología de evaluación

Objetivo principal	Habilitar a los donantes auspiciadores y al PMA para el establecimiento de una evaluación global de la PHD basada en la evidencia y consiguientemente tener una base para sus decisiones futuras		
Propósito	Una evaluación independiente, externa de la eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia y sostenibilidad de la PHD		
Resultados	La evaluación de:		
	los resultados logrados a través de la implementación de la PHD	el diseño de la PHD y de las acciones correspondientes	el proceso institucional de la implementación de la PHD
Nivel de prioridad	***1***	***2***	***3***
Enfoque	Productos, efectos e impactos proyectados de la PHD con un enfoque sobre los efectos a nivel de país y a nivel local	Diseño a nivel global, de país y local, con un enfoque sobre los niveles de país y local	Factores que han facilitado o entrabado el logro de resultados a nivel global, de país y local, con un enfoque clave a nivel de país
Criterios Principales de la Evaluación	*Eficiencia, eficacia, sostenibilidad, impacto*	*Pertinencia*	*Eficiencia, eficacia*
Preguntas de Evaluación	*(P3) ¿Cuáles son los principales resultados (productos, efectos e impactos) que se derivan de la implementación de la PHD a nivel local y de país? (P4) ¿Son sostenibles estos resultados?*	*(P1) ¿Qué tan relevante es la Política de Habilitación para el Desarrollo en el contexto en evolución de la reducción de la pobreza y de la seguridad alimentaria?*	*(P2) Hasta dónde ha sido actualizado el proceso de entrega del PMA - particularmente a nivel de país - para facilitar la implementación de la PHD?*

13. También se necesitan resaltar algunas **limitaciones** de la evaluación. Por ejemplo, mientras que los siete países seleccionados proporcionan una justa representación de los contextos en los cuales el PMA lleva a cabo sus operaciones de desarrollo y cubren más del 30 por ciento del total del portafolio de desarrollo del PMA, el proceso de selección no fue llevado a cabo sobre una base estadística[6]. Además, durante los estudios de país, dado el propósito de la evaluación y las restricciones de tiempo, sólo se visitó un limitado número de lugares de proyectos. En la práctica, la metodología empírica adoptada por los equipos de evaluación para ilustrar el rango de las actividades relacionadas con la PHD emprendidas por el PMA en varios contextos de país, no se ha basado en muestras aleatorias sino en muestras construidas.

14. Los hallazgos a nivel de país fueron limitados por la falta de información relevante, aunque con notables diferencias de país a país (por ejemplo las pequeñas Oficinas de País del PMA estaban menos equipadas para la recolección y análisis de datos a causa de la falta de recursos). Esto fue particularmente importante para algunos aspectos de la evaluación de la eficiencia de las operaciones de desarrollo del PMA que podrían no estar plenamente abordados por los equipos dentro del cronograma disponible. Un estudio reciente del CAD[7] fue utilizado a este respecto como un complemento para los hallazgos de evaluación de los equipos de país.

15. Finalmente, mientras que varias misiones a nivel de país encontraron evidencia adecuada y a veces fuerte sobre los productos y efectos de las actividades de desarrollo del PMA bajo la PHD, se encontró menos evidencia sobre impactos. Esto puede ser atribuido, de una parte, al relativamente corto período de implementación de la política, y de otra, a una falta general de atención por parte del PMA (con algunas excepciones) a la recolección y análisis de datos a nivel de impacto.

FASES DE EVALUACIÓN Y PRODUCTOS

16. **La Fase 1** de la evaluación empezó en julio del 2003 y fue concluida a fines de marzo del 2004. Consistió principalmente en trabajo de escritorio, análisis de documentos, y entrevistas con los principales actores (personal del PMA y de los donantes y representantes de los países recipiendarios), así como afinar el enfoque de la evaluación, el desarrollo de una matriz de evaluación y el diseño de la metodología.

17. **La Fase 2** fue la actividad central de esta evaluación. Su naturaleza fue determinada en gran medida por la evidencia empírica recolectada en los países miembros donde el PMA ejecuta las actividades de desarrollo bajo la Política de Habilitación para el Desarrollo. El primer estudio de país fue llevado a cabo en Etiopía durante los meses de marzo y abril del 2004, en parte con vistas a probar la metodología concebida para los estudios de país bajo la Fase 1. Las experiencias de Etiopía fueron entonces presentadas y discutidas en un taller al que asistieron todos los líderes de equipos de evaluación de país para asegurar que los equipos de país sigan una metodología común y trabajen hacia resultados comparables. Los otros seis estudios de país (Mozambique, Mali, Bangladesh, Paquistán, Honduras y Bolivia) fueron emprendidos durante los meses de mayo y junio.

18. A mediados de septiembre, como una fase puente entre la Fase 2 y la Fase 3, se sostuvo una serie de discusiones con los actores clave en Roma, incluyendo una sesión informativa al inicio con los representantes de los Estados Miembros interesados en asistir. **La 3a y última fase** consistió en preparar el presente informe de síntesis, el cual resume los hallazgos y análisis que han emergido de todo el proceso de evaluación y presenta las conclusiones y recomendaciones del equipo de evaluación.

Los **principales productos** de evaluación incluyen:

- Informe de Inicio incluyendo las propuestas metodológicas para la fase 2;
- Informe sobre la Fase 1;
- Una Nota Metodológica para la Fase 2;
- 7 Informes de Estudio de País;
- Un Documento de Exposición de Problemas;
- Un Informe de Síntesis Final.

OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL INFORME DE SÍNTESIS

19. **El Volumen 1** del informe de síntesis proporciona una visión general sintetizada de los hallazgos que emergen de los diferentes informes producidos hasta ahora; presenta un análisis y conclusiones sobre la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de la Política de Habilitación para el Desarrollo (PHD), junto con las lecciones aprendidas correspondientes; y presenta un número de recomendaciones y asuntos a ser considerados por la dirección del PMA, la Junta del PMA y los donantes del PMA.

20. El informe ha sido concebido como un documento autosuficiente y los hallazgos que emergen de los diferentes

[6] Durante la fase inicial se utilizaron dos principales criterios de selección: (a) la necesidad de tener una representación regional equilibrada de intervención de desarrollo del PMA, proporcional, tanto como sea posible, al portafolio real de desarrollo por región; (b) la opinión del equipo de evaluación sobre las contribuciones que cada estudio de país podría hacer en respuesta a las preguntas de evaluación de una manera comprehensiva.

[7] Clay E. et al., La Eficacia en el desarrollo de la Ayuda Alimentaria y su Condición de Amarrada, DCD/CAD/EFF octubre 2004.

informes están por consiguiente sucintamente presentados en el texto principal o en el Volumen 2. No obstante, se alienta a los lectores interesados a consultar los informes de país individuales para obtener una visión más detallada y específica del contexto de los resultados de la implementación de la PHD.

21. **El Capítulo 1** presenta el tema de la evaluación, a saber la Política de Habilitación para el Desarrollo. Primero brinda algunos antecedentes de la formulación de la política resumiendo el papel y las tendencias en el uso de la ayuda alimentaria como parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo y presentando los mandatos y operaciones del PMA. Luego describe el contenido y los objetivos de la PHD.

22. **El Capítulo 2** presenta los principales hallazgos de la evaluación analizando la evidencia que emerge de la Fase 1 y los estudios de país y haciendo los vínculos apropiados entre las dos fases del proceso de evaluación. El capítulo también esboza algunas conclusiones con respecto al desempeño por área de enfoque y factores relacionados de éxito y fracaso.

23. **El Capítulo 3** está dividido en tres principales secciones. La primera sección presenta las conclusiones generales de la evaluación e identifica un número de lecciones aprendidas correspondientes. La sección 2 delinea un número de recomendaciones para la Dirección del PMA, la Junta Ejecutiva del PMA (JE) y para los donantes, que podrían mejorar las operaciones de desarrollo del PMA. La última sección del capítulo establece un número de asuntos para su futura consideración.

24. Se proporciona información complementaria a la del **Volumen 1**, en el **Volumen 2** que contiene: (i) una lista de los consultores que participaron en la evaluación; (ii) una lista de las personas entrevistadas; (iii) una descripción detallada de la metodología y las herramientas correspondientes; y (iv) una serie de matrices que resumen los hallazgos clave que emergen de los informes de la Fase 1 y la Fase 2.

CAPÍTULO 1:

EL OBJETO DE LA EVALUACIÓN: LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

1.1 ANTECEDENTES DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA

1.1.1 ASISTENCIA ALIMENTARIA Y DESARROLLO (ALGUNOS PUNTOS BÁSICOS)

25. Esta evaluación no es una evaluación de la asistencia alimentaria como tal sino más bien una valoración de la Política de Habilitación para el Desarrollo (PHD) y, en este marco, de los resultados de la asistencia alimentaria utilizada junto con las líneas definidas por la política (ver sección 1.2). Sin embargo, se incluye una breve discusión sobre la ayuda alimentaria y sus usos para proporcionar el trasfondo necesario para la política.

26. La ayuda alimentaria ha sido un componente de la cooperación internacional y la asistencia para el desarrollo desde el Plan Marshall post II Guerra Mundial[8]. En el curso de los años este tipo de ayuda en *commodities* ha tendido a evolucionar tanto en volumen como en términos de modalidades de transferencia. De hecho, desde los primeros años 70 la ayuda alimentaria como una parte del total de la AOD ha disminuido progresivamente. Representó el 25% de la AOD en 1965 pero solamente el 4% en 1995. Los embarques totales de ayuda alimentaria en cereales han tendido también a disminuir, aunque con muchos picos y caídas. De hecho, los embarques de cereales variaron de un máximo de más de 15 millones de TM en 1991-92 a un mínimo de menos de 6 millones de TM en 1997-98, luego de lo cual hubo una recuperación parcial. Hay muchas razones para tal tendencia:

- El reconocido vínculo entre los excedentes domésticos en los países donantes, precio internacional de granos y el nivel de las transferencias de la asistencia alimentaria, con una tendencia a mayores niveles de embarques en años en que los precios internacionales son más bajos;
- La tendencia hacia menores niveles de excedentes domésticos en los países donantes como resultado de reformas agrícolas;
- Cambios en la política de algunos donantes importantes (tales como la Comisión Europea), que resultan en una tendencia marcadamente declinante en el uso de la ayuda alimentaria como un instrumento de cooperación internacional.

27. Las transferencias de ayuda alimentaria pueden ser en general agrupadas en tres categorías, a saber:

- Ayuda alimentaria de alivio, la cual es distribuida gratuitamente a las víctimas de desastres naturales y provocados por el hombre y generalmente canalizada por los gobiernos donantes a través del PMA y de ONG internacionales;
- Ayuda alimentaria de programa, que involucra la provisión de artículos directamente a los gobiernos recipiendarios para su venta en mercados locales, frecuentemente con vistas a generar fondos para la contraparte;
- Ayuda alimentaria de proyecto, la cual es proporcionada como una subvención a los grupos enfocados para apoyar actividades específicas de desarrollo y, como en el caso de la ayuda alimentaria de alivio, es generalmente canalizada a través de ONG y del PMA.

28. Estas tres categorías son ampliamente aceptadas y son la base de la ayuda alimentaria sobre la cual informa Interfais del PMA[9]. Sin embargo es importante anotar que en principio la ayuda alimentaria es distribuida gratuitamente a las víctimas de desastres como una asistencia inmediata para salvar vidas; en las crisis, no obstante, los medios de vida de largo plazo amenazados (como frecuentemente es el caso), la distribución de la ayuda alimentaria es frecuentemente combinada con otras medidas, incluyendo el apoyo para los proyectos de rehabilitación y recuperación. En la práctica, por consiguiente, la distinción entre diferentes categorías frecuentemente es poco clara, particularmente entre la ayuda alimentaria de proyecto y la ayuda alimentaria de alivio.

29. Históricamente la *ayuda alimentaria de programa* ha sido dominante, dando cuenta de tres cuartas partes de toda la ayuda alimentaria en los 60 y cerca del 60% de la ayuda a mediados de los 90[10], seguidos de una aguda disminución. La *ayuda alimentaria de alivio*, aunque fluctuante, está mostrando una tendencia creciente mientras que los niveles de la *ayuda alimentaria de proyecto* han permanecido básicamente estables. Hay diferentes razones para tales tendencias:

- La declinación de la ayuda alimentaria de programa puede ser atribuida principalmente a la desilusión de parte de la mayoría de los donantes, vinculada a una ampliamente percibida falta de impacto positivo de tales tipos de transferencia en los beneficiarios finales. Esto se ha traducido en cambios de política (por ejemplo la Comisión Europea y Canadá) otorgándole baja prioridad a esta forma de ayuda;
- El incremento en ayuda alimentaria de alivio puede

[8] Clay E. y Stokke O., El Rol Cambiante de la Ayuda Alimentaria y Finanzas para Alimentos en la Ayuda Alimentaria y Seguridad Alimentaria, EADI Book Series 24, Londres 2000.

[9] Interfais es una publicación anual que presenta toda la estadística relacionada con la ayuda alimentaria.

[10] Clay E. y Stokke O. página 31, Ibídem.

ser directamente correlacionado con el creciente número de desastres naturales y provocados por el hombre que la comunidad internacional ha tratado de acometer a lo largo de la última década, y por consiguiente con la demanda de ayuda alimentaria para atender tales crisis;

- Por último se debería observar que, mientras el nivel de la ayuda alimentaria de proyecto es básicamente estable, hay una marcada tendencia alejada del multilateralismo (y del PMA en particular) en el uso de la ayuda alimentaria de proyecto en favor de un mayor uso de las ONG[11].

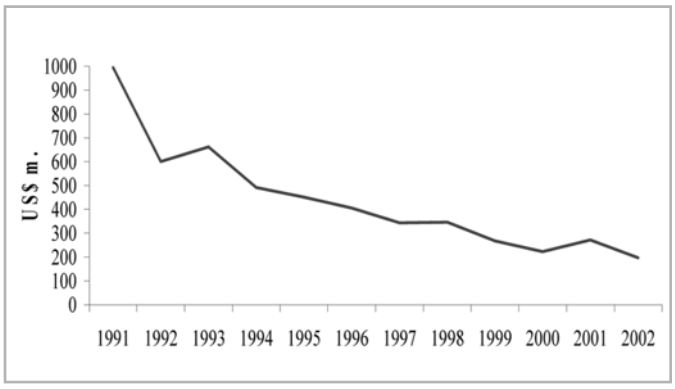
Puntos de interés: Principales razones por las que algunos donantes están dejando de utilizar la ayuda alimentaria en el desarrollo*

- Dudas acerca de si la ayuda alimentaria puede ser un instrumento válido para promover el desarrollo y la tendencia a asignar recursos fuera de las actividades basadas en ayuda alimentaria en un tiempo en que los recursos para el desarrollo son crecientemente escasos.
- Preocupaciones acerca del potencial impacto negativo de la ayuda alimentaria sobre los mercados y la producción locales.
- El mayor número de emergencias y los requerimientos de recursos correspondientes.
- Falta de evidencia sólida sobre el impacto positivo del uso de la ayuda alimentaria en el desarrollo.
- Para muchos países donantes la ayuda alimentaria es considerada una forma costosa de transferencia de ayuda, cuyo costo adicional debería ser justificado sobre la base de claras ventajas comparativas.

**Este cuadro fue preparado sobre la base de entrevistas realizadas con representantes de los países donantes y de la revisión de documentos de política de los donantes.*

30. Finalmente debería notarse que aproximadamente el 60% de la ayuda alimentaria es distribuido a través de mecanismos bilaterales (directamente país a país o a través de ONG[12]) mientras que la ayuda alimentaria multilateral promedia el 40% del total anual y es casi enteramente distribuida por el PMA, el cual, por consiguiente, es de lejos el actor más importante en las actividades internacionales de ayuda alimentaria.

Figura 1: Tendencias en la ayuda alimentaria (millones de USD), 1991 - 2002



Fuente: E. Clay, *La ayuda alimentaria como un recurso para la reducción de la pobreza y desarrollo sostenible*, ODI, Londres, septiembre 2003

1.1.2 EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS EN UN AMBIENTE CAMBIANTE

PMA: una breve visión general

31. El PMA fue constituido en 1961 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El PMA debía responder a un mandato dual: (i) un mandato operacional para diseñar e implementar proyectos de desarrollo basados en la ayuda alimentaria y operaciones de urgencia para promover la seguridad alimentaria mundial; y (ii) un mandato político para coordinar y formular políticas de ayuda alimentaria. En línea con este mandato, el artículo II de las Regulaciones Generales del PMA[13] establece que los objetivos del PMA son:

- El uso de ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo económico y social;
- Satisfacer las necesidades de alimentos de emergencia y de alivio prolongado de los refugiados y otros grupos en riesgo;
- Promover la seguridad alimentaria mundial de acuerdo con las recomendaciones de las Naciones Unidas y la FAO.

32. Para alcanzar los objetivos precedentes, las actividades de ayuda alimentaria del PMA deben, entre otras cosas:

- Apoyar el desarrollo económico y social, concentrando sus esfuerzos y recursos en los países más necesitados;
- Asistir en el *continuum* desde el alivio de emergencia hasta el desarrollo dando prioridad al apoyo para prevención, preparación y mitigación de desastres, y para actividades de mitigación post desastre.

[11] La preferencia dada por algunos donantes a la implementación de proyectos basados en la ayuda alimentaria a través de ONG se debe a varias razones, tales como: i) el hecho de que las ONG son consideradas más eficientes en la ejecución de operaciones de pequeña escala que frecuentemente caracterizan a la mayoría de proyectos basados en la ayuda alimentaria; ii) la visibilidad que las ONG pueden proporcionar a los donantes es considerada más alta que aquélla para las NNUU; iii) el hecho de que la mayoría de los costos asociados a la ayuda alimentaria son frecuentemente cubiertos por las ONG a través de la monetización. Esto representa ahorros considerables para los donantes si se compara con la política de recuperación total de costos del PMA que requiere que los donantes cubran todos los costos asociados con la distribución de la ayuda alimentaria. Actualmente se estima que aproximadamente la mitad de la ayuda alimentaria de proyecto canalizada a través de las ONG en el 2002 fue monetizada (OCDE, 2004). No obstante, dados los efectos potencialmente negativos de la monetización, el PMA ha elaborado lineamientos específicos que limitan drásticamente el uso de esta práctica.

[12] El tema de las ventajas comparativas potenciales y reales de la canalización de la ayuda alimentaria a través del PMA frente a las ONG no ha sido tratado por este informe y merece investigación adicional.

[13] Ver página 41, PMA, Plan Estratégico 2004-2007, octubre 2003.

33. El PMA actualmente apoya cuatro clases de operaciones:

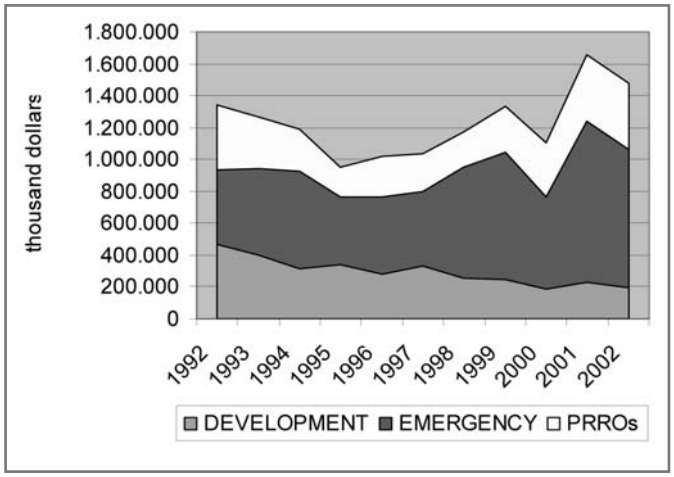
- Operaciones de urgencia (OU) como una respuesta a desastres naturales y provocados por el hombre;
- Operaciones Prolongadas de Socorro y Recuperación (OPSR) para ayudar a restablecer medios de vida y la seguridad alimentaria de los hogares después de una emergencia;
- Operaciones de desarrollo basadas en la Política de Habilitación para el Desarrollo (objeto de esta evaluación), donde la ayuda alimentaria es utilizada esencialmente para ayudar a los pobres y a los que están en inseguridad alimentaria a escapar de esta trampa de la pobreza;
- Operaciones especiales para acelerar el movimiento de alimentos, independientemente de si el alimento es proporcionado por el PMA, o, cuando el PMA es requerido en este sentido por la comunidad humanitaria, para mejorar la coordinación a través de la provisión de servicios comunes.

34. En el 2002 el PMA asistió a más de 72 millones de personas en 82 países; esta asistencia incluyó operaciones de desarrollo en 55 países, OU en 51 países y OPSR en 43 países[14].

El financiamiento de las operaciones de desarrollo del PMA

35. Durante la última década el PMA ha experimentado grandes restricciones con respecto al financiamiento de las operaciones de desarrollo, debido principalmente al acrecentado volumen de las operaciones de alivio (ver Figura 2), pero también a otras consideraciones políticas (ver cuadro de texto en la página 6).

Figura 2: Gastos Operacionales del PMA* por categoría de programa, 1992-2002



** excluyendo apoyo al programa y costos administrativos. Fuente: PMA en Estadísticas 2002, mayo 2003 y ediciones previas.*

36. De hecho, la posición de los donantes para apoyar al PMA en un contexto de desarrollo varía significativamente. Algunos donantes tales como la Comisión Europea, el Reino Unido y los Países Bajos han decidido descontinuar esta forma de asistencia mientras que otros continúan el apoyo a la categoría del programa de desarrollo del PMA. No obstante, algún grado de reluctancia en el uso de la ayuda alimentaria en un contexto de desarrollo es común a un gran número de donantes.

37. Finalmente, debería notarse que los ingresos del PMA, basados como están en los compromisos voluntarios anuales de los donantes, conllevan grandes dificultades en emparejar los recursos con los programas y proyectos planeados. La PHD debería por consiguiente ser vista en el contexto de estas restricciones. De hecho, una de las razones para la PHD, aunque no la principal, era enfocar mejor la definición, contenido y objetivos de las operaciones de desarrollo del PMA de manera tal que se alienten las contribuciones de los donantes.

1.2 LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

38. La revitalización de las intervenciones de desarrollo del PMA estaba en la agenda de la **Sesión Anual de la Junta Ejecutiva del 18-21 de mayo de 1998**. En esa ocasión se produjo un documento específico[15] concentrándose en discusiones tempranas acerca del uso de la ayuda alimentaria como un instrumento de desarrollo. El documento declaró que "*mientras el PMA continuará afinando el enfoque de sus actividades de desarrollo [...] permanece la necesidad de articular ulteriormente la ventaja particular de la ayuda alimentaria y definir cómo y cuándo el PMA debería intervenir con alimentos*". Para este fin se recomendó que se emprenda una revisión del papel de la ayuda alimentaria en el desarrollo. A la luz de esta recomendación el propósito del documento de la Política de Habilitación para el Desarrollo[16] fue definir la base lógica y alcance para la utilización de la ayuda alimentaria en un contexto de desarrollo y apoyar el diseño e implementación de las actividades del PMA financiadas bajo el portafolio de desarrollo. La reunión Anual de la Junta de mayo de 1999 aprobó la Política de Habilitación para el Desarrollo, que tuvo efecto el 1 de enero del 2000.

39. La PHD reconoce que la ayuda alimentaria del PMA no puede proporcionar la misma contribución al desarrollo que otras clases de intervención tales como proyectos de inversión de capital o asistencia técnica. También subraya que **la ayuda alimentaria del PMA debe jugar un papel diferente pero *único***, que no consiste en promover el desarrollo de la misma manera que otras

[14] PMA, Informe Anual del Director Ejecutivo: 2002, mayo 2003.

[15] Ver "Asuntos emergentes relevantes al PMA" PMA/JE.A/98/4-B.

[16] Ver "Habilitación para el Desarrollo" PMA/JE.A/99/4-A.

organizaciones, sino más bien **habilitar a la gente marginalizada, a través de la provisión de ayuda alimentaria, para tomar parte en el proceso de desarrollo y beneficiarse de él**, lo cual en esencia puede ser visto como la meta general de la PHD.

La evaluación tripartita de 1991-1993 y la PHD* - Una visión general

En 1991, los gobiernos de Canadá, los Países Bajos y Noruega enunciaron los términos de referencia para una evaluación comprehensiva del PMA. Los temas a ser investigados incluyeron la idoneidad del mandato del PMA, su estructura organizacional, sus recursos y modalidades de movilización de recursos, y la eficiencia y eficacia de las operaciones del PMA. En general, el informe de evaluación aplaudió el desempeño del PMA en el transporte y distribución de alimentos y refrendó la visión de que el PMA debía ser mantenido y fortalecido como la principal organización internacional en el manejo del alivio alimentario. Más particularmente en las actividades de desarrollo, la Evaluación Tripartita percibió algunos éxitos pero también identificó un "*número de debilidades*". **El diseño de proyectos, el enfoque y la sostenibilidad de las actividades y activos creados, fueron considerados generalmente débiles**. No obstante, lejos de concluir en que las actividades de desarrollo deberían ser reducidas progresivamente dentro de las actividades del PMA, la Evaluación Tripartita fue de la opinión de que, por apremiantes razones de equidad, el PMA debía "*mantener algún nivel de actividades de desarrollo si ello mejora su desempeño*". Aunque es un documento externo al sistema del PMA, el Informe de la Evaluación Tripartita fue tomado muy seriamente por la Junta Ejecutiva del PMA y su dirección se esforzó por implementar sus recomendaciones, entre otros a través del sistema del Programa de País y en gran medida **a través de la PHD**.

* Instituto Michelsen, *Evaluación del Programa Mundial de Alimentos,* Informe Principal, Bergen, 1994.

Recomendaciones de Política de la PHD

- El PMA debe proporcionar asistencia *solamente* cuando y donde el consumo de alimentos es inadecuado para la buena salud y productividad;
- Todas y cada una de las intervenciones del PMA utilizarán *asistencia con consumo de alimentos para alentar las inversiones y dejar tras de sí un activo duradero;*
- Los beneficiarios de la ayuda alimentaria y activos duraderos deben ser *hogares pobres, con inseguridad alimentaria;*
- El PMA *limitará sus actividades* de desarrollo a aquellos objetivos que serán seleccionados y combinados en los Programas de País de acuerdo con las circunstancias específicas y con la estrategia nacional del país recipiendario;
- La *determinación geográfica* de objetivos debe ser utilizada para concentrar recursos en áreas con inseguridad alimentaria dentro de los países recipiendarios;
- La *oportunidad* será tratada como un aspecto crucial de la definición de objetivos, ya que la eficacia involucra la provisión de asistencia en el momento correcto y la reducción progresiva de la misma cuando la ayuda ya no es necesaria;
- El PMA utilizará *indicadores claros y objetivos* para señalar cuándo es necesaria la ayuda y cuándo es oportuna la reducción progresiva;
- El PMA hará mayor uso de las *metodologías participativas;*
- El PMA será proactivo en la búsqueda de *asociaciones*;
- El PMA enfatizará el *costo-eficacia* en términos de *resultados de desarrollo* a ser logrados, el M&E se hace más orientado a resultados;
- Se tratará y monitoreará *nuevas metodologías*, y los resultados se integrarán en una programación más amplia, más sistemática y prontamente;
- El énfasis en innovación será acompañado por la aplicación de más *rigor en el diseño para elevar la calidad* de los proyectos asistidos por el PMA.

1.2.1 CONTENIDO PRINCIPAL

Recomendaciones de política de la PHD

40. La Política de Habilitación para el Desarrollo está basada esencialmente en una serie de recomendaciones o principios de política que establecen las reglas para un apropiado uso de la ayuda alimentaria[17] que también toma en cuenta algunas de las preocupaciones de la Evaluación Tripartita.

El enfoque y los objetivos de las operaciones de desarrollo del PMA

41. En línea con los principios y recomendaciones de política, la PHD identificó ***cinco 'áreas de enfoque'*** o áreas de concentración (sin orden de prioridad) para los proyectos de desarrollo del PMA, **que pueden de facto ser considerados los objetivos estratégicos de la PHD** y que debían ser utilizados para guiar los esfuerzos del PMA por satisfacer las urgentes necesidades de los pueblos muy postergados por el proceso tradicional de desarrollo.

[17] Ibídem, página 16-17.

Cinco áreas de enfoque de la PHD

1. Habilitar a niños pequeños y madres gestantes y lactantes para enfrentar sus necesidades especiales nutricionales y de salud relacionadas con la nutrición;
2. Habilitar a los hogares pobres para invertir en capital humano a través de la educación y aprendizaje;
3. Hacer posible para las familias pobres ganar y preservar activos;
4. Mitigar los efectos de desastres naturales en áreas vulnerables a crisis recurrentes;
5. Habilitar a los hogares que dependen de recursos naturales degradados para su seguridad alimentaria, para conseguir medios de vida más sostenibles.

Bloques de construcción y áreas a mejorar

42. La PHD también identifica algunas áreas para mejorar[18] que pueden ser consideradas como los bloques de construcción requeridos para la buena implementación y logro de sus objetivos estratégicos.

Bloques de construcción de la PHD

- *Alcanzar a la gente indicada* a través de una revisión de las prácticas de enfoque para desarrollar vínculos más fuertes entre el análisis de vulnerabilidad, la evaluación de necesidades y el diseño de proyecto/actividad;
- *Conocimiento de los participantes* para vincular los beneficios de corto plazo de la ayuda alimentaria con objetivos de desarrollo de largo plazo en base a las circunstancias conocidas de la población;
- *Mejorar la participación* de manera que se entienda mejor las prioridades de los pueblos vulnerables;
- *Mejora del diseño de proyectos* a través del desarrollo de lineamientos y capacitación apropiados;
- *Demostración de resultados a través* de la introducción de la Gestión por Resultados (GPR);
- La experiencia del PMA en las áreas de *género, Análisis y Cartografía de Vulnerabilidad (ACV), Programación de País, y construcción de asociaciones* debía proporcionar bloques de construcción adicionales para las nuevas direcciones de política.

¿Porqué cinco áreas de enfoque y qué es nuevo con respecto a los proyectos anteriores?

43. El documento de la PHD no es explícito acerca de las razones por las que las operaciones de desarrollo del PMA deberían enfocar solamente las cinco áreas ilustradas arriba. No obstante, se puede aseverar que:

- Las cinco áreas de enfoque apuntan a estrechar el rango de actividades que pueden ser apoyadas con la ayuda alimentaria, excluyendo actividades con pocas probabilidades de beneficiar a los pobres y hambrientos[19];
- Las cinco áreas de enfoque están también basadas en la experiencia pasada del PMA en proyectos de ayuda alimentaria. Con respecto a la clasificación de la Evaluación Tripartita las dos primeras áreas de enfoque (salud y nutrición, y educación y capacitación) pueden estar relacionadas con los 'proyectos de alimentación suplementaria', mientras que las restantes están relacionadas con los 'proyectos de alimentos por trabajo';
- En el caso de los antiguos 'proyectos de alimentación suplementaria', las áreas de enfoque 1 y 2 de la PHD cubren *de facto* (con algunos ajustes particularmente respecto a la determinación de objetivos) las dos categorías más grandes de los proyectos del PMA examinadas por la Evaluación Tripartita, a saber los programas de alimentación escolar y el desarrollo de grupos vulnerables;
- Con respecto a los 'proyectos de alimentos por trabajo', los cambios introducidos son más sustanciales y pretenden atacar algunas de las deficiencias percibidas de esta categoría de proyecto y en particular la necesidad de mejorar la identificación de los beneficiarios y la participación de la comunidad. Los cambios están también debidos a que el éxito o fracaso de estos proyectos depende esencialmente de qué está siendo apoyado por la provisión de alimentos. Por consiguiente, más que clasificar los proyectos, como en el pasado, sobre la base del tipo de infraestructura creada, las áreas de enfoque de la PHD están categorizadas de acuerdo al ambiente en el cual la gente vive y la clase de problemas encontrados por los pobres hambrientos que ellas tratan de atacar: es decir en: i) áreas pobres en recursos; *o* ii) áreas vulnerables a desastres; *o* iii) áreas caracterizadas por recursos naturales degradados.

Puntos de interés: Breve presentación de los principales cambios introducidos

- Racionalización y estrechamiento del rango de actividades que podrían ser apoyadas con ayuda alimentaria;
- Definición más clara y mejor enfocada de los beneficiarios potenciales de los diferentes proyectos;
- Enfasis en el manejo por la comunidad y apropiación de las actividades emprendidas y de los activos creados;
- Enfoque, al identificar actividades, en las prioridades y medios de vida de la gente más que en el desarrollo de infraestructura para la creación de empleos temporales con alimentos *ahora considerados esencialmente como un apoyo temporal a los pueblos mientras mejoran sus medios de vida, más que como una forma de pago*.

[18] Ibídem, página 18.

[19] Las actividades dejadas de lado incluyen por ejemplo programas de producción lechera, minería y gran reforestación.

1.2.2 VÍNCULOS CON OTRAS POLÍTICAS DEL PMA, ESTRATEGIAS E INICIATIVAS

44. Finalmente, debería también notarse que la PHD es parte de un proceso de cambio en curso en el PMA que empezó mucho antes de la aprobación formal de la 'nueva política' en 1999 y que no debería ser por consiguiente considerada una política independiente. De hecho, el consenso internacional sobre en qué debería consistir la cooperación con países en desarrollo evolucionó significativamente durante los años 90, deviniendo la apropiación del desarrollo por los gobiernos de los países y sus poblaciones un asunto primordial. Por consiguiente las políticas del PMA evolucionaron en consecuencia.

45. En noviembre de 1992 la Junta Ejecutiva acordó un reenfoque global de las políticas del PMA sobre las poblaciones pobres y hambrientas, con especial atención en las mujeres y los niños, en operaciones de urgencia y de desarrollo, y con la promoción de metodologías participativas a nivel de la comunidad y la integración de las intervenciones del PMA en las políticas nacionales, estableciendo así las bases para la formulación de la PHD. El sistema de programación introducido en 1994 permitió el cambio de un proyecto a una metodología de programa de país discutida y acordada con los gobiernos recipiendarios.

46. Además, desde la promulgación de la PHD, el PMA continuó este proceso de reforma general con la introducción de un número de cambios a nivel organizacional y de política. Ejemplos son la decisión de la JE sobre el VIH/SIDA, la Política de Compromisos Mejorados con las Mujeres, y el Documento sobre la Política de Alimentos para la Nutrición. Algunos de los cambios introducidos tienen una clara orientación sobre la implementación de la PHD y son ulteriormente discutidas en las secciones subsecuentes pertinentes.

CAPÍTULO 2: PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

47. Este capítulo está dividido en cinco secciones principales. La primera sección presenta los hallazgos de la evaluación sobre la pertinencia de la PHD y las operaciones de desarrollo del PMA. La segunda sección ilustra los hallazgos principales sobre las cinco áreas de enfoque de la PHD. Los asuntos relativos a la eficiencia - y sostenibilidad - son discutidos en las secciones 3 y 4 respectivamente. La última sección presenta un análisis de los factores clave y mecanismos que influyen en la implementación de la PHD, a saber asociación, mecanismos de determinación de objetivos, participación de actores, incorporación del enfoque de género, monitoreo y evaluación, y obtención de recursos.

2.1 LA PERTINENCIA DE LA PHD

Resumen de los hallazgos clave sobre la pertinencia de la PHD

Las actividades de desarrollo del PMA son consistentes con los principios de la PHD y coherentes con las prioridades internacionales (por ejemplo MDM y VIH/SIDA) y los contextos nacionales de reducción de la pobreza y seguridad alimentaria. Los estudios de país advirtieron que en algunos casos las operaciones de desarrollo del PMA están bien integradas dentro de las iniciativas nacionales apoyadas y dotadas de recursos por los gobiernos y otros donantes, mientras que en otros casos el grado de prioridad atribuido por los actores nacionales a las actividades apoyadas por el PMA es bajo. En los marcos de política nacional, la PHD es vista como un factor que contribuye al proceso de integración y la pertinencia general de los Programas de País del PMA, en particular con respecto al enfoque de las áreas con mayor inseguridad alimentaria, a la apropiación y a la participación de los actores locales. Además, la aplicación de los principios de la PHD a las actividades de emergencia y recuperación del PMA ha mejorado su calidad, las ha hecho más orientadas al desarrollo y ha incrementado la integración de las operaciones del PMA. El grado de pertinencia de la ayuda alimentaria en los marcos de política nacionales es específico al contexto, pero no se encontró ninguna instancia donde el uso de la ayuda alimentaria en las operaciones de desarrollo del PMA haya sido incompatible con las políticas nacionales, mientras que en todos los casos revisados las compras locales deben ser consideradas como la modalidad más relevante de suministro de ayuda alimentaria. Además, todos los estudios de país revelaron que la aplicación de los principios de la PHD ha mejorado grandemente la pertinencia de los activos creados para las circunstancias y prioridades de los beneficiarios, pero aún quedan áreas para mejorar, particularmente con respecto a las categorías altamente vulnerables. Finalmente, salió a la luz alguna tensión entre la aplicación de las directivas de la PHD y las prioridades y apropiación de las instituciones nacionales, particularmente con respecto a la determinación de objetivos, discriminación positiva para las mujeres, y el uso de una metodología de proyecto en la implementación.

48. En línea con la matriz de evaluación, la pertinencia de la PHD y la programación de desarrollo correspondiente del PMA fue examinada en cuanto a su grado de consistencia **con las prioridades globales, necesidades y políticas del país, otras operaciones del PMA** (emergencia y recuperación), y **requerimientos de los beneficiarios**. Dado el hecho de que la PHD no es una política independiente sino un elemento de un proceso general de reforma del PMA, su pertinencia no ha sido valorada en forma aislada respecto de otras iniciativas principales de programación del PMA tales como la Metodología de Programa de País. Una metodología de dos pasos fue por consiguiente utilizada a nivel de país: i) una evaluación de la coherencia de los Programas de País[20] con respecto a los principios de la PHD; y ii) la evaluación de la pertinencia de los PP con respecto al contexto del país.

El contexto internacional

49. Con respecto a las **prioridades globales e internacionales**, la pertinencia de la PHD fue analizada particularmente en relación a las Metas de Desarrollo del Milenio (*MDM*) y las acciones internacionales sobre **VIH/SIDA**. Los hallazgos de la Fase 1 y el estudio de país han confirmado el alto grado de consistencia de los objetivos estratégicos de la PHD con las MDM, especialmente en relación a: i) *erradicación de la pobreza extrema y el hambre*, una preocupación transversal de las cinco áreas de enfoque de la PHD (y ciertamente del trabajo del PMA); ii) l*ogro de la educación primaria universal*, para lo cual pueden contribuir potencialmente las actividades del área de enfoque 2; iii) *promoción de la igualdad de género*, nuevamente una preocupación mayor de la PHD; iv) *reducción de la mortalidad infantil*, directamente abordada a través de las actividades de apoyo nutricional del área de enfoque 1 y para lo cual las cinco áreas de enfoque son potenciales contribuyentes; v) *mejoramiento de la salud materna*, al igual que el objetivo previo cubierto por el área de enfoque 1; vi) *combate al VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades*, el cual no está directamente dirigido por la PHD pero está siendo afrontado en una extensión limitada por intervenciones de alimentación suplementaria. No obs-

[20] El Programa de País es un vehículo para la provisión de asistencia para el desarrollo del PMA. Los Programas de País, aprobados por la Junta Ejecutiva del PMA, consisten en un número de Proyectos específicos, llamados Actividades, dentro de un País para un período establecido, normalmente cinco años, para alcanzar una meta común.

tante, a pesar del alto grado de consistencia de las actividades del PMA con las MDM, su contribución real al logro de estas metas es específica al contexto y algunas veces difuminada (ver sección 2.2).

50. La **pandemia VIH/SIDA** está teniendo un impacto devastador sobre muchos países en desarrollo, donde también afecta al estado nutricional de las familias y en especial de los niños quienes están siendo forzados a dejar la escuela con efectos negativos de largo plazo, frecuentemente permanentes. Atacar al VIH/SIDA se ha vuelto una gran prioridad internacional luego de la formulación de la PHD pero ahora está siendo atacada a nivel global por el PMA a través de una serie de medidas[21], a nivel de país mediante intervenciones específicas tales como en Mozambique y Etiopía, o mediante la incorporación de consideraciones de VIH/SIDA en otras actividades del PMA, tales como por ejemplo la campaña de prevención emprendida bajo el proyecto de Alimentación Escolar en Mozambique.

51. Los informes de país y técnicos encontraron consistencia entre las iniciativas relacionadas con el VIH/SIDA emprendidas bajo el portafolio de desarrollo del PMA y las acciones nacionales e internacionales. También resaltaron el hecho de que la aplicación de las directivas de la PHD tales como la búsqueda sistemática de participación de los beneficiarios y el fortalecimiento de las organizaciones de beneficiarios puede potencialmente mejorar la eficacia de las intervenciones relacionadas con el VIH/SIDA. Pero también han surgido importantes brechas metodológicas, y éstas requerirán la atención del PMA (ver sección 2.2.1).

El contexto de país

52. Antes de abordar la pertinencia de las operaciones de desarrollo del PMA a nivel de país, es importante advertir que su escala y su importancia relativa varían considerablemente, con una obvia relación con la contribución general de los objetivos de país del PMA así como con sus capacidades de *lobby*. De hecho, la cobertura del PMA en términos de beneficiarios varía de un mínimo de 1.7% de la población considerada como subalimentada en Paquistán, a más del 30% en Bolivia; al mismo tiempo el valor de la transferencia por beneficiario varía de un mínimo de 1.5% (Bolivia) y 2.1% (Mali) a más del 31% (Mozambique) del PBI del país per capita (ver volumen 2, Sección 3 "Escala de las Intervenciones del PMA" para más detalles).

53. Los siete estudios de país confirmaron que los Programas de País del PMA son altamente consistentes con las directivas de la PHD. Las actividades han sido reorganizadas junto con las cinco áreas de enfoque y fueron siendo implementadas ampliamente de acuerdo con las directivas de política respecto a la participación incrementada y apropiación por los actores locales, mejor determinación de objetivos, etc. (ver sección 2.5).

54. Los siete países observados han preparado unos Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (**DERP**). Las actividades y objetivos de desarrollo del PMA son generalmente consistentes con los objetivos estratégicos y sectoriales del DERP, especialmente con respecto a la mayor seguridad alimentaria y mejor acceso a la educación primaria. La consistencia de las actividades de desarrollo del PMA con los diferentes programas sectoriales nacionales (educación, salud, desarrollo agrícola) fue resaltada por casi todos los estudios de país. Por ejemplo:

- En Etiopía el proyecto MRAHT es un pilar en las iniciativas del gobierno en el área de manejo apropiado de recursos naturales;
- En Bangladesh el programa nacional de seguridad alimentaria más importante es la Unión Parishad de Desarrollo de Grupos Vulnerables (DGV) el cual es fuertemente apoyado por el PMA;
- En Mozambique, donde todos los donantes están contribuyendo al desarrollo del país a través de una metodología de alcance sectorial, el apoyo proporcionado por el PMA encaja bien y contribuye al programa del sector educación.

55. No obstante la evidencia sobre el grado de prioridad, en términos de asignación nacional de recursos, que los países recipiendarios atribuyen a las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA, es menos fuerte. De hecho:

- En Bangladesh (DGV) y Honduras (merienda escolar), las actividades apoyadas por el PMA están bien integradas dentro de los programas nacionales, los cuales son sustancialmente apoyados por el gobierno y otras agencias internacionales;
- En otros casos, la integración de las actividades de desarrollo del PMA está solamente en una etapa temprana y el PMA puede ser visto como una institución que hace lobby o encabeza innovaciones como, por ejemplo, discriminación positiva en favor de las mujeres en el proyecto Creación de Activos para Mujeres Rurales en Paquistán;
- Finalmente, en otros casos, mientras los proyectos estén ampliamente en línea con las prioridades nacionales, actualmente dependen exclusivamente del apoyo del PMA (y donantes del PMA). No es probable que continúen o sean expandidos ya que las contribuciones gubernamentales parecen ser restringidas por otras prioridades y por una falta general de recursos, tales como el apoyo para la alimentación escolar en Etiopía.

56. El análisis, a nivel de país, de la pertinencia del uso de la ayuda alimentaria en el contexto de las políticas nacionales proporcionó un número de interesantes hallazgos:

- Ninguno de los estudios de país identificó instancias

[21] En mayo del 2000 la Junta Ejecutiva del PMA acordó que el PMA debería explorar maneras de utilizar la ayuda alimentaria para prevenir y mitigar los devastadores efectos del VIH/SIDA en la seguridad alimentaria de la gente. En junio del 2003 la Unidad VIH/SIDA bajo la División de Política y Estrategia se hizo operacional.

donde el uso de la ayuda alimentaria en operaciones de desarrollo del PMA estuviera en contraste o fuera inconsistente con las políticas nacionales. En algunos casos, no obstante, como en Bolivia, el uso de ayuda alimentaria importada compite con sectores de la sociedad civil y de productores, mientras que en muchos países algunos donantes han puesto en duda la pertinencia de la ayuda alimentaria en un contexto de no emergencia;

- En varios casos la asistencia alimentaria es uno de los principales instrumentos utilizados por los gobiernos nacionales en la mitigación de la inseguridad alimentaria o al implementar redes de seguridad nacional[22]. En el caso de Etiopía el DERP resalta el papel, en el mediano plazo, de la asistencia alimentaria como un instrumento de red de seguridad pero también como una herramienta para la creación de activos productivos, mientras que en el caso de Paquistán el gobierno hace uso considerable de los alimentos como un instrumento de red de seguridad, una estrategia apoyada por el PMA;
- En otros casos, no obstante, el uso de la ayuda alimentaria por las instituciones nacionales es menos sistemático y depende esencialmente de la asistencia internacional, como por ejemplo en Mali.

Evidencia desde el campo: Sistema de bonos de alimentación en Paquistán

Los bonos de alimentación son distribuidos por el Bait-ul-Mal gubernamental (PBM), la agencia que implementa el sistema de bonos de alimentación propio del gobierno. El PMA da los alimentos (calculados como trigo en los IEP para propósitos de simplicidad) a los gobiernos que los monetizan y emite los bonos. Los bonos de alimentos pueden ser utilizados para comprar alimentos en una lista de tiendas locales.

57. Una advertencia en el uso de la ayuda alimentaria se refiere a sus modalidades de suministro. Un hallazgo general de los estudios de país es que las compras locales están altamente alentadas por las autoridades locales debido a su papel en la promoción de la producción local y las economías que podrían de otra manera ser deprimidas por la ayuda alimentaria importada. Los diferentes estudios han resaltado el hecho de que las compras locales son apropiadamente realizadas por el PMA cuando los recursos a su disposición lo permiten, pero han notado también que el nivel de compras locales está bastante por debajo del potencial verdadero en términos de disponibilidad de esta forma de transacción, esencialmente a causa de la falta de apoyo de los donantes.

58. Una de las directivas de política clave de la PHD es que los beneficiarios de la ayuda alimentaria y activos duraderos deben ser *hogares pobres, en inseguridad alimentaria* y que debe utilizarse *la determinación geográfica de objetivos* para concentrar recursos en áreas con inseguridad alimentaria dentro de los países recipiendarios de manera que se incremente la pertinencia general de la ayuda alimentaria para el desarrollo del PMA. A nivel global, se ha registrado una mayor concentración de recursos de desarrollo en países africanos durante los últimos años[23]; pero las diferencias en cuanto a niveles de seguridad alimentaria (por ejemplo porcentajes de población con inseguridad alimentaria o niños desnutridos) en los países donde opera el PMA con intervenciones de desarrollo permanecen muy altas.

59. A nivel de país, y gracias al uso incrementado y sistemático del Análisis y Cartografía de Vulnerabilidad (ACV), el PMA opera esencialmente en las áreas con mayor inseguridad alimentaria en línea con las prioridades locales. Por ejemplo:

- En el caso de Mali, el apoyo del PMA se concentra ahora en áreas con déficit de cereales y extremadamente vulnerables del norte de Mali donde es la única agencia internacional con una presencia significativa;
- En algunos casos la incorporación del uso del ACV, emprendida por el PMA en línea con las directivas de la PHD, ha contribuido a una mejoría general en la determinación de objetivos por el gobierno y otros donantes, como por ejemplo Bolivia y Honduras;
- No obstante también surgieron algunas restricciones en la determinación de objetivos con respecto al tipo de actividades de desarrollo que se promueve, acuerdos para asociaciones y cobertura de áreas remotas (ver sección 2.5.2).

Operaciones del PMA

60. Algunos estudios de país también resaltaron la aplicación, aunque no sistemáticamente, de los principios básicos de política de la PHD y de la experiencia de las operaciones de desarrollo del PMA[24] a otras categorías de programas del PMA (OU y OPSR). Así en Bolivia, donde el Programa de País contiene estipulaciones para las intervenciones de emergencia a ser implementadas de acuerdo con los principios de la PHD de manera que se puedan enfrentar las emergencias localizadas que caracterizan al país; en Mozambique la OPSR, OU y operaciones de desarrollo son todas engranadas hacia los mismos objetivos estratégicos y áreas de enfoque definidas por el PP; y en Etiopía están siendo aplicadas las directivas de la PHD y la experiencia

[22] Las redes de seguridad son medidas formales e informales que protegen a la gente de los peores efectos de la pobreza. Las redes de seguridad tienen dos funciones principales en la política económica: (a) redistribuir los ingresos a los necesitados y ayudarles a superar su pobreza de corto plazo; y (b) ayudar a los hogares a manejar los riesgos. En tal contexto la noción de que las redes de seguridad deberían ser un rasgo permanente de las políticas sociales y no simplemente una medida temporal para abordar crisis de corto plazo es cada vez más reconocida por la comunidad internacional de desarrollo. Los aspectos de política social de las redes de seguridad están así comprometidos primariamente con programas formales de largo plazo e institucionalizados, diseñados para proporcionar o sustituir los ingresos.

[23] La asignación de recursos de desarrollo del PMA al Africa Sub-Sahariana se incrementaron del 30% en 1998 al 54.8% el 2003 del total de asignaciones.

[24] De hecho, hay algunas indicaciones de que la mera existencia de OP que implementan actividades de desarrollo puede haber contribuido a la 'calidad' de las intervenciones de emergencia y recuperación del PMA. Sin embargo este tema merece investigación adicional (por ejemplo comparando respuestas de emergencia entre países con o sin operaciones de desarrollo).

del PP, aunque nuevamente no de manera sistemática, a las OU. Esto ha llevado a una mejoría general de la calidad de aquellas actividades que están más orientadas al 'desarrollo' y a una mejor integración de las operaciones del PMA.

61. Debe advertirse, no obstante, que en ciertos contextos de país, tales como en Etiopía y Mozambique, es muy difícil encontrar una 'situación de emergencia' o 'situación de desarrollo' simple; frecuentemente se encuentran elementos de cada uno de ellos en grados variables. En el caso del PMA puede ser necesario cuestionar la base lógica y pertinencia de subdividir sus operaciones en tres diferentes categorías para abordar problemas frecuentemente de naturaleza similar.

Nivel de beneficiarios

62. Se registraron importantes progresos en lo que respecta a la pertinencia de las actividades de desarrollo para las prioridades de los beneficiarios **a nivel de proyecto y de la comunidad**. Los ejemplos son:

- El énfasis en el incremento de la asistencia de las niñas a la escuela y los métodos correspondientes (raciones para tomar en casa) puestos en práctica;
- Un cambio dramático desde los proyectos de alimentos por trabajo de gran escala (principalmente trabajos públicos) hacia el uso de los alimentos como un apoyo para la creación de activos pertinentes a medios de vida locales. En Paquistán, por ejemplo, un número de proyectos de rehabilitación ambiental de gran escala fueron reducidos como consecuencia del proyecto Creación de Activos para Mujeres Rurales, el cual promueve el desarrollo de activos priorizados por las mujeres rurales (por ejemplo pozas y tanques de agua) utilizando una metodología centrada en la comunidad;
- De otro lado, algunos estudios de país (por ejemplo Etiopía) resaltaron el hecho de que la pertinencia de algunas de las actividades promovidas o activos creados para las prioridades de ciertos beneficiarios potenciales (hogares sin tierra o pobres) es limitada.

63. Claramente la promoción e implementación de las actividades de acuerdo con los principios de la PHD ha sido cuestionada en ciertos casos por los socios nacionales por no estar en línea con sus propias prioridades. Esto fue particularmente significativo con respecto a la determinación de objetivos basada en ACV y al énfasis dado por el PMA a los compromisos de género. Esto, como se discute en las secciones siguientes del informe, ha llevado algunas veces a soluciones de compromiso o, particularmente en el caso del género, a la implementación de actividades que, aunque recomendables en principio, no tuvieron efecto a nivel de las políticas y programas nacionales. Además, la introducción de un proyecto o una metodología basada en la comunidad ha contrastado en algunos respectos con metodologías de alcance sectorial que son implementadas en algunos países (por ejemplo en Mozambique).

2.2 LOS CINCO PRINCIPALES HALLAZGOS EN LAS 5 ÁREAS DE ENFOQUE DE LA PHD

64. La presentación de los hallazgos por área de enfoque empieza con una ilustración de aspectos de obtención de recursos seguidos de una descripción de los mecanismos de implementación y de los principales beneficiarios de las diferentes actividades de desarrollo. Los resultados logrados son entonces discutidos respecto a los productos, efectos e impactos. Finalmente, los resultados son brevemente analizados a la luz de su real y potencial contribución a las metas nacionales.

2.2.1 SALUD Y NUTRICIÓN (ÁREA DE ENFOQUE 1)

Resumen de hallazgos clave sobre salud y nutrición

Salud y nutrición mejoradas son una prioridad de la PHD, pero el nivel de recursos de esta área de enfoque ha estado decreciendo en los últimos años. Esto puede ser explicado por las pobres capacidades institucionales y de absorción de los socios en la implementación y por la escasez de recursos para medidas paralelas. En esta área de enfoque se espera que la ayuda alimentaria juegue un rol muy específico en la mejoría del estado nutricional de los beneficiarios y sea también un incentivo para incrementar la asistencia a los centros de salud y para cubrir el costo oportunidad de asistir a la capacitación en temas de nutrición y salud. Los beneficiarios de las actividades son principalmente mujeres y niños afectados por la desnutrición. Debe advertirse también que los temas de VIH/SIDA son cubiertos bajo esta área de enfoque con algunos resultados positivos. Al mismo tiempo, no obstante, el acometer proyectos relacionados con el VIH/SIDA bajo un área de enfoque específica de la PHD puede ser artificial y puede encubrir la complejidad y dimensión del problema, dado que se requiere urgentemente orientación adicional. A nivel de efecto, se registró una reducción de la desnutrición y una mayor asistencia a los centros de salud, pero la evidencia es más bien dispersa y no muy clara, particularmente en resultados relacionados a la nutrición. Los resultados relacionados al impacto tales como la mayor conciencia de la población objetivo acerca de temas de salud y nutrición fueron repetidamente reportados, pero los efectos de las contribuciones del PMA se limitaron a los niveles local y de proyecto.

Alcance y objetivo

65. Durante los años 60 el PMA empezó a apoyar proyectos 'madre y niño' que entregaban alimentos suplementarios a través de clínicas de salud. En 1997 la Junta Ejecutiva decidió que el PMA debía incrementar su enfoque en medidas para atacar la desnutrición temprana[25]. De hecho la

[25] PMA, 1999, 'Habilitación para el Desarrollo', punto 4 de la Agenda de temas de Política, Sesión Anual de la Junta Ejecutiva.

nutrición es central en la PHD, con su objetivo estratégico de *habilitar a los niños pequeños y madres gestantes y lactantes para satisfacer sus necesidades especiales nutricionales y de salud relacionadas con la nutrición*. El alcance de las intervenciones de esta área de enfoque fue luego ampliado para incluir problemas nutricionales relacionados con VIH/SIDA. La importancia de los temas de nutrición y salud para el PMA fue reiterada por el Plan Estratégico 2004-2007 que estableció el apoyo para mejorar el estado de salud nutricional de niños y otros grupos vulnerables como una de las cinco prioridades estratégicas. Finalmente, muy recientemente el PMA ha preparado un documento de política (ver cuadro de texto abajo) sobre alimentación para la nutrición, declarando su compromiso para dar a la nutrición 'una prioridad más alta' en sus actividades ampliando la agenda de nutrición, la cual no será más una actividad de nicho.

Alimentación para la Nutrición*

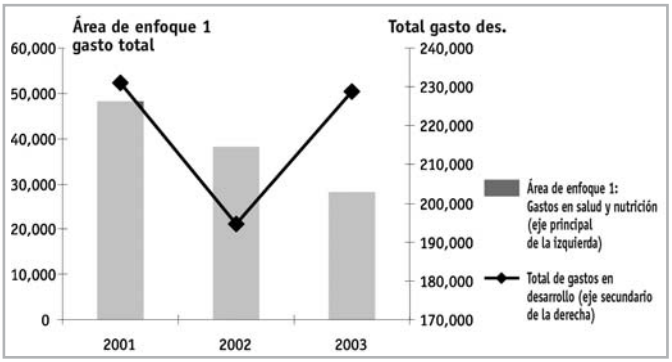
La Alimentación para la Nutrición se enfoca en la mejora de la capacidad de los pueblos con mayor inseguridad alimentaria del mundo para superar la preocupación presente y futura asociada con la desnutrición. Esto significa desarrollar capacidades a nivel nacional y de hogares para reconocer, manejar y por último prevenir el deterioro nutricional.

Para que los programas de nutrición tengan un impacto, los recursos deben ser:

- Sostenidos: esto implica un flujo de alimentos seguro, con artículos que llegan oportunamente y juntos para el periodo entero de un programa sostenido de ayuda alimentaria; y
- Flexibles: las metodologías convencionales para determinar recursos en efectivo basadas en tonelaje de alimentos entregados no conducen a una programación de nutrición, donde se requiere calidad tanto como cantidad, y recursos e insumos complementarios no comestibles.

** PMA, 2004, 'Alimentación para la nutrición, incorporación del tema de la nutrición en el PMA', Agenda de temas políticos ítem 5 para su aprobación, sesión anual de la Junta Ejecutiva.*

Figura 3: Gastos de desarrollo del PMA: área de enfoque 1, 2001-2003 (000 $)



Fuente: Datos del PMA

66. Todos los PP revisados durante la segunda fase desarrollaron proyectos y actividades que caían en esta área de enfoque, aunque con grados variables de absoluta y relativa importancia en términos financieros. En Etiopía, Mali y Mozambique, los gastos en esta área representaron menos del 10% del total del portafolio del PMA el 2003, mientras que en otros países tales como Bangladesh y Honduras llegaron hasta el 30% del total del portafolio. Las dificultades de implementación, descritas subsecuentemente, son algunas de las razones para la tendencia decreciente evidente en los estudios de país y a nivel global, como se describe en la figura 3. Un amplio rango de actividades está siendo cubierto bajo esta área de enfoque: actualización del valor nutricional de la raciones de comida (Bangladesh), alimentación complementaria (Mali, Bolivia), y promoción de la maternidad segura a través de la provisión de aceite comestible a mujeres gestantes (Paquistán). Algunos países tales como Mali, Etiopía, Honduras y Mozambique han desarrollado también actividades relacionadas al VIH/SIDA.

Acuerdos para la implementación

67. Los socios en la implementación a nivel nacional son normalmente los Ministerios de Salud (Paquistán, Mali u Honduras), pero también otras instituciones tales como el Ministerio de Gobierno Local en Bangladesh o el Ministerio de la Mujer y Asuntos Sociales (Mozambique). A nivel local los socios en la implementación varían de país a país: pueden ser centros de salud pública comunitarios como en Mali o Paquistán, u otras organizaciones comunitarias como en Etiopía u Honduras.

68. Como también se reporta en la sección 2.5.1, las capacidades de los socios en la implementación son frecuentemente débiles debido a una falta general de recursos, un problema característico de instituciones en los sectores de salud de países pobres. Esto se refleja también en una capacidad limitada para absorver los recursos del PMA, lo que explica parcialmetne el bajo nivel de inversión en esta área de enfoque. Sin embargo se notaron algunas diferencias regionales marcadas: los socios en la implementación de Asia mostraron claramente una mayor capacidad que las contrapartes en África.

Evidencia desde el campo: Subsidiando alimentos fortificados en Mali

El Proyecto ha desarrollado una característica única, es decir la venta de alimentos fortificados a precios subsidiados en los centros de salud comprendidos. El suplemento alimentario proporcionado es una harina enriquecida hecha localmente (misola y sinba). El costo de producción es asumido en parte por el gobierno a través del programa del Banco Mundial para países pobres muy endeudados.

69. Los proyectos emprendidos en esta área de enfoque y las modalidades de implementación correspondientes son complejos y específicos al contexto. De hecho, los estudios de país registraron importantes diferencias en el tipo de alimentos y metodología utilizados, requiriendo diferentes modalidades de entrega y un conjunto de medidas paralelas que no pueden ser cubiertas por los recursos en efectivo a disposición de los proyectos del PMA.

Papel de la asistencia alimentaria

70. Todos los estudios de país reportaron el uso sistemático de alimentos fortificados para mejorar el estado nutricional de los beneficiarios. En Mali, por ejemplo, el objetivo del proyecto fue reducir y prevenir la desnutrición a través del mejor acceso a la alimentación complementaria para mujeres gestantes y niños (hasta la edad de cinco años) y la ración proporcionada fue determinada por un nutricionista y compuesta mayormente de alimentos producidos localmente. La alimentación suplementaria es también parte de las actividades emprendidas dentro de la iniciativa de nutrición comunitaria en Bangladesh y la ración proporcionada ha cambiado gradualmente de trigo sin refinar a harina de trigo fortificada con micronutrientes. Se notó, sin embargo, que en el caso del VIH/SIDA la provisión de asistencia alimentaria requeriría algunos arreglos especiales para tomar en consideración el estado de salud y los requerimientos nutricionales correspondientes de los recipiendarios y que éstos no siempre están en el lugar. De hecho, se reportó que en el caso de Etiopía las raciones de trigo se pusieron a disposición de pacientes postrados en cama, que no estaban en condiciones de consumirlas.

71. Los alimentos también son distribuidos como un incentivo para incrementar la asistencia a los centros de salud (por ejemplo en Honduras o en Mali) así como para mejorar la conciencia en los beneficiarios respecto de los temas de salud y nutrición. En este contexto los alimentos pueden ser considerados como un medio para facilitar el acceso a servicios que de otro modo permanecerían inaccesibles a las mujeres.

Beneficiarios

72. Hay tres categorías principales de beneficiarios en esta área de enfoque: (a) mujeres gestantes y lactantes; (b) niños y bebés; y (c) personas afectadas por el VIH/SIDA. Mientras los proyectos en todas las otras áreas de enfoque se llevan a cabo en áreas rurales, en esta área algunas intervenciones fueron desarrolladas en un contexto urbano; esto se refiere principalmente a proyectos sobre VIH/SIDA (Mali, Etiopía) y también a proyectos de niños de la calle (Bolivia). En términos de determinación de objetivos esto significa que se han utilizado herramientas diferentes al ACV (o si no que el ACV tiene que ser adaptado) para identificar a los potenciales beneficiarios.

Resultados logrados por los proyectos apoyados por el PMA

73. Los principales **productos** reportados de estos proyectos son los siguientes::

- Distribución de raciones de alimentos a niños desnutridos y madres gestantes y lactantes;
- Distribución de raciones de alimentos complementarios, micronutrientes, vitaminas, hierro y en algunos casos vacunas;
- Distribución de alimentos para cubrir el costo oportunidad de mujeres en capacitación, principalmente en temas de salud y nutrición;
- Distribución de raciones de alimentos a personas afectadas por el VIH/SIDA y sus dependientes.

74. Los estudios de país han proporcionado indicaciones útiles y algunas veces evidencia sobre efectos (reportados y potenciales). La reducción de la desnutrición es uno de los principales efectos esperados de esta área, aunque la evidencia disponible es más bien dispersa, en parte porque el monitoreo nutricional generalmente no está incluido en el diseño del proyecto. En Honduras, por ejemplo, el número de niños participantes que sufren de desnutrición aguda decreció en 3.4% entre el 2003 y el 2004. También se reportó un mejor estado nutricional de los beneficiarios en Bangladesh y Bolivia.

Evidencia desde el campo: una historia de éxito en Polana Canico, Ciudad de Maputo

Un hombre había caído agudamente enfermo de SIDA y desarrollado ulceraciones en sus brazos que no podían sanar. A medida que se ponía más enfermo, sus vecinos empezaron a rehuirle, y eventualmente su mujer le dejó solo con su hija de cuatro años de edad. Cuando fue localizado por un voluntario del local de la ONG que colaboraba con el proyecto, él estaba muy enfermo y perturbado, y su hija abandonada. Luego de recibir alimentos regularmente por cuatro meses él se recuperó y ganó algo de peso, sus úlceras sanaron, sus vecinos reanudaron el contacto, y eventualmente su esposa regresó. El está ahora lo suficientemente bien como para considerar buscar trabajo nuevamente.

75. Muchas de las actividades apoyadas por el PMA están siendo implementadas en centros de salud comunitarios básicos en áreas rurales. Los estudios de país indicaron que algunas personas tienden a visitarlos, al menos inicialmente, a causa de las raciones de alimentos distribuidas, y que esto frecuentemente crea un incentivo positivo para la ulterior utilización de otros servicios de salud. En Paquistán por ejemplo, las tasas de asistencia a los centros de salud apoyados por el PMA son más altas que en los centros no apoyados.

76. Respecto al proyecto sobre VIH/SIDA el estudio de país de Mozambique advirtió que los adultos y niños beneficiarios del proyecto piloto sobre VIH/SIDA respondieron a la toma de alimentos, pasando rápidamente de ser subalimentados a tener un peso normal. En Honduras la combinación de alimentación terapéutica y drogas para el VIH permite a los individuos infectados seguir trabajando o regresar al trabajo.

77. El **impacto** más frecuentemente reportado de esta área de

actividades es la mayor conciencia de los beneficiarios sobre temas de salud y nutrición (Bangladesh). Aunque difícil de medir en el corto plazo, es probable, dados los componentes de capacitación del proyecto, que la conciencia de la gente sobre temas de salud y nutrición haya mejorado. Otros estudios de país (Bolivia) registraron que el mejor estado de salud de los niños ha incrementado su capacidad para comunicarse, moverse y aprender. En Mozambique el impacto esperado puede ser definido como bienestar y dignidad de enfermos terminales y totalmente indigentes mejorados.

78. Debe finalmente advertirse que la mayor parte de la evidencia de los resultados positivos logrados en esta área de enfoque se limitaron generalmente al nivel de proyectos locales.

VIH/SIDA en el contexto del área de enfoque 1

79. Los efectos negativos del VIH/SIDA sobre hogares y comunidades, particularmente los más pobres, son de amplio espectro e incluyen el incremento de la inseguridad alimentaria. Los estudios de país reportaron reiteradamente que el VIH/SIDA está creando diferentes tipos de vulnerabilidad que pueden requerir un rango de herramientas desde el punto de vista de la ayuda alimentaria.

80. En tal contexto, la delimitación de las actividades sobre VIH/SIDA a categorías de programas o áreas de enfoque específicos puede ser artificial e inapropiada dada la complejidad de los temas y la dimensión del problema. Sin embargo, la PHD ofrece importantes vías que favorecen la contribución del PMA a la mitigación de los efectos negativos del VIH/SIDA, por ejemplo a través de asociaciones existentes o mediante el análisis de vulnerabilidad adicionalmente adaptado para incluir consideraciones sobre VIH/SIDA.

Puntos de interés: Restricciones específicas en el logro de resultados en el área de enfoque 1

- *El uso de los alimentos como un complemento a la medicina.* En Mozambique las medicinas antirretrovirales están siendo proporcionadas junto con los alimentos por algunos socios en la implementación, aunque su disponibilidad no responde a la demanda real y esto ha llevado a percibir los mecanismos de distribución como injustos (por ejemplo favoreciendo a la gente mejor conectada). Esto es un problema mayor que puede necesitar ser atacado a nivel institucional.
- *Restricciones culturales.* La tasa de deserción observada en Paquistán se debe a muchos factores tales como la información insuficiente para las mujeres acerca de la importancia de las visitas regulares, y la falta de sensibilización de los miembros masculinos de la familia y de las suegras en particular, de quienes depende la movilidad de las mujeres. Esto disminuye la cobertura de la vacunación y la difusión de mensajes de salud.
- *La débil capacidad para llegar a sus grupos objetivos* (niños de 2 a 24 meses de edad) debido al alto costo de asistencia a los niños para los socios en la implementación, la falta de alimentación apropiada y la renuencia de las madres a dejar a sus niños en los centros (Bolivia).
- *Una falta general de recursos* para las medidas paralelas más bien complejas requeridas para este tipo de actividades.
- Una restricción adicional es que los socios en la implementación tienden a utilizar los alimentos del PMA para incrementar la cobertura de sus actividades más que para complementar el apoyo no alimentario que ya están proporcionando (VIH/SIDA en Etiopía).
- El papel de los socios en la implementación es más importante que para las otras áreas de enfoque ya que el logro de efectos e impactos relacionados con la nutrición están fuertemente influidos por factores diferentes de los alimentos tales como suministro de agua, saneamiento y prevalencia de enfermedades.

2.2.2 ALIMENTOS POR CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN (ÁREA DE ENFOQUE 2)

Resumen de los hallazgos clave sobre alimentos por educación y capacitación

El desarrollo de capital humano es el área más importante del portafolio de desarrollo del PMA. Se han implementado dos importantes clases de proyectos bajo esta área de enfoque: alimentación escolar (PME) y alimentos por capacitación. Los PME comprenden dos tipos de intervención: uno enfocado a los niños de escuelas primarias, el otro enfocado más específicamente en las niñas a través de raciones para tomar en casa. El componente de alimentos por capacitación es más bien marginal principalmente a causa del ambiente institucional pobremente conducente, pero dada la potencial importancia de esta actividad para las mujeres pobres es una oportunidad perdida. Los hallazgos de campo han proporcionado evidencia sobre los efectos de los proyectos de alimentación escolar, en particular respecto a la asistencia escolar incrementada (especialmente la de las niñas) y las mayores capacidades para aprender, pero esto es raramente correlacionado con una mejora de la calidad de la educación a causa de la falta de recursos proporcionados por los socios en la implementación. Los estudios de país también indican que en algunos casos las raciones de alimentos proporcionadas no son suficientes para romper las restricciones socioeconómicas de los hogares muy pobres para enviar a los niños a la escuela. Los efectos positivos de las actividades de alimentación escolar más allá del nivel de proyecto, registrados en algunos países, pueden ser atribuidos a los marcos programáticos sólidos y conducentes.

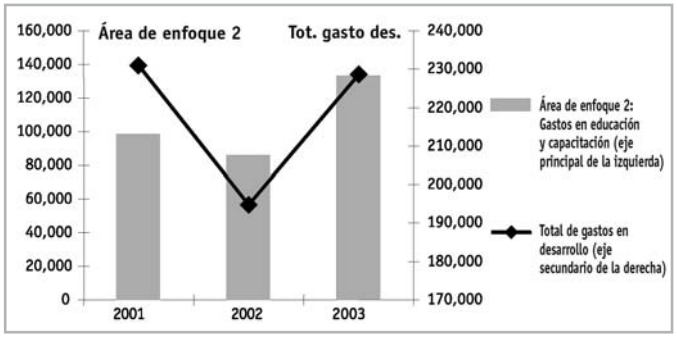
Alcance y objetivo

81. El objetivo de la segunda área de enfoque es *habilitar a los hogares pobres para invertir en capital humano a través de la educación básica y capacitación*. Con respecto a anteriores intervenciones en los sectores educación y capacitación, la PHD enfatiza el importante rol que la inversión en intervenciones basadas en alimentación puede jugar en el desarrollo de capital humano. La base lógica de la PHD también ayuda a clarificar más el rol de las intervenciones

basadas en la ayuda alimentaria. De hecho, si bien la ayuda alimentaria no puede proporcionar ni escuelas ni profesores, puede ser efectiva cuando la inseguridad alimentaria en los hogares es un obstáculo para: (a) enviar a los niños, especialmente niñas, a la escuela; (b) asegurar que en el corto plazo el hambre no inhibirá su capacidad de aprender; y (c) conseguir tiempo libre para que la gente pobre adquiera alfabetización básica o gane acceso a otras actividades de desarrollo. También debe notarse que la importancia de temas de educación para el PMA fue reiterada por el Plan Estratégico 2004-2007 que establece como una de sus cinco prioridades estratégicas el apoyo para el acceso a la educación primaria y la reducción de la brecha de género en el acceso a la educación.

82. En términos financieros, los gastos de desarrollo dedicados a esta área de enfoque muestran una tendencia creciente (ver figura 4). En los últimos tres años los gastos en educación y capacitación se han incrementado, representando el 42.7% del portafolio de desarrollo general el 2001 y el 58.4% el 2003. Esto puede ser explicado por el apoyo enmarcado por los donantes para esta área de enfoque y probablemente también por la política conducente y el ambiente institucional en muchos países recipiendarios.

Figura 4: Gastos en desarrollo del PMA: área de enfoque 2, 2001-2003 (000 $)



Fuente: Datos del PMA

83. Todos los PP analizados durante la segunda fase han desarrollado proyectos que recaen en esta área de enfoque. En todos los países, excepto Etiopía, más del 50% de los gastos en desarrollo son asignados a esta área, con asignaciones del 66% en Mali y del 78.9% en Mozambique.

84. Hay tres tipos principales de actividad bajo esta categoría:
- Alimentación escolar dirigida a niños y niñas, principalmente en áreas rurales con inseguridad alimentaria (excepto para Bangladesh donde las escuelas están también apoyadas en áreas urbanas);
- Apoyo especial para la educación de las niñas a través de las raciones familiares proporcionadas de acuerdo con sus niveles de asistencia (Etiopía, Mali y Paquistán);
- Intervenciones en apoyo de mujeres analfabetas y desarrollo de habilidades a través de actividades de alimentos por capacitación. No obstante, esto es más bien marginal (Mali, Bangladesh y Honduras).

Acuerdos para la Implementación

85. Los proyectos de alimentación escolar (PME) existen desde hace más de 30 años (por ejemplo asistencia a escuelas de internado en Mozambique) y el PMA ha adquirido una gran experiencia que con el tiempo ha sido traducida en lineamientos, cuya aplicación puede ser observada en un número de estudios de país.

86. Los principales socios involucrados son los Ministerios de Educación a nivel central y regional o autoridades distritales a nivel local. En algunos países hay también acuerdos con otras organizaciones para coordinar e implementar las intervenciones (por ejemplo UNICEF y la cooperación técnica alemana en Bolivia). Además, las ONG pueden también ser contratadas para asegurar el monitoreo externo in situ (Mali). La mayoría de los estudios de país observaron la existencia de comités escolares y la implicación de las asociaciones de padres en los PME con respecto al monitoreo, manejo y control de los alimentos distribuidos.

87. Una deficiencia esencial advertida por los estudios de país es la falta general de recursos en los Ministerios de Educación. No fueron capaces en la mayoría de los casos de proporcionar escuelas apoyadas por el PMA con profesores adicionales y material educativo en respuesta a la asistencia incrementada, y esto por consiguiente limitó el potencial de los alimentos proporcionados por el PMA en términos de desarrollo de capital humano.

88. En cuanto a las actividades de alimentos por capacitación, estas son realizadas mayormente por ONG con limitadas capacidades de implementación y esto podría explicar el bajo nivel de inversión en tales iniciativas específicas. No obstante existen excepciones, como en el caso de Bangladesh donde se realizan actividades relacionadas con el Desarrollo de Grupos Vulnerables (DGV) bajo el Ministerio de Asuntos de Mujeres y Niños en asociación con ONG, y donde se ha dado mayor importancia a las actividades de alimentos por capacitación.

89. Además la cantidad de alimentos requeridos por las actividades de alimentos por capacitación es sustancialmente más baja que la requerida por las actividades de alimentación escolar debido a un número generalmente más bajo de beneficiarios reales y potenciales. Por consiguiente a pesar de la complejidad de las actividades, el nivel de efectivo a disposición del PMA y de los socios en la implementación - el cual está vinculado a tonelajes - es bajo y esto puede de alguna manera desalentar la implementación de este tipo de actividad.

Papel de la ayuda alimentaria

90. En esta área de enfoque el papel que se busca en la transferencia de alimentos es la provisión de incentivos para incrementar las tasas de inscripción de los niños, niñas en particular, en la escuela primaria y alentar la participación de las mujeres en actividades de capacitación. La provisión de comidas (frecuentemente fortificadas) durante las horas de clase es también realizada con vistas a incre-

mentar la atención de los niños y por consiguiente su capacidad de aprender, y posiblemente atacar las brechas de consumo. También se consideraron los aspectos nutricionales, principalmente para asegurar que los alimentos proporcionados fuesen compatibles con los hábitos de consumo, y se reportaron esfuerzos de los comités escolares para proporcionar complementos donde fuera posible.

Beneficiarios

91. Hay tres categorías principales de beneficiarios en esta área de enfoque: (a) niños de escuela primaria (niños y niñas); (b) niñas y sus familias en el contexto de raciones para tomar en casa; (c) mujeres que siguen cursos de alfabetización.

92. La determinación de áreas está basada en los resultados de los estudios de ACV. Dentro de estas áreas, muy frecuentemente (por ejemplo en Mali, Etiopía y Mozambique) son las autoridades públicas locales quienes identifican a las escuelas primarias participantes de acuerdo a criterios desarrollados conjuntamente con el Ministerio de Educación y el PMA, y dentro de estas escuelas todos los niños son beneficiarios a través de la distribución general de alimentos. Varios estudios advirtieron que la selección de escuelas ha sido frecuentemente influida por consideraciones logísticas que surgen de restricciones de recursos, y que generalmente se prefieren las escuelas cercanas a los caminos (por ejemplo Etiopía).

93. Además, algunos estudios de país (Etiopía y Paquistán) han informado que la determinación geográfica de objetivos no asegura que los niños de las comunidades más aisladas y de los hogares más pobres se beneficien del programa. De hecho los alimentos como incentivo o como complemento nutritivo pueden no ser suficientes para promover la asistencia de los niños de hogares muy pobres, así que se tiene que tomar en cuenta otras barreras económicas, sociales y culturales (ver por ejemplo la necesidad del trabajo infantil para mantener el ganado en Etiopía o la resistencia para enviar a las niñas a la escuela en Paquistán).

Puntos de interés: Cambios clave introducidos relacionados con la PHD

Los estudios de país han evidenciado tres principales cambios relacionados con la PHD respecto a las modalidades de implementación:

- Un cambio importante hacia la promoción de la educación de las niñas.
- Un rol más pronunciado para los comités comunitarios en el manejo de proyectos.
- Determinación de objetivos de las actividades mejor enfocada hacia las escuelas rurales pobres.

Resultados logrados por los proyectos apoyados por el PMA

94. Los principales **productos** registrados de estos proyectos son:

- Distribución de raciones de alimentos a los niños escolares; la entrega oportuna es esencial en los proyectos de alimentación escolar ya que puede influir directamente en la asistencia de los niños a las escuelas que distribuyen raciones diarias, y los estudios de país confirmaron que la logística general para proveer alimentos oportunamente existe;
- Distribución de raciones para tomar en casa (mayormente aceite comestible) para niñas de la escuela primaria;
- Distribución de alimentos para cubrir el costo oportunidad de mujeres en alfabetización;
- Generalmente buena calidad en la entrega de alimentos, aunque en algunos casos (ver cuadro de texto) vincular la obtención de recursos y la ayuda alimentaria[26] es considerado problemático. Este es el caso en Etiopía, donde se observó un cambio de los alimentos fortificados producidos localmente por una mezcla de maíz y soya (MMS) importada, en contraste con la directiva de la PHD que alienta el apoyo a alimentos fortificados producidos localmente[27].

Evidencia desde el campo: preferimos famix* (Etiopía)

Tebebe es un estudiante de 4° grado y es parte del Comité de Alimentación Escolar en Kurkure Genda (Ambase Woreda): "Hasta hace dos años recibíamos famix y bizcochos. El famix era mucho mejor que la MMS y podíamos llevar los bizcochos a casa para comerlos más tarde. Realmente no nos gusta la MMS así que le añadimos 'berbere' para el sabor". El Director en Chorissa (Kallu Woreda) dijo: "A los niños no les gusta la MMS, ellos la comen porque tienen hambre, pero las niñas muy frecuentemente no terminan sus platos".

* harina fortificada producida localmente

95. La evaluación de resultados a nivel de efecto fue problemática en varios países por diferentes razones. En algunos casos los proyectos eran muy recientes y por consiguiente ningún efecto puede ser medido aún. En otros casos no se mencionan objetivos cuantificados en el PP, haciendo imposible la comparación con logros. A pesar de estos límites, los estudios de país proporcionan información consistente con respecto a efectos. Por ejemplo:

- Matrícula incrementada, reportada por todos los equipos de país, aunque no siempre fue claro si esto podría también atribuirse a la transferencia de estudiantes de escuelas cercanas;
- Tasa de asistencia incrementada y de deserción disminuida, también frecuentemente reportada y registrada;

[26] El término 'vincular' en este informe es usado para indicar todas las formas de restricciones legales y administrativas sobre las fuentes de consecución de ayuda alimentaria y los procesos de entrega asociados (ver también 'Mecanismos de obtención de recursos para las operaciones de desarrollo del PMA' en la página 62).

[27] El PP de Etiopía recibió una contribución mayor de un donante para sus proyectos de alimentación escolar que fue amarrada al uso de MMS importada.

- Menor disparidad de género en la matrícula, particularmente significativa en Paquistán y áreas pastoriles de Etiopía;
- Concentración y capacidad de aprendizaje incrementadas, reportadas por los profesores y padres y algunas veces confirmadas por los registros escolares;
- Estado nutricional mejorado, mencionado en pocas ocasiones durante las entrevistas aunque no se encontró evidencia clara, excepto en el caso del DGV en Bangladesh;
- Mejores capacidades en diferentes destrezas, habilitando exitosamente a las mujeres para emprender actividades generadoras de ingresos, como se observó en el caso del DGV de Bangladesh.

96. No hay información sobre el **impacto** de los programas de alimentación escolar. No obstante, si las actividades son llevadas a cabo el tiempo suficiente en las escuelas, asegurando así la asistencia regular de los niños por un número de años, el estado nutricional y los niveles de alfabetización debería mejorar.

97. Finalmente, los estudios de país subrayaron que los resultados logrados por los PAE frecuentemente se limitan al nivel local. Pero donde existen políticas de apoyo y marcos de programas, los resultados se han registrado también a nivel nacional. Este es el caso en Honduras donde el gobierno ha proporcionado fondos sustanciales al PME, y en Mozambique donde el PAE está plenamente integrado en el Programa del Sector Educación apoyado por el gobierno y varios donantes.

Puntos de interés: Restricciones específicas en el logro de resultados específicos al área de enfoque 2

- La determinación geográfica de objetivos no asegura que los niños de las comunidades más aisladas se beneficien del programa. Las restricciones logísticas son tales que generalmente se selecciona las escuelas cerca de los caminos.
- La calidad de la educación sigue siendo un problema ya que los mayores niveles de matrícula no son balanceados por mejoras en el número de salones de clase, profesores y libros escolares.
- Mientras que el gobierno está políticamente comprometido con el programa, se debe tomar en cuenta serias restricciones presupuestarias.
- El ambiente escolar, las instalaciones, y el aislamiento representan las mayores restricciones para la matrícula de las niñas en contextos culturales específicos.
- Las actividades de alimentos por capacitación parecen limitadas por la falta de capacidades institucionales (y un nivel de prioridad débil) a nivel local y nacional.

2.2.3 CREACIÓN DE ACTIVOS (ÁREAS DE ENFOQUE 3, 4, 5)

Resumen de hallazgos clave sobre creación de activos

Las actividades tradicionales de alimentos por trabajo han sido reorganizadas junto con los principios de la PHD. Los activos creados están ahora más en línea con las prioridades de los beneficiarios y los actores locales juegan un papel significativo en su identificación, monitoreo y evaluación. La subdivisión de las actividades de creación de activos en tres categorías discretas (áreas de enfoque) es considerada como muy complicada y engorrosa desde el punto de vista de la implementación. La ayuda alimentaria aún juega un papel fundamental como incentivo y apoyo (y a veces como pago) para asegurar que los participantes dediquen tiempo a la creación de activos productivos y sociales. En ciertas circunstancias específicas al contexto la ayuda alimentaria podría ser reemplazada por otras formas de transferencia pero esto requeriría capacidades institucionales que todavía no tienen lugar. Los beneficiarios de los activos creados son en general hogares en inseguridad alimentaria con un mínimo de activos y trabajo a su disposición, mientras que los hogares pobres en activos se benefician sólo marginalmente, por ejemplo por su participación en actividades de alimentos por trabajo. Además la evaluación considera que, ya que la ayuda alimentaria es generalmente proporcionada sobre una base de corto plazo, no puede ser considerada una red de seguridad apropiada. Los estudios de país observaron que los activos creados son de buena calidad y pertinentes a las prioridades de los participantes, aunque la fuerte evidencia sobre los resultados está limitada por la falta de una colección sistemática de indicadores a nivel de efectos e impactos por el PMA y sus socios. No obstante, las visitas de campo y algunos informes proporcionan claras indicaciones de los efectos positivos de las intervenciones apoyadas por el PMA en términos de producción e ingresos incrementados, dieta diversificada, mejor acceso a servicios sociales, y papel mejorado de las mujeres en la sociedad local y organizaciones comunitarias. A nivel de impacto, se registraron niveles disminuidos de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad. No obstante, las contribuciones del PMA a nivel medio y macro son menos evidentes y dependen del tamaño de las operaciones del PMA y de su nivel de integración dentro de iniciativas más amplias. También se registró una tendencia a la excesiva dispersión de las actividades del PMA que entorpece una contribución significativa a nivel medio.

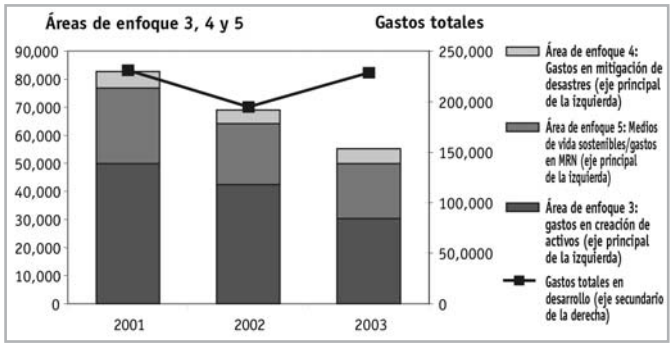
Alcance y objetivos

98. Las áreas de enfoque 3, 4, 5 y los objetivos correspondientes *(habilitar a las familias pobres para ganar y preservar activos; mitigar los efectos de desastres naturales en áreas vulnerables a crisis recurrentes; habilitar a los hogares que dependen de recursos naturales degradados para su seguridad alimentaria, para ser capaces de lograr medios de vida más sostenibles)* fueron definidos para limitar el alcance de los antiguos proyectos de alimentos por trabajo de manera a excluir algunas actividades cuyos beneficios para los sectores más pobres de la población no eran evidentes, como fue advertido por la Evaluación Tripartita.

99. Los cambios introducidos tenían la intención de atacar algunas deficiencias percibidas de esta categoría de proyecto, y en particular la necesidad de mejorar la determinación de los beneficiarios y la participación de la comunidad. Los cambios fueron también introducidos en reconocimiento del hecho de que el éxito o el fracaso de estos proyectos depende esencialmente de qué está siendo apoyado por la provisión de alimentos. Por consiguiente, más que clasificar proyectos sobre la base del tipo de infraestructura creada, las áreas de enfoque de la PHD son categorizadas de acuerdo con el ambiente en el cual vive la gente pobre y la clase de problemas que necesitan solucionar; a saber: (i) áreas pobres en recursos; (ii) áreas vulnerables a desastres; y (iii) áreas caracterizadas por recursos naturales degradados.

100. Las inversiones del PMA en actividades de alimentos por activos han tendido a declinar (ver la figura 5). Esto puede ser atribuido a un cambio en las prioridades de los donantes y del PMA hacia un enfoque sobre el desarrollo y protección de capital humano más que en la creación de activos físicos, pero también a una falta de interés y capacidades de los socios nacionales, al punto de que cerca del 40% de los recursos asignados al área de enfoque 5 son invertidos en sólo un país, Etiopía, donde la rehabilitación ambiental es un prioridad nacional clave.

Figura 5: Gastos en desarrollo del PMA: áreas de enfoque 3, 4 y 5, 2001-2003 (000 $)



Fuente: Datos del PMA

101. El análisis de la fase de escritorio de los diferentes manuales producidos por el PMA para proporcionar una guía a las OP y a los socios indicó que hubiera sido difícil, a nivel local, definir y separar claramente las tres áreas de enfoque, dados los contextos en los cuales opera el PMA (áreas donde los grupos objetivos son siempre pobres y vulnerables y frecuentemente propensos a desastres y degradados). Esta hipótesis fue confirmada por los hallazgos del estudio de país. En Etiopía por ejemplo, el proyecto MRAHT cubre las áreas de enfoque 3 y 5, pero es claro que los activos creados, tales como un lote maderero comunal o un dique, podrían contribuir concurrentemente a los tres objetivos de la PHD.

102. De hecho, la subdivisión de las actividades de alimentos por activos en tres áreas discretas de enfoque es considerada muy complicada, difícil de entender por los socios e innecesariamente engorrosa desde un punto de vista de la implementación y monitoreo. La formulación del Plan Estratégico 2004-2007 del PMA parece concurrir con estos hallazgos ya que ha identificado un total de cinco Prioridades Estratégicas para todas las operaciones del PMA. En tal contexto las áreas de enfoque 3, 4 y 5 de la PHD han sido implícitamente reagrupadas y contribuirán a la prioridad estratégica 2: "Proteger medios de vida en situación de crisis y mejorar la resistencia a los shocks". A la luz de las consideraciones arriba mencionadas, las áreas de enfoque 3, 4 y 5 fueron analizadas como parte de la misma categoría que puede ampliamente ser definida como **alimentos por activos**[28].

103. Las actividades de alimentos por activos están siendo apoyadas por el PMA en los siete países analizados, aunque con diferentes grados de importancia absoluta y relativa en relación al portafolio general. Los estudios de país son ilustrativos del amplio rango de activos que son desarrollados en esta categoría. Basta decir que en el caso del MRAHT de Etiopía hay más de 60 posibles actividades a ser apoyadas bajo el proyecto. Sin embrago, los estudios de país confirmaron que los activos creados están en línea con los objetivos de la PHD y pueden generalmente ser clasificados de acuerdo a cuatro categorías:

- Activos sociales tales como pozos y letrinas para uso público y privado (por ejemplo Bangladesh);
- Infraestructura pública y activos diseñados para contribuir al desarrollo económico de un área dada, tales como caminos secundarios, silvicultura comunal, y diques (Bangladesh, Etiopía, Honduras);
- Activos productivos para hogares tales como micro irrigación o producción de frutas o aves de corral (Etiopía, Mali, Paquistán);
- Capacitación para mejorar habilidades de los beneficiarios para la generación de ingresos (Bangladesh, Mali)[29].

Acuerdos para la implementación

104. Los socios tradicionales en la implementación de los proyectos de alimentos por trabajo apoyados por el PMA (ahora alimentos por activos) han sido el Ministerio Nacional de Agricultura, dado el enfoque agrícola de este tipo de actividad. Este patrón todavía persiste, particularmente en Mozambique, Etiopía, Mali y Honduras. No obstante, nuevos socios han aparecido, como en Bangladesh con el Ministerio de Gobierno Local o en Paquistán donde las ONG son los principales socios en la implementación, mientras que en Bolivia las municipalidades juegan un papel crecientemente importante. No obstante, los arreglos para la implementación varían de país a país, siendo el principio fundamental de la metodología promovida que

[28] Aunque hablando estrictamente la PHD prevé el uso de alimentos como un apoyo temporal que permite a los hogares desarrollar infraestructura comunal/familiar para el desarrollo sostenido.

[29] Las actividades de alimentos por capacitación, aunque parte del área de enfoque 2, son frecuentemente emprendidas también en el marco de trabajo de las áreas de enfoque 3, 4 y 5 por su rol en la creación de activos.

el PMA esencialmente proporciona ayuda alimentaria para complementar y apoyar proyectos compatibles con la PHD iniciados por los socios locales.

105. Una consecuencia adicional de la introducción de los principios de la PHD en la implementación de las actividades de desarrollo ha sido el creciente rol que las organizaciones comunales están ahora jugando (o se espera que jueguen) en el ciclo del proyecto desde la identificación hasta el monitoreo y evaluación. En el caso de Etiopía por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y el PMA han promovido y apoyado la constitución a nivel de la comunidad de Comités de Planificación a Nivel Local encargados de la selección de participantes, identificación de actividades y monitoreo y evaluación, mientras que en Paquistán las actividades son identificadas e implementadas a través de Comités de Aldeanos y Organizaciones de Mujeres.

106. Por otra parte, esta metodología abierta y guiada por la demanda ha afectado en ciertos casos la calidad del diseño del proyecto, particularmente en el caso de pequeñas OP. En Mali por ejemplo llevó a apoyar, con ayuda alimentaria, un conjunto de acciones descoordinadas sin una estrategia apropiada.

Papel de la ayuda alimentaria

107. La provisión de **ayuda alimentaria** es por consiguiente la herramienta principal a disposición del PMA para apoyar la implementación de actividades. Se pueden hacer las siguientes observaciones sobre su rol y utilización:

- La ayuda alimentaria, de acuerdo con la PHD, no debería ser vista como una forma de pago por trabajos emprendidos ni como una forma de incentivo. Aunque en la mayoría de los casos examinados, los alimentos son aún utilizados como una forma de pago porque esto está en línea con las expectativas de los beneficiarios y las prácticas de los socios locales. Por ejemplo, en el caso del MRAHT de Etiopía los alimentos son dados en pago a los beneficiarios sobre la base de trabajos emprendidos (por ejemplo metros de terrazas), mientras que en la mayoría de países (Mali, Mozambique, Bangladesh, Paquistán) los participantes reciben una compensación basada en el número de días trabajados;
- De acuerdo a la evidencia de campo las transferencias de alimentos son particularmente relevantes para: (i) atacar las brechas alimentarias donde la necesidad de ayuda alimentaria para satisfacer las necesidades de consumo de los hogares es la más alta (por ejemplo el Programa de Seguridad Alimentaria en Mozambique); (ii) proteger activos de la desinversión (en Etiopía la ayuda alimentaria minimizó la necesidad de vender ganado durante la sequía del 2003); y (iii) proveer a los beneficiarios con una forma de apoyo que les permite invertir tiempo en la creación de activos más que en tener que buscar formas alternativas de empleo;
- La ayuda alimentaria, con algún posible error de inclusión, es proporcionada a hogares que sufren de problemas relacionados con el consumo de alimentos por falta de poder de adquisición;

Evidencia desde el campo: Etiopía, ¿ayuda alimentaria o efectivo?

Preguntar a los recipiendarios de ayuda alimentaria si prefieren alimentos o efectivo puede ser 'engañoso' ya que los beneficiarios pueden responder 'alimentos' simplemente por miedo a perder la asistencia. No obstante, cuando las dos alternativas se presentan en 'términos monetarios' pidiendo a los agricultores comparar lo que ellos podrían comprar con un monto de dinero equivalente al valor del alimento que reciben, la discusión se anima: *"si voy ahora con esa cantidad de dinero al mercado yo podría ser capaz de comprar más alimentos, pero los precios cambian muy rápido, en cambio con el sistema MRAHT siempre estoy seguro de conseguir la misma cantidad de alimentos y de satisfacer las necesidades de mi familia"* dijo una mujer en Meket Woreda. Otra mujer en Kallu Woreda dijo *"con efectivo yo podría ser capaz de comprar más alimentos, pero no estoy segura de que todo el dinero que recibo irá para alimentos ya que mi marido puede tener otras ideas y lo que realmente necesitamos en casa durante los meses antes de la cosecha son alimentos"*. No obstante, en una comunidad en Ambasel muy lejos del punto de distribución, un agricultor dijo *"para transportar los alimentos del punto de distribución hasta aquí tengo que pagar el 20% de su valor, los pagos en efectivo serían una mejor opción para nosotros ya que hay un mercado local no lejos de aquí"*; mientras que una mujer en Kallu Woreda dijo *"Estoy muy feliz con el trigo que he recibido pero el sorgo es nuestro artículo básico así que vendo parte del trigo y tal vez si tengo dinero yo podría comprar más sorgo"*.

- La ayuda alimentaria es frecuentemente redistribuida dentro de la comunidad por comités de nivel local o por los mismos beneficiarios por causa de normas sociales locales (Mozambique). Esto limita los efectos nutricionales potenciales de la transferencia sobre los hogares objetivos pero ayuda a fortalecer el capital social y evita errores de exclusión;
- La ayuda alimentaria generalmente es apreciada por los beneficiarios y la gran mayoría la prefiere a las transferencias en efectivo (Bolivia, Etiopía, Mali y Mozambique); en Paquistán, las mujeres beneficiarias consideran que su control sobre los bonos de alimentos es mayor que sobre el dinero;
- La evaluación considera que la transferencia directa de alimentos puede ser (o está siendo) reemplazada por otras formas de transferencia ante los mercados en funcionamiento o capacidades institucionales convenientes y mecanismos apropiados de obtención de recursos. Por ejemplo, en Paquistán los recursos de la ayuda alimentaria del PMA son monetizados por el gobierno, y los recursos son utilizados para financiar

el manejo de comprobantes de alimentos por una agencia especializada. En el caso de Bangladesh, los recursos de la ayuda alimentaria del PMA son complementados por dinero del gobierno de modo que los beneficiarios reciben una forma mixta de pago (efectivo y alimentos). En Etiopía y Mali la transferencia de ayuda alimentaria puede ser reemplazada por pagos en efectivo en áreas cercanas a los mercados. Aunque no propiamente establecido, el mecanismo institucional tiene lugar actualmente y puede garantizar la implementación apropiada del programa de dinero por trabajo en una escala masiva. Además, el efecto potencial de la inyección de dinero en los precios de los alimentos en los mercados locales (particularmente en Etiopía) no ha sido todavía plenamente evaluado.

Beneficiarios

108. Los temas más generales relacionados con la determinación de objetivos se discuten en la sección 2.5.2. No obstante, se puede resaltar un número de puntos específicos relacionados con la naturaleza de las actividades de creación de activos. Primero se debe notar que la evidencia de campo indica que, dada la naturaleza de desarrollo de las actividades promovidas, los beneficiarios y participantes tienden a venir de hogares pobres que tienen, sin embargo, al menos un mínimo de activos y recursos a su disposición, mientras que hogares pobres en activos se benefician sólo marginalmente. En Etiopía por ejemplo, los hogares sin tierra se benefician sólo marginalmente de los activos creados, mientras que en Bangladesh los mecanismos gubernamentales de definición de objetivos en el Programa de Desarrollo de Grupos Vulnerables excluyen a las mujeres mayores de 49 años. El caso de Paquistán es ligeramente diferente por causa del enfoque exclusivo en las mujeres. El estudio de país notó, no obstante, que en general las mujeres son el grupo más dinámico que participa en los proyectos y que se requiere un mínimo de recursos de hogares para emprender las actividades generadoras de ingresos que se promueve.

109. Los hogares pobres en activos se benefician esencialmente a través de los alimentos recibidos de su participación directa en actividades de alimentos por activos. Por ejemplo, en Etiopía, se reportaron mecanismos de enfoque de la comunidad relacionados con la equidad por lo cual los hogares sin tierra fueron decididamente seleccionados y favorecidos para la participación en actividades de alimentos por activos en áreas comunales, con el fin de asegurar un mínimo de protección social. Casos similares se encontraron en Mozambique. Los efectos de la transferencia de ayuda alimentaria en favor de hogares pobres en activos son sin embargo limitados ya que son por naturaleza de corto plazo y no son suficientes para proteger suficientemente los medios de vida. Además les faltan aquellos niveles de predictibilidad e institucionalización que deben caracterizar a un sistema apropiado de red de seguridad (ver sección 2.1).

Puntos de interés: Cambios clave identificados en el diseño de proyectos por los estudios de país

- Los activos son ahora identificados en colaboración con (o directamente por) los participantes.
- Los activos son creados esencialmente a la luz de su beneficio potencial para los participantes más que como un medio de generación de empleo
- Las organizaciones comunales son los principales actores en el proceso de implementación. Los activos creados son mucho más diversificados que en el pasado
- Los objetivos del proyecto son ahora definidos sobre la base de la contribución de las actividades a la seguridad alimentaria y mejores medios de vida más que sobre la distribución de alimentos y la construcción de infraestructura física
- Los vínculos entre activos y reducción de la pobreza son más explícitos.

Resultados logrados por los proyectos apoyados por el PMA

110. Respecto a los productos, el análisis a nivel de país se ha concentrado esencialmente en el tipo y calidad de los activos producidos y en el grado de uso o apreciación por los beneficiarios y participantes;

- Los activos producidos con el apoyo de la asistencia del PMA son de diferentes tipos dependiendo de los efectos de los diferentes procesos participativos. En Etiopía estos varían desde grandes infraestructuras comunales hasta actividades generadoras de ingresos de pequeña escala. (por ejemplo producción de miel); en Paquistán el foco está en los activos sociales demandados por las mujeres del campo (tanques de agua, letrinas) y generación de activos (granjas avícolas); en Bolivia se le da la prioridad a la protección de los recursos naturales, mientras que en Mozambique la ayuda alimentaria es utilizada para promover la diversificación de cultivos;
- Los estudios de país coinciden reiteradamente en la opinión de que en general los activos producidos son de buena calidad. Estos hallazgos están basados en observaciones directas de campo por los equipos de evaluación así como en los informes y entrevistas de evaluación. Por ejemplo, en Paquistán se observó que los diferentes activos creados en Sindh estaban en buenas condiciones y en uso; en Etiopía se observó que las terrazas estaban bien construidas y bien mantenidas y de hecho contribuían a la retención del suelo. Esto es particularmente importante a la luz de pasadas experiencias en proyectos de alimentos por trabajo donde la calidad de los activos creados dejó mucho que desear y donde la misma infraestructura era reconstruida frecuentemente año tras año a causa de la pobre calidad y falta de mantenimiento. Tal progreso es atribuible al hecho de que las técnicas de implementación ahora toman en cuenta las capacida-

des y recursos de la comunidad y a que la pertinencia de las circunstancias de los beneficiarios de los activos creados alienta a los beneficiarios a involucrarse en el mantenimiento;

- Las discusiones a nivel de la comunidad también confirman ampliamente que los activos creados son puestos en uso y apreciados por los participantes. Los participantes en algunos casos clasificaron los activos de acuerdo a su preferencia, dando generalmente prioridad a los activos privados frente a los comunales (Etiopía) y a las intervenciones relacionadas con la seguridad alimentaria (Bangladesh).

Evidencia desde el campo: Visión de los agricultores sobre los activos creados en Etiopía

"Todos los activos creados a través del MRAHT son importantes para nosotros pero los más importantes son las terrazas de tierra porque ayudan a retener el suelo e incrementan la productividad" dijo una mujer en Kallu. "Gracias a ese dique de contención hemos 'recuperado' tierras y salvado nuestro hogar que de otra manera hubiera sido arrastrado": añadió una mujer en Meket Woreda. En Ambasel un agricultor dijo: "Yo visité las terrazas de tierra de mi primo en otra Asociación de Campesinos (creada a través de EGS), las nuestras son verdaderamente mucho mejores y a mi primo le gustaría que el Mraht cubra su comunidad".

111. Tomando en cuenta la limitación enfrentada durante la evaluación en la valoración sistemática de los resultados demostrables, los hallazgos de los estudios de país sobre los resultados a nivel de efecto reales y potenciales del apoyo del PMA para los activos creados a nivel de proyecto se consideran positivos. El volumen 2 presenta una lista de resultados a nivel de efecto identificados por los estudios de país. Estos pueden ser agrupados en diferentes categorías:

- Producción agrícola incrementada consistentemente, reportada y atribuida esencialmente a las medidas de conservación de suelos, diversificación de cultivos o iniciativas de micro-irrigación. En Etiopía, por ejemplo, los agricultores mencionaron de manera reiterada un incremento de la producción agrícola de al menos un 50 por ciento, mientras que en Mozambique se evidenciaron frecuentemente los beneficios de la introducción de mandioca resistente a la sequía;
- Dieta diversificada e incremento del consumo de alimentos, atribuidos a la diversificación y al incremento de la producción agrícola, aunque no se encontró evidencia de que esto haya sido traducido en un mejor estado nutricional;
- Mejor protección de medios de vida, atribuible a medidas tales como la reforestación (Honduras y Mali) y la construcción de diques para uso del ganado (Etiopía);
- Mejor acceso a los servicios sociales básicos, tales como agua y educación, reportada por casi todos los estudios de país. Esto fue atribuido de una parte a la creación de activos tales como estanques de agua y de otra a los ingresos incrementados;
- Mejor papel socioeconómico de las mujeres en la sociedad local, observado particularmente en el caso de Paquistán y Bangladesh;
- Fortalecimiento de las organizaciones de base, también reportado como amplia y particularmente significativo cuando ocurre en un contexto de reforma de descentralización, como en Bolivia.

112. También se han reportado **impactos**; por ejemplo el estudio de Etiopía resaltó que el MRAHT llevó a una considerable mejora en la seguridad alimentaria y a una menor vulnerabilidad en las áreas de intervención. En Bolivia la creación de activos está contribuyendo a reducir la migración de hogares a Argentina.

113. Mientras que la contribución a una mejoría general en los medios de vida de los participantes a nivel de proyecto y de la comunidad es claramente notoria en los estudios de país, la evidencia sobre la **contribución general de las intervenciones del PMA a nivel local, regional y nacional** es menos sólida ya que está estrechamente vinculada al tamaño general de las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA, pero también a algunas elecciones estratégicas hechas por el PMA o por los socios nacionales. Por ejemplo:

- En el caso del MRAHT, los beneficiarios del proyecto representan cerca del 20% de los afectados crónicamente por la inseguridad alimentaria identificados por la Coalición de Seguridad Alimentaria[30] y la contribución del proyecto a los objetivos nacional y regional puede ciertamente considerarse significativa;
- Similarmente, en el caso de Bangladesh el apoyo del PMA al DGV es significativo en términos cuantitativos pero también en términos cualitativos ya que las metodologías que cumplen con la PHD del PMA han sido incorporadas en una iniciativa más amplia apoyada por el gobierno - y los donantes;
- En otros países tales como Mozambique y Mali, las actividades son muy pequeñas y muy dispersas para que se considere que hayan hecho alguna contribución significativa más allá de unas pocas comunidades. De hecho, la dispersión de las actividades de desarrollo del PMA en los diferentes países es un asunto que puede merecer consideración en términos de elecciones estratégicas.

[30] La Coalición para la Seguridad Alimentaria es una iniciativa gubernamental apoyada por la mayoría de los donantes clave para proporcionar una solución coordinada y de largo plazo a los problemas de seguridad alimentaria de Etiopía.

Puntos de interés: Restricciones específicas para alcanzar resultados en el área de enfoque de la creación de activos

- Las actividades promovidas son exigentes desde un punto de vista de una supervisión que limite la expansión y las asociaciones correspondientes.
- El cambio hacia actividades comunales y guiadas por las demandas, se refleja a veces en una falta de estrategia general en el tipo de activos creados.
- La incorporación del tipo de actividades promovidas en los programas sectoriales es más compleja que la promovida para las actividades de educación y salud.
- Los hogares pobres en activos y en trabajo son sólo marginalmente incluidos en los beneficios.

2.3 LA PHD Y LA EFICIENCIA DE LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO DEL PMA

Resumen de los hallazgos clave sobre eficiencia

Los estudios de país han notado que la entrega de alimentos y servicios es generalmente oportuna y que hay un cierto grado de integración entre los proyectos del PMA y las operaciones basadas en los principios de la PHD que no es explotado en todo su potencial. El costo de logística del PMA en el manejo de los alimentos es bajo comparado con otras agencias aunque la eficiencia potencial del PMA está un poco entorpecida por la ayuda alimentaria amarrada (por ejemplo en el origen de las compras de alimentos). Las compras locales son la categoría más eficiente de transacción de la ayuda alimentaria y el PMA las lleva a cabo eficientemente cuando son proporcionadas con recursos locales. No obstante, una cierta falta de análisis sistemático de los costos del servicio entregado por el PMA y los socios no ha permitido una evaluación de la eficiencia comprehensiva y basada en la evidencia, particularmente respecto a programas alternativos o mecanismos de entrega, dentro del cronograma a disposición de los equipos de evaluación. Pero debe observarse que estudios recientes demostraron la ventaja comparativa del PMA a este respecto.

114. El tópico de la eficiencia incrementada fue sólo marginalmente abordado por la PHD, la cual apuntaba esencialmente a mejorar la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de las intervenciones de desarrollo apoyadas por el PMA. No obstante, el documento notó la importancia de tal aspecto en la implementación del proyecto, subrayó las dificultades para la valoración de la eficiencia en los contextos bajo las cuales opera el PMA, y planeó la redacción de los lineamientos de costo-eficiencia. Además, las discusiones con los miembros del Comité Directivo y los donantes a nivel de Sede y de país resaltaron la importancia que un análisis comprehensivo de los costos actuales de la entrega de servicios podría tener en relación con la provisión de apoyo al PMA. Los diferentes equipos de evaluación, por consiguiente, prestaron gran atención a las consideraciones de eficiencia que previeron antes, particularmente durante los estudios de país.

115. La fase 1 notó que el progreso hecho a nivel de Sede con respecto al monitoreo de la eficiencia ha sido completamente limitado ya que, por ejemplo, los Lineamientos de Costo Eficiencia previstos por la PHD estaban aún en la etapa de redacción. No obstante, se hicieron algunos avances hacia un cálculo más sistemático de los costos de los suministros de la ayuda alimentaria, como en el caso del programa de alimentación escolar.

116. Durante los siete estudios de país se hicieron importantes esfuerzos para analizar los temas relacionados con la eficiencia. Desafortunadamente, la falta de análisis sistemático de los costos del servicio entregado por el PMA y socios (por ejemplo costo de alimentos y transporte a los puntos de distribución) ha hecho difíciles algunos aspectos de la evaluación de la eficiencia. Por ejemplo, aunque existe información sobre los costos por TM de cada transacción, esta información está frecuentemente dispersa entre la Sede y las OP y no es completamente analizada para permitir cálculos sistemáticos del valor alfa[31].

117. Los diferentes equipos de país han resaltado las dificultades de monitorear adecuadamente los temas relacionados con la eficiencia bajo las condiciones en las cuales opera el PMA (difiriendo las modalidades de adquisición y embarques correspondientes, difiriendo los costos de transporte, precios de mercados fluctuantes con grandes diferencias de una región a otra). La falta de información elaborada, no obstante, ha limitado el análisis de la eficiencia dentro del cronograma a disposición de los equipos.

118. La eficiencia a nivel de país fue analizada sobre la base de tres principales criterios: (a) oportunidad de las entregas de alimentos; (b) nivel de integración de los proyectos y operaciones del PMA (desarrollo, recuperación y emergencia); y (c) costos de entrega de la ayuda alimentaria. Con respecto a la **oportunidad de las entregas de alimentos**, un principio clave de la PHD, los hallazgos son generalmente positivos. De hecho, en la mayoría de los casos examinados (Etiopía, Mali, Mozambique) los alimentos han sido entregados en el momento correcto y cuando más se necesitaban. En Etiopía, el maíz es generalmente entregado con regularidad al final de cada mes de trabajo y las actividades de alimentos por activos tienen lugar cuando la demanda de trabajo para actividades agrícolas es baja y cuando las brechas de alimentos a nivel de hogares son más altas (en los meses anteriores a la cosecha). En lo que

[31] Los precios del mercado local – generalmente precios al detalle – de los mismos o similares artículos fuera de la canasta de alimentos del PMA (o de toda la canasta de alimentos) divididos por los costos generales del PMA o el donante para entregar estos alimentos (costos de alimentos FOB + carga marítima & seguros + transporte interno, almacenamiento y manipulación).

se refiere a la alimentación escolar, los alimentos son generalmente entregados al comienzo del año académico. Claramente ha habido también un número de casos en que se registró una demora en el suministro de alimentos, con los consecuentes efectos negativos en la asistencia a las escuelas y protección de activos. Las demoras fueron atribuidas a la tardía llegada de las contribuciones de los donantes o a las dificultades encontradas (frecuentemente financieras) por los socios en la implementación al transportar los alimentos. Pero las demoras parecen ser la excepción más que la norma.

119. Los estudios de país notaron que el enfoque afinado sobre la definición de las actividades de desarrollo puede haber incrementado la eficiencia de las operaciones de desarrollo del PMA al haber reducido los requerimientos de diseño, supervisión e implementación derivados del gran número de proyectos apoyados en el pasado. También reportaron sobre los diferentes esfuerzos emprendidos por las OP para integrar mejor las diferentes actividades y proyectos implementados bajo los PP a través de metodologías de determinación de objetivos comunes basadas en la PHD, o a través del uso de similares estructuras u organizaciones para la entrega de servicios a nivel de la comunidad. Pero el proceso de integración está lejos de ser alcanzado (por ejemplo Paquistán); además, la integración entre los proyectos del PMA de diferente naturaleza y alcance puede ser difícil y no apropiada para un contexto de apropiación local y metodologías de alcance sectorial que en su lugar requerirían la integración de las actividades de desarrollo del PMA en programas nacionales. Se identificaron sin embargo áreas de mejora para su futura consideración estratégica, referidas esencialmente a una mejor integración de las operaciones del PMA (emergencia, recuperación y desarrollo) que frecuentemente tiene objetivos comunes y opera en contextos muy similares. Los estudios de país han evidenciado que:

- La aplicación de los principios de la PHD a otras operaciones del PMA ha contribuido a una mejor integración entre ellas pero el proceso está lejos de ser sistemático;
- Cuando las diferentes operaciones son emprendidas bajo el mismo marco de análisis y sistemáticamente contribuyen a los mismos objetivos estratégicos, como en el caso de Mozambique, la eficiencia es mejorada en gran medida;
- El uso flexible de recursos entre las diferentes operaciones es un factor importante que incrementa la eficiencia general de las operaciones;
- En este contexto, el Plan Estratégico del PMA para el 2004-2007 ha establecido cinco objetivos estratégicos comunes y un conjunto de actividades temáticas para todas las operaciones del PMA que pueden contribuir en gran medida a este proceso de integración.

120. Los **costos del suministro de la ayuda alimentaria** fueron analizados, con todas las limitaciones subrayadas en los párrafos previos, de acuerdo con tres criterios principales: (a) los costos comparativos de las entregas y adquisiciones del PMA; (b) la eficiencia de las diferentes modalidades de adquisición; y (c) los costos de la ayuda alimentaria en relación a modalidades alternativas de transferencia.

Evidencia desde el campo: eficiencia del PMA en operaciones de ayuda alimentaria en Honduras

Se llevó a cabo un análisis de costo comparativo para evaluar los costos logísticos en el país, asociados con las operaciones de ayuda alimentaria del gobierno y del PMA, basado en el costo real por sub-actividad 2000-2001. Se mostró que el manejo por el gobierno de la logística fue cerca de un 130% (2000) y 175% (2001) más caro que las operaciones comparables del PMA para los mismos años. Como resultado de estos hallazgos, el gobierno tomó la decisión en el 2002 de retirarse del TTAM y pedir al PMA que llevase a cabo todos los aspectos logísticos del suministro y entrega de artículos, en vista de los bajos costos, eficiencia y transparencia en los resultados, del PMA.

121. En general los estudios de país han coincidido en evidenciar la eficiencia del PMA en la adquisición y entrega de alimentos. Se proporcionó evidencia a nivel de país, a través de entrevistas con actores y análisis de datos, o a través de estudios específicos tales como el estudio de Honduras.

122. Los hallazgos del estudio de país sobre eficiencia están siendo confirmados por un estudio muy reciente del CAD[32] sobre los efectos de vincular la ayuda alimentaria, que analizaron sistemáticamente más de 1,000 transacciones de ayuda alimentaria, resaltando las ventajas de eficiencia comparativas del PMA respecto a las ONG y de las compras locales en comparación con las transferencias directas (alimentos importados de los países de los donantes) como se ilustra en el cuadro 2.

Cuadro 2: Eficiencia de Transferencias de Recursos[33] del PMA y ONG

	Tipo	Todas	Transferencias Directas	Compras Locales	Compras Triangulares
Distribución de Alimentos para el Desarrollo	WFP	130	147	98	103
	NGOs	153	154	121	139
	Total	144	151	104	103

Fuente: Clay E. y otros, La Eficacia en el Desarrollo del la Ayuda Alimentaria y los Efectos de su Condición de Vinculación, octubre 2004

[32] Clay E. et. al., 2004 op. cit.

[33] Eficiencia en la Transferencia de Recursos: la comparación de los costos de transacción de la ayuda alimentaria con la importación comercial de alimentos (cualquier tasa de transacción con eficiencia de transferencia de recursos por debajo o igual a 100 debe ser considerada como costo-eficiente).

123. Los datos recopilados durante los estudios de país indican que en general las compras locales son las formas de transacción de mejor costo-eficiencia. Por ejemplo, en el caso de Etiopía, el costo por TM de compras locales de trigo del PMA el 2003 varió entre 216 y 223 USD por TM - o 18% menos que el precio promedio presupuestado por el Programa de País. Tales datos parecen confirmar, aunque en una extensión más limitada, los hallazgos del Instituto de Investigación de Política Económica de Etiopía (ver cuadro de texto), indicando, igual que los hallazgos del estudio del DAC, que los granos comprados localmente son un 33% más baratos que los importados.

124. Además, cuando lo permitieron la disponibilidad de recursos y los mercados locales, el PMA fue eficiente en el costo (ver cuadro 3 abajo) realizando esta clase de transacciones. Pero el nivel de recursos que los donantes hicieron disponible está bastante por debajo del potencial para esta clase de transacciones.

la implementación de redes de seguridad basadas en efectivo requerirían capacidades institucionales que actualmente no existen en muchos de los países en los cuales opera el PMA; ii) no hay suficiente evidencia sobre los efectos de las redes de seguridad de dinero en efectivo sobre los precios de los mercados; y iii) en algunos países tales como Etiopía y Bangladesh, el balance de alimentos es y permanecerá negativo por algún tiempo.

La evaluación del Proyecto Efectivo para el Alivio en las zonas del Sur y del Norte de Wollo, realizada por el Instituto de Investigación de Política Económica de Etiopía y financiada por Save the Children - RU ha tratado de analizar la eficiencia del efectivo con respecto a los alimentos (en términos de costos para la asistencia a 100,000 beneficiarios del alivio). Los resultados muestran, sobre la base de la muestra utilizada, que la ayuda en efectivo puede cubrir a más gente con la misma cantidad de dinero que la ayuda alimentaria comprada localmente (un 7%) o la ayuda alimentaria importada (un 40%).

Cuadro 3: Eficiencia de transferencia de recursos por modalidad de transferencia

Recipientes	Todos	Transferencias Directas	Compras Locales	Compras Triangulares
Bangladesh	178	189	120	115
Etiopía	126	142	87	95

Fuente: Clay E. y otros, La Eficacia en el Desarrollo del la Ayuda Alimentaria y los Efectos de su Condición de Vinculación, octubre 2004

125. Con respecto a la comparación entre las transferencias basadas en la ayuda alimentaria y en las transferencias en efectivo, se pueden hacer las siguientes observaciones:

- El cálculo del valor alfa (valor de transferencia/costos) es un potencial indicador indirecto de la eficiencia de la ayuda alimentaria pero no es calculado sistemáticamente. En Mozambique por ejemplo, el valor alfa calculado no fue considerado satisfactorio en el caso del maíz, ya que varió entre el 0.57 en el Mercado de Tete y 1.12 en Maputo, con un promedio de 0.78. Los cálculos del valor alfa para el aceite y las legumbres fueron más favorable (1.19 y 1.50 respectivamente);
- Hallazgos similares fueron registrados en Etiopía, aunque no fue posible calcular el valor alfa. En el caso de Etiopía el costo del trigo importado de los EE.UU. fue consistentemente más alto que los precios de los mercados, mientras que el costo de las compras locales fue más bajo que los precios del mercado local solamente en el caso de los mercados remotos (Mekele). Este hallazgo fue confirmado también por un estudio reciente realizado en Wollo (ver cuadro de texto);
- Los cálculos presentados arriba deben ser tratados con cuidado ya que los precios de los mercados locales fluctúan ampliamente como lo hacen los costos de las transacciones del PMA; pero aún es legítimo concluir que en términos de eficiencia pura las transferencias de efectivo son en la mayoría de los casos más eficientes en costo que las transferencias basadas en la ayuda alimentaria, aunque esta conclusión está sujeta a la localidad y a variaciones estacionales;
- No obstante, debe recordarse como ya se advirtió que: i)

2.4 LA PHD Y LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO DEL PMA

Resumen de los hallazgos clave sobre sostenibilidad

Los contextos en los cuales el PMA emprende sus operaciones de desarrollo son extremadamente complejos. Por consiguiente es difícil aplicar a la ayuda del PMA a los muy pobres los mismos criterios de sostenibilidad que uno podría aplicar a diferentes tipos de asistencia para el desarrollo donde normalmente se espera una 'reducción progresiva' luego de un 'razonable número de años'. Los hallazgos sobre sostenibilidad de los beneficios del proyecto son en general positivos y la aplicación de los principios de la PHD fue un factor principal que contribuyó. La evaluación considera que en ciertas circunstancias se requerirían redes de seguridad de largo plazo pero esto debería explicitarse en las operaciones de desarrollo del PMA. La sostenibilidad de los cambios institucionales relativos a la PHD es considerada fuerte a nivel de las organizaciones comunales y satisfactoria con respecto a los socios en la implementación, pero generalmente débil aún a nivel de política, aunque se han registrado algunos logros importantes, particularmente con respecto a la determinación de objetivos. Los principales factores que favorecen o entorpecen la sostenibilidad de los cambios institucionales son el nivel de inversión de recursos en las actividades en el desarrollo de capacidades, la capacidad de la OP en el diálogo de política, la consistencia de las directivas de política y objetivos de la PHD con

las prioridades nacionales, y el nivel de integración de la asistencia del PMA dentro de marcos más amplios para la reducción de la pobreza que son dotados de recursos por los gobiernos recipiendarios y por los donantes. Además una concentración de esfuerzos en un número más limitado de socios y áreas de intervención, y posiblemente a través de marcos de descentralización existentes, podría contribuir más a la sostenibilidad de las actividades y metodologías. Se notó una sistemática falta de estrategias de salida, que afecta la eficacia general y la pertinencia de las intervenciones apoyadas por el PMA.

126. En línea con la matriz de evaluación, los asuntos de sostenibilidad fueron examinados, particularmente a la luz de la definición del CAD: *"la continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida"*. No obstante, dado el importante papel jugado por los socios en la implementación a cuyas actividades debió contribuir la ayuda alimentaria, se ha considerado también otra dimensión de sostenibilidad, es decir *"la probabilidad de cambios institucionales traídos por la continuación del proyecto después de la terminación del proyecto"*.

127. La presentación de los hallazgos en esta sección sigue cuatro tópicos principales: (a) sostenibilidad en los contextos en los cuales opera el PMA; (b) sostenibilidad de los beneficios del proyecto; (c) sostenibilidad de los cambios institucionales; y (d) estrategias de salida y sostenibilidad.

128. Los **contextos** en los cuales el PMA emprende su portafolio de desarrollo son considerados extremadamente difíciles y desafiantes. Los estudios de país han confirmado que:

- El PMA trabaja en las áreas más inseguras (frecuentemente de difícil acceso);
- Los participantes en el PMA son generalmente de hogares pobres en recursos con inadecuado acceso a los alimentos;
- Las comunidades viven algunas veces en los alrededores que no son, y probablemente nunca lo serán, capaces de proporcionar medios de vida sostenibles;
- Dada la naturaleza del apoyo del PMA, la sostenibilidad del proyecto depende de los proyectos propios de los socios, que deberían ser complementados por los alimentos del PMA, pero en la práctica los socios en la implementación frecuentemente tienen pobres capacidades de implementación y una falta de recursos.

129. Por consiguiente en la mayoría de estos contextos es difícil aplicar a la asistencia del PMA a los muy pobres los mismos criterios de sostenibilidad que uno podría aplicar a diferentes tipos de asistencia para el desarrollo donde normalmente se espera la 'reducción progresiva' después de un 'razonable número de años'. Además, muchas de las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA contienen elementos de red de seguridad 'implícitos' que, dada su naturaleza de bienestar, no debe esperarse que desaparezcan progresivamente excepto en el largo plazo. Ejemplos de intervenciones, que comprenden características de 'red de seguridad', encontradas durante los estudios de país son el apoyo proporcionado a la alimentación escolar y los alimentos proporcionados para la creación de activos o capacitación, aún cuando sus objetivos primarios están enfocados en la educación y el aprendizaje o en la creación de oportunidades de ingresos. No obstante, tales actividades de apoyo no son en general de plazo lo suficientemente largo como para cubrir las brechas de consumo de los hogares, y los elementos de red de seguridad y sus implicaciones en términos de cobertura y duración raramente son explícitos en la programación del PMA que permanece basada en el ciclo del PP (4-5 años).

130. Con respecto a la **sostenibilidad de los beneficios del proyecto**, los hallazgos de país indican que en el caso de actividades en salud y nutrición (SNMN) y en educación, se debería esperar que los beneficios, aunque algunas veces limitados, tengan en cualquier caso un efecto de largo plazo en el capital humano de los beneficiarios (por ejemplo niños que han completado la educación primaria gracias a los alimentos que recibieron, o niños cuyo crecimiento mental y físico ha sido protegido a través del programa SNMN).

131. La evidencia sobre la sostenibilidad de los beneficios del proyecto en el caso de las actividades de alimentos por activos es menos clara. De una parte todos los estudios de país han indicado que las transferencias de alimentos están teniendo efectos positivos en términos de protección de activos y déficits de alimentos reducidos a nivel de hogares, aunque esos efectos son frecuentemente restringidos por el arco de tiempo limitado y por la cantidad de asistencia alimentaria proporcionada y no pueden asegurar los mismos efectos que una red de seguridad. De otra parte, la sostenibilidad de los beneficios de los activos creados necesita ser vista en el contexto específico del país. Los estudios de país han resaltado que:

- La aplicación de los principios de la PHD en la creación de activos ha mejorado de manera importante su pertinencia a las circunstancias de los beneficiarios, quienes por consiguiente tienen más voluntad de mantenerlos (Mali, Bangladesh, Etiopía); esto marca una considerable diferencia de los hallazgos de la Evaluación Tripartita (página 153) que advirtió *"nos hemos topado con activos creados... que son inapropiados e irrelevantes y que por consiguiente no son mantenidos"*;
- Esto asegura potencialmente, en la mayoría de los casos, un flujo sustancial de beneficios que probablemente continuará después de la reducción progresiva. Esto fue claramente observado en el caso de Bangladesh donde las mujeres participantes en DGV se graduaron en asistencia alimentaria luego de un período de dos años y son en la mayoría de los casos capaces de emprender actividades de desarrollo en el marco de los proyectos de las ONG locales;
- No obstante las circunstancias socioeconómicas de los

beneficiarios permanecen difíciles aún así, y la sola provisión de asistencia alimentaria para facilitar la creación de activos a nivel de la comunidad no puede realistamente asegurar la sostenibilidad a ese nivel. De hecho, la seguridad alimentaria y resistencia[34] a *shocks* requeriría un considerable nivel de acumulación de activos que podría ser alcanzado solamente a través de asociaciones incrementadas y un número de intervenciones coordinadas.

132. Los hallazgos de los estudios de país sobre la sostenibilidad de los **cambios institucionales** son discutidos a tres niveles: (a) organización beneficiara; (b) capacidades de socios en la implementación; y (c) nivel de política. Es importante notar que la Evaluación Tripartita (página 154) fue particularmente crítica en este punto: ...*el fortalecimiento de instituciones a través del apoyo del PMA es más elusivo*. A nivel de las organizaciones beneficiarias los hallazgos del estudio de país fueron consistentemente positivos y advirtieron de que:

- Los comités de proyectos locales están en posición de identificar, implementar y monitorear las actividades que promueve el PMA y tienen más probabilidades de continuar la implementación de similares metodologías una vez terminado el proyecto;
- La importancia y papel de los comités de proyectos locales en el manejo de proyectos varía de acuerdo con los tipos de proyectos que están siendo promovidos. Esta es fuerte en el caso de las actividades de creación de activos, limitada en el caso de comités de alimentación escolar y ligera o inexistente en el caso de proyectos relacionados con la salud;
- La sostenibilidad institucional a nivel de proyecto debe ser atribuida esencialmente a las actividades sistemáticas de desarrollo de capacidades apoyadas por el PMA a través de recursos OCOD.

133. Respecto a los Socios en la Implementación, los estudios de país notaron que:

- Las metodologías que cumplen con la PHD (por ejemplo mayor participación de los beneficiarios, mejor determinación de objetivos) si no son ya parte de los principios propios de los socios en la implementación local, han sido generalmente incorporadas y es probable que continúen, aún en la ausencia del apoyo del PMA. Un ejemplo típico es el uso por el Ministerio de Agricultura de Etiopía de la experiencia del MRAHT en otras actividades relacionadas con la ayuda alimentaria;
- Las mayores capacidades de los socios en la implementación están vinculadas al nivel de recursos proporcionado para el desarrollo de capacidades, y en los mismos países se han notado de manera frecuente considerables diferencias. Este es el caso en Etiopía, donde el nivel más alto de asignación de recursos para el proyecto MRAHT comparado a la alimentación escolar también se reflejó en la calidad del desarrollo de capacidades proporcionado a las instituciones encargadas;
- Los estudios de país (por ejemplo Mozambique) han notado también que la eficacia de las actividades de desarrollo de capacidades se mejoraría por la concentración de esfuerzos en un número más limitado de socios y áreas de intervención, y posiblemente a través de marcos de descentralización existentes;
- Cuando la disponibilidad de recursos nacionales lo permite, y cuando las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA son identificadas como prioridades nacionales clave, éstas son frecuentemente extendidas y llevadas a cabo por instituciones nacionales tales como el proyecto de alimentación escolar en Honduras.

134. Algunos datos importantes emergieron de los estudios de país con respecto a la sostenibilidad de la metodología del PMA relacionada con la PHD a nivel de política:

- Un notable logro reportado por casi todos los estudios de país es la incorporación de consideraciones de vulnerabilidad relativas a la seguridad alimentaria en el enfoque de las intervenciones nacionales relacionadas con la pobreza a través de la adopción del ACV;
- Varios estudios de país registraron cambios de política atribuidos al trabajo y al lobby realizados por el PMA tales como en la iniciativa de alimentación escolar en Honduras y Mozambique o en el diseño preliminar de un Sistema de Red de Seguridad Nacional en Etiopía;
- No obstante, los logros parecen más bien limitados y dependen de tres factores esenciales: (a) la importancia y concentración del portafolio de desarrollo (y general) del PMA en relación con iniciativas nacionales; (b) la capacidad de diálogo sobre política de las OP; y (c) el papel de la asistencia del PMA dentro de marcos más amplios en los cuales la ayuda alimentaria es utilizada para complementar otros recursos ya existentes dentro de programas sectoriales (como en el caso de Bangladesh), más que como un elemento alrededor del cual desarrollar proyectos apelando a otros recursos.

135. La Fase 1 y los informes de país han resaltado importantes debilidades con respecto a **estrategias de salida**:

- Las estrategias de salida son raramente explicadas o aún mencionadas en los diferentes documentos de proyecto revisados y no existen lineamientos a nivel de Sede, ya que el único documento disponible es una revisión de experiencias de estrategias de salida en el programa de alimentación escolar;
- Se registraron algunas experiencias de estrategia de salida a nivel de país. Algunas son formales y bien definidas, como en el caso del proyecto de DGV de Bangladesh donde los participantes son objeto de la reducción progresiva en la asistencia alimentaria des-

[34] La resistencia es definida en este informe como: la capacidad de un sistema de absorber shocks y adaptarse a los cambios que sufre con el fin de retener esencialmente la misma función, estructura, servicios y conocimientos.

pués de un período de dos años. En la mayoría de los casos, no obstante, las estrategias de salida no existen o son informales y no sistemáticas. Este es el caso en Etiopía, donde el apoyo a algunas comunidades fue reducido progresivamente por causa de la reducción del financiamiento;

- Mientras que el ACV es efectivamente utilizado para identificar comunidades pobres, no se encontró evidencia de su utilización como una señal para determinar cuándo la asistencia alimentaria debería ser reducida progresivamente, como fue previsto por la PHD.

136. La elaboración de las estrategias de salida no debería implicar necesariamente una retirada de la asistencia al desarrollo del PMA de un sector o un país ya que las estrategias de salida necesitan ser específicas al contexto. Por ejemplo, en el caso del proyecto de MRAHT en Etiopía, las estrategias de salida podrían ser vistas a la luz de la necesidad de cubrir otras comunidades, implicando una necesidad de limitar el cronograma para la asistencia a una comunidad dada más allá del punto en el cual se ha logrado cierto punto de referencia. En cuanto a los proyectos de alimentación escolar, las estrategias de salida podrían ser concebidas sobre la base de una mayor contribución de la comunidad al costo del programa (como en Bolivia) o sobre un crecimiento progresivo en las contribuciones del gobierno recipiendario (como en Honduras). En el contexto de actuales (Bangladesh) y futuros apoyos a programas de red de seguridad nacional las estrategias de salida podrían ser vistas como la identificación de una serie de puntos de referencia que dispararían un cambio gradual del PMA de un papel de implementador a uno de consejero sobre la mejora de sistemas existentes.

2.5 EL PROCESO DE SUMINISTRO DE ASISTENCIA DEL PMA Y OTROS FACTORES QUE AFECTAN O MEJORAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PHD

137. Las siguientes secciones, en línea con la pregunta de evaluación *"¿Cómo ha sido actualizado/no actualizado el proceso de suministro de asistencia del PMA - particularmente a nivel de país - para facilitar la implementación de la PHD?"*, revisan el progreso hecho por el PMA en la puesta en práctica de las medidas necesarias para la implementación de la PHD, los factores internos y externos que han afectado el proceso de suministro de asistencia, y - lo que es más importante - los efectos de las diferentes medidas sobre los resultados logrados a nivel de proyecto y de país. La PHD identificó una serie de áreas clave a ser consideradas como bloques de construcción para mejorar la calidad de las operaciones de desarrollo del PMA necesarias para el logro de sus objetivos estratégicos. Estos son: asociación mejorada y diversificada, determinación de objetivos mejorada, incorporación del enfoque de género, niveles incrementados de participación y demostración de resultados. Estos son discutidos aquí junto con temas concernientes a la obtención de sus recursos.

2.5.1 MECANISMOS DE ASOCIACIÓN

Resumen de hallazgos clave sobre asociación

La existencia de marcos sólidos de asociación es un factor clave en el éxito de las iniciativas apoyadas por el PMA. Se hicieron importantes avances a nivel global para forjar alianzas estratégicas sobre desarrollo de capital humano en el contexto de las MDM. Estas alianzas también se reflejan a nivel de país, mayormente en el marco de UNDAF, pero raramente se traducen en programas conjuntos significativos. Los principales socios en la implementación a nivel de país son las instituciones nacionales encargadas con las cuales el PMA ha desarrollado relaciones sólidas de largo plazo. Las asociaciones con gobiernos recipiendarios pueden ser consideradas satisfactorias pero limitadas por falta de medios de estos últimos y por sus pobres capacidades que reducen la eficacia de las intervenciones apoyadas por el PMA. La asociación con autoridades locales electas parece ser una importante vía para actuales y futuras intervenciones; no obstante, se reportó una falta de lineamientos sobre cómo trabajar dentro de este esquema institucional. El PMA logró importantes resultados en el desarrollo de capacidades del socio local, el cual, no obstante, fue limitado por problemas relacionados con los recursos. Finalmente, los estudios de país notaron que la búsqueda de asociaciones y la provisión de asistencia guiada (frecuentemente) por la oferta existente en el exterior y los programas nacionales dotados de recursos afectan la eficacia de las intervenciones del PMA, mientras que frecuentemente faltan el diálogo y el análisis de política correspondiente y las habilidades de comunicación a nivel de OP.

138. La importancia de fortalecer las asociaciones ha sido claramente identificada por la PHD que declara que *"los alimentos no pueden ser considerados como un recurso autosuficiente para promover el desarrollo y por consiguiente la asociación debe ser considerada un prerrequisito para la implicación del PMA en el desarrollo"*. De hecho, el tipo de proyecto de desarrollo a ser apoyado a través de la ayuda alimentaria, el modo en el cual el proyecto es conducido y su eventual éxito dependerán ampliamente de las capacidades de los socios del PMA y de sus correspondientes contribuciones. La asociación a todos los niveles, y la correspondiente necesidad de integrar mejor las actividades de ayuda alimentaria dentro del marco de desarrollo del país recipiendario, puede ciertamente ser el rasgo más distintivo del uso de la ayuda alimentaria por el PMA en un contexto de desarrollo. La disponibilidad de socios capaces y dispuestos a emprender las actividades apoyadas por la ayuda alimentaria junto con los principios establecidos pueden por consiguiente ser considerados como la más crucial asunción de la PHD.

139. En términos generales, cuando se discuten las asociaciones, es importante distinguir claramente entre una asociación e**n implementación** que se relaciona con todos los arreglos implementados para ejecutar una actividad o proyecto específicos, y una asociación estratégica que describe, en el caso del PMA, todos los esfuerzos hechos para mejorar la coordinación de sus intervenciones con diferentes iniciativas de seguridad alimentaria y para promover, a través del diálogo de política y la advocacy, un ambiente más conducente a nivel nacional e internacional para el logro del mandato y de las prioridades estratégicas del PMA.

140. La importancia de la asociación con respecto a la pertinencia general y eficacia de las actividades de desarrollo del PMA ha sido ya discutida en las secciones previas de este capítulo. En esta sección, los temas de asociación son adicionalmente analizados con respecto al tipo de socios, las restricciones encontradas y los retos que quedan por delante.

Asociación con autoridades nacionales: un principio orientador clave de programación

141. Las instituciones gubernamentales son las principales socias en las operaciones de desarrollo del PMA. De hecho, se espera normalmente que el PMA contribuya con su asistencia alimentaria y técnica a las actividades de desarrollo propias de los gobiernos recipiendarios. La sección 2.1 ha resaltado el rol principal jugado por las instituciones del gobierno recipiendario en la formulación de los PP, mientras que la sección 2.2 ha descrito los diferentes acuerdos de implementación puestos en práctica por los proyectos apoyados por el PMA para asegurar que las instituciones nacionales sean los principales actores y frecuentemente estén en el asiento del conductor en las intervenciones apoyadas por el PMA. Tres categorías principales de observación son posibles con respecto a las asociaciones de implementación con las instituciones nacionales, a saber (a) el papel de la ayuda alimentaria en los proyectos que están siendo implementados; (b) las restricciones enfrentadas por las instituciones nacionales para emprender las actividades apoyadas por el PMA; y (c) las tensiones existentes entre el PMA y las prioridades propias del gobierno recipiendario.

142. Los estudios de país han identificado dos escenarios principales (con mucha superposición entre los dos) en cuanto a las modalidades de implementación del PMA con las instituciones nacionales. En el primer caso, como con el DGV en Bangladesh, la ayuda alimentaria del PMA es vista como un complemento importante para otros recursos ya comprometidos por los donantes y el gobierno recipiendario. En tal caso, el PMA, además de proveedor de alimentos, juega un rol de *lobbista* para lograr mecanismos de implementación más conducentes y en favor de los pobres. El otro escenario ve al PMA como un proveedor de ayuda alimentaria para iniciativas específicas tales como el proyecto de Alimentación Escolar en Etiopía con la expectativa de que tales enfoques 'ofertistas' producirán cambios programáticos y de política a nivel de país y que tarde o temprano el gobierno u otro socio proporcionará los recursos complementarios necesarios para alcanzar plenamente los objetivos estratégicos de la PHD. Los estudios de país indicaron claramente que los resultados de estas dos metodologías de asociación varían considerablemente, particularmente en términos de sostenibilidad e impactos más allá del nivel local.

143. Todos los estudios de país resaltaron las dificultades enfrentadas por las instituciones nacionales en la implementación de los proyectos apoyados por el PMA; dificultades vinculadas a los ambientes institucionales pobres y de recursos restringidos en los cuales opera el PMA. Esto tiene un efecto directo sobre la calidad de las intervenciones emprendidas y sobre su determinación de objetivos. En Etiopía, por ejemplo, los problemas vinculados a la restricción de recursos están forzando al Ministerio de Educación a seleccionar escuelas cercanas a los caminos para la implementación del proyecto de Alimentación Escolar; y varios estudios de país también notaron los problemas experimentados por los centros de salud en la provisión de las diferentes formas de tratamiento para problemas relacionados con la nutrición para lo cual se espera que contribuyan los alimentos del PMA. Adicionalmente, los estudios de país mostraron que las restricciones de capacidad de las instituciones nacionales han influido en la selección de actividades del PP favoreciendo proyectos que requieren mecanismos de implementación relativamente más simples tales como alimentación escolar de cara a otras empresas más complejas tales como alimentos por activos y programas de salud madre-niño y de nutrición.

144. Como ya se mencionó en la sección 2.2, la asociación con instituciones nacionales algunas veces también ha sido marcada por tensiones relacionadas con el nivel de prioridad atribuido a las directivas de la PHD por los gobiernos nacionales. Un ejemplo típico de estas agendas divergentes es el mecanismo de determinación de objetivos orientado por ACV que algunas veces contrasta con las prioridades o mecanismos de determinación de objetivos del gobierno (por ejemplo Bangladesh o Mali).

145. Se han registrado también asociaciones más estratégicas, tales como el rol advocatorio jugado por el PMA en la elaboración de una Estrategia de Red de Seguridad Nacional apoyada por varios donantes en Etiopía, en gran medida basada en la experiencia propia del PMA en operaciones de desarrollo basadas en la PHD. Un factor principal para el éxito en asociaciones estratégicas, como se resaltó en varios estudios de país, es el lobby y la capacidad de diálogo de política de las OP.

Asociación con el sistema de las NNUU promisoria pero con efectos limitados a nivel de proyecto

146. El informe de la Fase 1 resaltó el importante progreso y las inversiones hechas por el PMA en las asociaciones estra-

tégicas (Sistemas de las NNUU y el Banco Mundial) a niveles internacional y regional en el contexto de temas de desarrollo de capital humano vinculados a las MDM tales como educación, salud y nutrición; y en el 2003 el PMA firmó un Memorandum de Entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA como un nuevo copatrocinador de ONUSIDA.

147. Los estudios de país confirmaron el importante rol jugado por el PMA en el UNDAF, en el cual es muy frecuente que el miembro más activo tome el papel de liderazgo sobre temas relacionados a la PHD tales como género, mitigación de desastres y seguridad alimentaria (frecuentemente en colaboración con la FAO). La colaboración dentro de UNDAF frecuentemente resultó en asociaciones estratégicas con otras agencias de las NNUU tales como UNICEF sobre educación y nutrición. No obstante, tales asociaciones son frecuentemente algo formales y a nivel de implementación raramente son traducidas en actividades concretas que van más allá de actividades prometedoras, aunque tienen la categoría de piloto, en unos pocos lugares de proyecto seleccionados. Esto es atribuible de un lado a las diferencias existentes en términos de prioridades corporativas de las diferentes agencias; y de otro lado, a la escasez de recursos financieros a disposición de los socios potenciales del PMA en las NNUU.

Asociación a nivel de país con otros donantes: resultados decepcionantes

148. Se ha puesto en evidencia el hecho de que las OP del PMA han hecho importantes inversiones a nivel de país para forjar vínculos más estrechos y construir asociaciones en la implementación con otros donantes, particularmente en la búsqueda de recursos en efectivo que puedan complementar las actividades, frecuentemente muy positivas, implementadas con la ayuda alimentaria. No obstante, los estudios de país encontraron muy poca evidencia de logros positivos de este tipo de asociación, excepto en el caso de Mali donde las actividades de alimentos por activos del PMA complementan proyectos de irrigación de pequeña escala apoyados por la cooperación alemana.

149. A continuación se presentan algunas razones que pueden explicar el hecho de que los resultados estén por debajo de las expectativas de las OP. La primera es la decisión política de unos pocos donantes principales en favor de no apoyar el trabajo de desarrollo del PMA; estos problemas están también vinculados a las pobres capacidades de comunicación de algunas OP, de modo que lo que hace el PMA bajo la PHD en apoyo de los esquemas clave relacionados con la reducción de la pobreza es raramente entendido por los potenciales donantes. En este contexto, la capacidad limitada de demostrar resultados es un problema adicional apremiante. La segunda y más sustancial razón es que varios donantes prefieren apoyar programas de alcance sectorial a proporcionar recursos en efectivo para lo que ellos perciben como proyectos del PMA más que iniciativas nacionales.

Asociaciones con ONG: pros y contras

150. Los estudios de país han identificado varias instancias en las cuales las ONG son importantes socios en la implementación[35]. Hay casos (tales como Bolivia, Honduras y Bangladesh) donde la ayuda alimentaria es un complemento a las actividades de grandes ONG internacionales o nacionales y otros casos (por ejemplo alimentos por capacitación en Bangladesh) donde las ONG son socios estratégicos de los que se espera que reemplacen al PMA una vez que los beneficiarios se gradúen de la ayuda alimentaria. En otros casos las ONG actúan como proveedores de servicios en los proyectos del PMA; estas ONG son frecuentemente locales y requieren un fuerte apoyo institucional y desarrollo de capacidades. Tales insumos han sido frecuentemente proporcionados por el PMA a través de OCOD con resultados notables, pero el nivel de impredictibilidad de la obtención de recursos fue identificado como un cuello de botella importante.

151. En general las ONG tuvieron buena puntuación en los estudios de país por su capacidad de entregar servicios de acuerdo con los principios de la PHD, aunque se reportaron algunas limitaciones con respecto a la determinación de objetivos y a temas de género. Adicionalmente, también han tendido algunas veces a trabajar fuera del contexto institucional local.

Asociación con autoridades descentralizadas: un reto para el futuro

152. La asociación con las autoridades locales electas tales como las municipalidades se han convertido en importantes elementos de desarrollo en el contexto del proceso de descentralización en curso. Este tipo de asociación parece particularmente conducente a la filosofía de la PHD de promover la participación de los grupos más vulnerables ya que crea las condiciones locales de gobernabilidad necesarias.

153. Los estudios de país registraron una importante experiencia en este contexto, particularmente en Honduras y Bolivia donde los procesos de descentralización están muy avanzados y donde las OP fueron capaces de poner en marcha una red de socios para la implementación de actividades y para proveer los recursos en efectivo requeridos. Esto incluyó a los comités de la sociedad civil, asociaciones de padres, concejos municipales y al sector privado. En otros países, donde el proceso de descentralización está en una etapa temprana, los avances fueron más limitados y, como se reportó en el estudio de Mozambique, obstaculizados por una excesiva dispersión de las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA que no permitieron la concentración de las actividades de desarrollo de capacidades en

[35] Normalmente los socios formales del PMA son instituciones gubernamentales que ingresan, con el aliento del PMA, implementando acuerdos con las ONG.

unos pocos distritos seleccionados. También se reportó una falta de habilidades de planeamiento participativo de las OP en un contexto de descentralización, y una falta de lineamientos sobre cómo trabajar dentro de este esquema institucional[36] (por ejemplo Mali).

- En el contexto de las metodologías de alcance sectorial (MAS) se necesitará explicar claramente las ventajas comparativas del PMA (por ejemplo en la protección social) y que la Sede proporcione la orientación para definir claramente su rol dentro de tales iniciativas.

Puntos de interés: una mirada a los límites y restricciones para la asociación

Factores externos que afectan la asociación

- Restricciones presupuestarias generales de socios nacionales
- Pobres capacidades humanas y técnicas de las instituciones locales y socios en la implementación
- Limitaciones presupuestarias de los socios de las NNUU
- Desarrollo rural e inversión agrícola dadas las bajas prioridades presupuestarias por los donantes y gobiernos
- Donantes bilaterales que favorecen el financiamiento de programas de alcance sectorial
- Renuencia de los donantes bilaterales a usar la ayuda alimentaria en un contexto de desarrollo

Factores internos que afectan la asociación

- Asociación estratégica todavía enfocada en la búsqueda de financiamiento complementario a la ayuda alimentaria
- Pobres capacidades en la demostración de resultados
- Capacidades de lobby inadecuadas de varias OP
- Inadecuadas habilidades y estrategia de comunicación
- Falta de lineamientos claros para apoyar a las autoridades locales electas
- Bajo nivel de predictibilidad del financiamiento de desarrollo del PMA
- Inadecuado nivel de recursos para el desarrollo de capacidades de los socios locales

Retos futuros

154. A pesar de algunos avances importantes, todos los hallazgos de la evaluación concurren en identificar problemas relacionados con las asociaciones como un factor clave que entorpece el desempeño del PMA en el campo del desarrollo. Debería notarse que el Plan Estratégico del PMA 2004-2007 parece concurrir con esta conclusión al identificar el fortalecimiento de la asociación como la primera de las prioridades de la dirección del PMA: *«**fortalecimiento de las asociaciones** con contrapartes nacionales, las Naciones Unidas y otras organizaciones, particularmente las ONG, con el fin de combinar recursos en las estrategias de reducción del hambre ... asegurar el adecuado financiamiento y la provisión de todas las necesidades no alimentarias e insumos para cualquier desarrollo asistido por el PMA»*.

155. Los hallazgos del estudio de país indican cuatro lecciones principales para una futura estrategia de asociación del PMA:

- Las estrategias de asociación a nivel de país necesitan basarse en las iniciativas propias del gobierno;
- La integración de la asistencia alimentaria del PMA y el saber hacer (*know-how*) dentro de marcos de trabajo más amplios es un importante elemento para asegurar la sostenibilidad e impacto mayor;
- Los programas sectoriales podrían ser una posible vía para estas futuras asociaciones, siempre que no sean sobre centralizados e inflexibles sino más bien construidos en base a las prioridades locales de la comunidad. En tal contexto la experiencia de la PHD del PMA en el trabajo con las comunidades pobres y marginalizadas podría ser un importante elemento enriquecedor;

2.5.2 MECANISMOS DE DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS

Resumen de hallazgos clave sobre la determinación de objetivos

En línea con los principios de la PHD, el alcance del trabajo del Análisis y Cartografía de la vulnerabilidad (ACV) ha sido expandido para proporcionar guía sobre los sectores de intervención, tipos de beneficiarios y modalidades de operación. El ACV ha sido incorporado y en algunos países institucionalizado. Esto ha permitido una mejor concentración de las actividades apoyadas por el PMA en las áreas con mayor inseguridad alimentaria, aunque el proceso de determinación de objetivos también ha sido influido por consideraciones políticas. Uno debería notar, sin embargo, que la definición de objetivos debajo del nivel distrital o regional es mayormente determinada por las capacidades, prioridades y recursos de los socios, mientras que la distribución de alimentos a nivel de la comunidad es frecuentemente influida por las aproximaciones a los temas de equidad locales y de costumbre más que por criterios estrictos relacionados con la vulnerabilidad. Los hogares pobres en activos - o en trabajo - tienden a beneficiarse sólo indirectamente de la creación de activos, pero el enfoque dado a la creación de activos en algunos países es particularmente relevante para ciertas categorías (por ejemplo mujeres rurales) y presenta potencial para mejorar el nivel de inclusión. El nivel de acceso de hogares pobres a los servicios de salud y educación apoyados por el PMA depende de factores frecuentemente fuera del control del PMA pero que deberían recibir más atención en el diseño del proyecto. La evaluación considera que la PHD ha contribuido grandemente a mejorar la apropiación de la definición de objetivos en las actividades de desarrollo del PMA, pero todavía existen algunas brechas de programación con respecto a las actividades diseñadas para enfrentar las circunstancias de las categorías particularmente vulnerables (por ejemplo niños fuera de la escuela, hogares pobres en trabajo o activos, gente enferma y ancianos).

[36] El tema de cómo reforzar a las instituciones locales y descentralizadas no ha sido abordado por el reciente documento síntesis del PMA: Desarrollo de Capacidades de País y Regional, PMA/JE.3/2004/4-B.

156. La Evaluación Tripartita identificó la determinación de objetivos como la razón de ser del uso de la ayuda alimentaria en el desarrollo y como una de las principales debilidades de las actividades de desarrollo del PMA. La mejor determinación de objetivos basada en criterios de seguridad alimentaria claramente explicados es uno de los pilares de la PHD. De hecho, en un contexto de recursos para el desarrollo escasos y disminuidos hay una necesidad directa de concentrar estos recursos en países pobres y en las poblaciones más vulnerables. No obstante este proceso de concentración en áreas y gente pobres incrementa considerablemente el reto para la PHD en la persecución de sus objetivos.

157. Los aspectos de determinación de objetivos de la PHD ya han sido parcialmente abordados en este informe con respecto a la pertinencia y eficacia de las actividades de desarrollo del PMA. En esta sección los temas de determinación de objetivos son analizados también en relación a las herramientas, mecanismos y procesos disponibles para la determinación de objetivos en diferentes contextos de país, y en relación a las áreas de enfoque de la PHD.

El desarrollo y el uso incrementado del ACV

158. El informe de la Fase 1 notó niveles significativos de inversión en la principal herramienta de determinación de objetivos del PMA, el Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (ACV), cuyo alcance ha sido ampliado para proporcionar orientación sobre los sectores de intervención, tipos de beneficiarios y modalidades de operación. En la práctica:

- Los lineamientos del ACV han sido revisados para incluir el análisis de la vulnerabilidad, la seguridad alimentaria y la evaluación de necesidades;
- Las metodologías, métodos y productos del ACV, han sido consolidados en un Marco Analítico Estándar para el Análisis Comprehensivo de la Vulnerabilidad basado en un número de perfiles piloto de la vulnerabilidad;
- La dotación de personal y la capacitación del ACV han sido mejoradas, con agentes ACV con base en las oficinas principales y en todas las oficinas regionales, y con capacitación en ACV proporcionada por las agencias nacionales;
- Se ha incorporado el financiamiento del personal del ACV, mientras que concesiones específicas han permitido la recolección de datos, análisis y capacitación.

159. Los estudios de país confirmaron que el ACV ha sido sistemáticamente utilizado por las Oficinas de País y frecuentemente institucionalizadas a nivel nacional. Ha sido adoptado por los gobiernos (Mozambique, Paquistán) y en algunos países, igualmente por otras agencias de desarrollo (Bangladesh, Bolivia y Honduras). En Mali, un sistema nacional de alerta temprana (SAP) que regularmente actualiza la información sobre seguridad alimentaria ya está establecido y ha sido también utilizado para la determinación de objetivos del PMA, mientras que un ejercicio en profundidad del ACV fue conducido para preparar el PP. En Etiopía, los indicadores de ACV del PMA contribuyeron al ejercicio de los gobiernos y los donantes con una visión para definir un Índice de Vulnerabilidad Crónica.

La determinación de objetivos a nivel de país es satisfactoria pero con algunas limitaciones

160. El ACV es la base de la determinación geográfica de objetivos de las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA y su aplicación sistemática ha contribuido a mejorar el enfoque de las áreas con inseguridad alimentaria. No obstante, los estudios de país mostraron que otras consideraciones también han influido en el proceso de selección de área. Por ejemplo, en el PP del PMA en Etiopía hay un sesgo en favor de las regiones con una presencia histórica del PMA y de medios de vida basados en la agricultura más que en el ganado, mientras que en Paquistán y Bangladesh los distritos con moderada inseguridad alimentaria son también seleccionados. De hecho, es importante notar que, a este nivel, las consideraciones de oportunidad política también influyen en la determinación de objetivos cuando se negocia con los gobiernos.

161. Las áreas urbanas son generalmente excluidas de la asistencia ya que se considera que tienen una seguridad alimentaria relativamente mayor. Se hace una excepción para los proyectos de VIH/SIDA, en los cuales se utilizan los criterios de prevalencia y exposición al riesgo. Además, en América Latina (Bolivia y Honduras) la inclusión de áreas urbanas y periurbanas y la adaptación de herramientas ACV al contexto urbano están actualmente bajo discusión, ya que el número de pobres urbanos está creciendo. Por otro lado el VIH/SIDA está también dramáticamente presente en áreas rurales en muchos países, pero la falta de facilidades para las pruebas evita un análisis preciso y la correspondiente determinación de objetivos.

162. La determinación de objetivos con el ACV geográfico se interrumpe a nivel regional y distrital, esencialmente a causa de la escasez de información secundaria a niveles subdistritales. Las investigaciones en la comunidad y los hogares están bajo implementación o están planeadas para llenar estas brechas. Es importante notar, no obstante, que el enfoque finamente sintonizado a nivel de comunidad no siempre es necesariamente posible o recomendado. Por ejemplo la determinación de objetivos regional y distrital es apropiada en situaciones socioeconómicas uniformes, como en regiones de África Saheliana (Mali en nuestra muestra) o Sur y Centro América rural (Bolivia, Honduras).

163. Los hallazgos de estudio de país también revelaron que la determinación de objetivos bajo la unidad regional o distrital depende esencialmente de los socios. Por ejemplo la selección de comunidades, escuelas y centros de salud a ser asistidas, es llevada a cabo en consulta con las administraciones locales, algunas veces en acuerdo con los gobiernos locales. Las consideraciones de acceso, logística, y en algunos casos, seguridad, y las implicancias rela-

cionadas con costos son un factor clave que orienta el proceso. En Paquistán, por ejemplo, la posibilidad para el personal femenino de moverse con libertad y seguridad no está garantizada en todas las áreas. La presencia de socios capaces en la implementación, y sus prioridades y criterios, son también factores importantes que influyen en el proceso de identificación de objetivos.

Áreas de enfoque e identificación de beneficiarios: Logros y restricciones

164. Las organizaciones comunales son responsables de la selección de beneficiarios en la categoría de alimentos por activos. La evidencia de campo indica que no es posible ni recomendable en muchas culturas promover mecanismos de determinación de objetivos que excluyen a los que están mejor. En Mozambique algunas comunidades adoptaron un 'sistema de rotación' para beneficiarse de las raciones de alimentos; en Bolivia todas las raciones son compartidas a nivel de la comunidad sin enfoques adicionales. Esto es entendible considerando que frecuentemente las comunidades enfocadas son globalmente pobres, que las disparidades no son muy grandes y que prevalece una cultura de solidaridad. Es interesante notar que en Bolivia los que están mejor en algunos casos simplemente no están interesados en participar en las actividades de alimentos por trabajo y se excluyen a sí mismos de tales actividades.

165. Se reportaron disparidades de acceso a **los activos creados**, y que éstas están vinculadas (ver sección 2.2.3) a la naturaleza de las actividades o a las modalidades de implementación de proyectos; así::

- En Etiopía, los proyectos de creación de activos (MRAHT) tienen un fuerte enfoque de manejo natural de recursos que utiliza consideraciones técnicas en la selección de lugares; consecuentemente los propietarios de tierras, aunque frecuentemente muy pobres, son los principales beneficiarios;
- En Paquistán y Mali, se requiere la participación de beneficiarios en las organizaciones comunitarias (frecuentemente involucrando esquemas de crédito) y se requiere contribuciones complementarias en efectivo (en Paquistán) para calificar y recibir los 'paquetes de desarrollo' (raciones de alimentos, capacitación, activos), implicando la posible exclusión de hogares incapaces de pagar sus créditos o adelantos de efectivo;
- La ayuda alimentaria propiamente dicha es distribuida a la gente capaz de trabajar, marginando así a los hogares compuestos por discapacitados, enfermos o ancianos con niños;
- Las mujeres en general prefieren activos menos intensivos en trabajo (Etiopía, Mali) y consecuentemente reciben menos raciones.

166. Se debe notar también que activos comunitarios tales como pozos, caminos secundarios o consolidación de dunas benefician a toda la comunidad y que el cambio de grandes infraestructuras por activos comunitarios y de hogares emprendido por los PP del PMA ha ayudado a alcanzar el principal objetivo del PMA, es decir los hogares pobres y las mujeres. En Paquistán en particular, el enfoque en activos 'para mujeres rurales' ha ayudado a crear activos que son realmente útiles para las mujeres y que incrementan su participación en los beneficios.

167. La evidencia de campo muestra que en el caso de las **actividades de salud, nutrición y educación** la identificación geográfica de objetivos sola no asegura que los hogares pobres se beneficien de la asistencia de los proyectos. Los alimentos como un incentivo o un complemento nutritivo pueden no ser siempre suficientes para poner a los hogares muy pobres en posición de enviar a sus niños a la escuela o a sus mujeres a los centros de salud. De hecho, el costo oportunidad y la distancia pueden desalentar a los niños de ir a la escuela; mientras que en algunos países (tales como Paquistán) las restricciones culturales y las costumbres tradicionales impiden a las mujeres acudir a los centros de salud. Además, en el caso del VIH/SIDA se ha reportado que los estigmas sociales han incrementado los retos de la definición de objetivos.

168. Sin embargo, la localización de una instalación de educación o de salud en un área con inseguridad alimentaria es un criterio razonable para asegurar que la mayoría de sus usuarios vienen de hogares pobres. En algunas áreas remotas, no obstante, estos servicios no existen, no funcionan o son de muy baja calidad, aún cuando uno de los criterios para la asistencia es que las facilidades deben cumplir con el mínimo de estándares de la UNESCO/OMS/PMA. Este hecho, combinado con restricciones logísticas y consideraciones costo-eficiencia, ha restringido el alcance del PMA en algunos países. El compromiso del gobierno y las acciones complementarias de los socios deben ayudar a superar estas dificultades pero el trabajo de campo indica que se necesita hacer más en lo referente a salud y educación, especialmente en lo que respecta a la coordinación con los socios y la participación de los beneficiarios. Además, no son plenamente explotadas las sinergias potenciales entre los proyectos del PMA. En Paquistán, por ejemplo, las escuelas de comunidades asistidas por el proyecto de creación de activos no estaban funcionando, mientras que las escuelas asistidas tampoco se estaban beneficiando del proyecto de creación de activos (por ejemplo construcción de un pozo o una letrina).

169. En los proyectos de alimentación escolar, se logra una determinación de objetivos adicional por la distribución selectiva de los alimentos, típicamente raciones secas para las familias de niñas escolares. Esta discriminación positiva es aceptable en áreas donde, por razones sociales y culturales, la asistencia de las niñas es mucho más baja que la de los niños. Este mecanismo funciona (en Paquistán la matrícula de niñas se incrementó dramáticamente) y ha demostrado ser socialmente aceptable. A la luz de esta experiencia la aplicabilidad de otras clases de discriminación positiva, por ejemplo hacia los niños de hogares muy pobres, puede merecer alguna consideración.

2.5.3 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE ACTORES

Resumen de hallazgos clave sobre participación

Conceptos y herramientas participativos fueron objeto de documentos y lineamientos específicos que son ampliamente aplicados a nivel de país, mientras que los Programas de País del PMA son el resultado de un proceso participativo que involucra a los principales actores a nivel nacional y regional y algunas veces a nivel local. La apropiación por los socios en la implementación es generalmente satisfactoria en lo que se refiere a las instituciones gubernamentales y agencias no gubernamentales. No obstante, los compromisos financieros son algunas veces limitados, y la participación de las instituciones locales descentralizadas aún no es satisfactoria. Las metodologías participativas fueron incorporadas en los proyectos de creación de activos. Ellas representan probablemente el cambio más importante en relación a metodologías pasadas y son un factor importante para el éxito en los resultados logrados y en su sostenibilidad. En proyectos de salud y educación la adopción de metodologías participativas no es sistemática pero, cuando así se hizo, incrementó el nivel de apropiación y sostenibilidad del proyecto.

170. La participación de todos los actores del proyecto fue identificada por la PHD como un área crucial de la mejora. Debe notarse también que la Evaluación Tripartita ha resaltado *las deficiencias en las áreas de participación comunitaria y la influencia del grupo objetivo sobre la formulación del proyecto*. El informe de la Fase 1 confirmó el compromiso del PMA para promover las metodologías participativas en sus actividades de desarrollo. De hecho, como fue previsto por la PHD:

- El PMA produjo un documento de política que resume los principios y logros de la participación en los proyectos del PMA y una guía detallada sobre herramientas y técnicas participativas novedosas;
- Los temas de participación fueron resaltados en todos los PP revisados en la mayoría de los documentos del proyecto, donde las metodologías participativas son correctamente consideradas como inclusivas de todos los socios y gobiernos recipiendarios y que por consiguiente no se limitan sólo a las relaciones con los beneficiarios.

171. Los equipos de estudio de país, en línea con la matriz de evaluación, han concentrado el análisis sobre el nivel de apropiación por los socios de las actividades y principios de la PHD y sobre el nivel de aplicación y aplicabilidad de las metodologías participativas a nivel de proyecto.

Un nivel satisfactorio de apropiación por los socios nacionales

172. Los estudios de país confirmaron que los programas de país fueron preparados después de un proceso de consultas que incluyó a las autoridades gubernamentales, donantes, agencias de las NNUU, ONG, representantes de la sociedad civil y, algunas veces como en Bolivia, representantes de los beneficiarios. Las consultas fueron llevadas a cabo en los niveles centrales y regionales (en Mali y Bolivia también a un nivel más descentralizado).

173. El grado de apropiación por las instituciones gubernamentales a nivel nacional y regional es satisfactorio y está demostrado por el decisivo papel jugado en la implementación de actividades y en la promoción de los principios de la PHD por los comités de proyecto a nivel ministerial (como en Etiopía) o por las unidades de proyecto a nivel regional (como en Paquistán y Etiopía). No obstante, los compromisos financieros para financiar actividades son algunas veces insuficientes. Esto es atribuido a una falta general de recursos pero también al grado de prioridad atribuido por los gobiernos recipiendarios a algunas de las áreas de enfoque de la PHD (ver sección 2.1).

174. Algunos PP recomiendan mayor implicación y participación de los gobiernos locales electos, particularmente en países donde están en ejecución procesos de descentralización política, como en Bolivia, Paquistán y Mali. No obstante, la evidencia de campo muestra que sólo en el caso de Bolivia, donde las municipalidades y los procesos de participación popular están bien establecidos, la colaboración funciona a este nivel.

La aplicación de metodologías participativas es satisfactoria en la creación de activos pero requiere mejoras en salud y educación

175. Las recomendaciones de la PHD sobre el uso de metodologías participativas se enfoca principalmente sobre la participación de beneficiarios. Los estudios de país notaron que se habían desarrollados lineamientos específicos (en el caso de Etiopía), que se habían seleccionado socios en la implementación con experiencia y aptitud participativa, y que se había alentado la colaboración con las organizaciones de la comunidad (particularmente en Bolivia, pero también en Mozambique y Mali). Las metodologías utilizadas incluyeron creación de comités comunales específicos, planeamiento participativo, contribuciones complementarias en efectivo y en especie de los beneficiarios, y actividades de concientización y capacitación.

176. Se aplican sistemáticamente metodologías y técnicas participativas, y éstas son generalmente exitosas en actividades de creación de activos en las cuales, a diferencia del pasado, los participantes juegan un rol principal en la identificación de activos y en su manejo y mantenimiento. Las ONG son frecuentemente utilizadas como socios en la implementación y usualmente tienen un pasado 'participativo' y reclutan agentes de la misma comunidad. Algunos socios gubernamentales han adoptado también metodologías participativas y utilizan una red de movilizadores sociales de las comunidades (en el estado de Ashak Jammu y Cachemira en Paquistán), o

tienen diálogos directos con las organizaciones de base de la comunidad (Mozambique).

177. En los proyectos de salud y educación, la adopción de metodologías participativas no es general pero, cuando se adopta, representa una considerable diferencia a nivel de apropiación y sostenibilidad del proyecto. Por ejemplo, en el caso de los proyectos de alimentación escolar en Bolivia, los comités de padres manejan las donaciones de alimentos, contribuciones de los padres (efectivo y alimentos) y la preparación de los alimentos y están involucrados en el monitoreo del estado nutricional de sus niños. No obstante, en Mozambique, no todas las escuelas tienen una Asociación de Padres y Profesores activa mientras que en Paquistán éstas son prácticamente inexistentes o inactivas, y los padres no están involucrados en la distribución de alimentos ya que ésta es llevada a cabo por los profesores y directores de las escuelas.

178. Los hallazgos de campo indican que las tareas organizativas y la contribución correspondiente de los comités de alimentación escolar son factores que contribuyen a la activa participación de los padres. De hecho, la distribución de raciones secas como una práctica aislada tiene limitados efectos de incentivo, ya que las autoridades de implementación algunas veces no ven el interés en la implicación de los comités de padres en la distribución. Como resultado, aún si el incentivo de comida funciona para acrecentar la matrícula, el control de los beneficiarios sobre la implementación y calidad del servicio es débil y el impacto potencial general sobre la comunidad es muy reducido.

179. En proyectos de salud y sobre VIH/SIDA, la participación es generalmente más limitada. Los proyectos VIH/SIDA son bastante recientes y aún están en progreso: proyectos piloto sobre VIH/SIDA en Honduras han dado buenos resultados; en Mozambique la participación es aún escasa, pero la situación podría mejorar con los planes de acción desarrollados con el apoyo de UNICEF; en Etiopía la capacitación en metodologías participativas para socios en la implementación continúa, pero todavía no se ha puesto en práctica ningún sistema para asegurar la participación de la comunidad.

180 En Paquistán y Mali los beneficiarios de proyectos de salud son solamente consumidores de la asistencia alimentaria y los proyectos son esquemas de distribución de alimentos sin participación alguna de los beneficiarios. En estos casos la falta de implicación también significa falta de información sobre los objetivos y modalidades del proyecto, que frecuentemente engendra malentendidos y falta de satisfacción por parte de los beneficiarios.

181. Las razones aparentes de esta deficiencia en proyectos de salud son la debilidad de implementación de los servicios de salud, que adopta un enfoque vertical y paternalista para sus clientes, y la insuficiente cooperación con los socios con experiencia participativa en proyectos de salud.

Puntos de interés: Efectos de las metodologías participativas sobre los resultados

- Los resultados confirman que la adopción de metodologías participativas mejora la determinación de objetivos y permite mejores respuestas a las prioridades de los grupos beneficiarios. Los comités de beneficiarios y herramientas participativas fortalecen la representatividad de pueblos marginados y contribuye particularmente al empoderamiento de mujeres en las comunidades. Finalmente, la participación y capacitación fortalecen las capacidades locales y facilitan la sostenibilidad.
- No obstante, también existen límites en los ejemplos más exitosos: la transparencia, información y conciencia podrían ser mejoradas; se necesita la sensibilización y la capacitación de las administraciones gubernamentales pertinentes en algunos países; y las prácticas participativas no siempre toman en la debida consideración las restricciones culturales y la carga de trabajo diaria de las mujeres invitadas a participar.

2.5.4 MECANISMOS DE INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO

Resumen de hallazgos clave sobre mecanismos de incorporación del enfoque de género

Se notó un progreso muy importante con respecto a la participación mejorada de las mujeres en los beneficios generados por los proyectos del PMA. Los programas de país fueron modificados para incrementar su pertinencia a las prioridades de las mujeres, y las directivas y áreas de enfoque de la PHD fueron instrumentales para este fin. Se pusieron en práctica varios mecanismos de implementación (puntos centrales de género, lineamientos) a nivel de OP para asegurar la participación de las mujeres en proyectos promovidos por el PMA. No obstante, la mayoría de las medidas puestas en vigor no aseguran cambios en las relaciones entre hombres y mujeres y en el rol de las mujeres en la sociedad local, y se propugna la introducción de un enfoque de género más que uno de 'mujeres en desarrollo'. También se han registrado deficiencias en el diálogo sobre políticas para promover cambios a nivel nacional.

182. Los estudios de país (ver sección 2.1 y 2.2 de este informe) y el informe de la Fase 1 han resaltado el importante progreso hecho por el PMA en promover sistemáticamente una mayor participación de las mujeres en los beneficios de sus actividades de desarrollo. En este contexto debe advertirse que los principios de la PHD son consistentes con la consideración mejorada de género en la programación del PMA, por ejemplo: (a) en la atención prestada al análisis de los mecanismos para manejar la seguridad alimentaria dentro de los hogares y a los correspondientes roles de 'comportamiento' de hombres y mujeres; (b) en la definición de las cinco áreas de enfoque, con el primer enfoque aplicado exclusivamente sobre los temas de las

mujeres y los niños (salud y nutrición), y el segundo, decididamente, sobre la escolarización de niñas y la capacitación de las mujeres; (c) en el énfasis sobre métodos participativos de programación; y (d) en las actividades de alimentos por activos, con el cambio de esquemas de grandes infraestructuras rurales gubernamentales a actividades conducidas por la comunidad que proporcionan mayores oportunidades para el mayor control por parte de las mujeres de los activos creados.

183. De hecho, como resaltó el informe de la Fase 1, la PHD puede ser vista como una herramienta importante en la promoción de los ocho Compromisos Mejorados del PMA con las Mujeres[37]. En esta sección se revisan los temas de género a la luz de los mecanismos puestos en práctica y de las restricciones culturales, sociales y políticas enfrentadas por el PMA dentro de este marco.

Un cambio decisivo hacia las prioridades de las mujeres

184. Debe primero subrayarse que la Evaluación Tripartita (página 153) advirtió que *"el diseño del proyecto incluyó medidas débiles o inexistentes para señalar a las mujeres como participantes..."*. Todos los PP revisados notaron una mejor atención a las mujeres y a las prioridades de las mujeres al punto de que las actividades previstas en los PP (Bangladesh y Paquistán) son casi completamente enfocadas en las mujeres. Además, el mayor nivel de inversión en el portafolio de desarrollo del PMA en actividades de desarrollo de capital humano (salud, nutrición y educación) implica de facto una mayor atención a las prioridades de las mujeres en comparación con el alto nivel de atención dado en el pasado a actividades de alimentos por trabajo basadas en la agricultura.

185. También se registró un notable progreso en la creciente participación de las mujeres en los proyectos (y en sus beneficios). En particular, los estudios de país notaron: (a) los esfuerzos de 'discriminación positiva' para promover la asistencia de niñas a la escuela a través de incentivos de alimentos; (b) el énfasis puesto en las actividades de alimentos por activos al identificar activos y actividades que son frecuentemente menos intensivas en trabajo y están más en línea con las prioridades de las mujeres - por ejemplo la infraestructura social básica y actividades generadoras de ingresos - que los proyectos agrícolas tradicionales; y (c) el cambio de alimentos por trabajo a alimentos por capacitación (particularmente en Bangladesh y Paquistán). No obstante, también se reportaron algunas restricciones, atribuibles a las dificultades en la implementación de iniciativas más complejas que las tradicionales actividades de alimentos por trabajo.

Mecanismos de implementación basados en la metodología Mujeres en Desarrollo

186. Durante los estudios de país se observaron varios cambios en los proyectos viales que son implementados a nivel de país. Los más notables fueron la introducción de lineamientos específicos para la inclusión de las prioridades de las mujeres en el diseño de proyectos (Honduras y Mozambique), la constitución de Puntos Centrales de Género dentro de las OP (Etiopía y Bangladesh), la inclusión de indicadores relacionados con el género en la determinación de objetivos basada en ACV (Bolivia y Paquistán) y la inclusión de información desagregada por género en los Informes Estandarizados de Proyectos.

Evidencia desde el campo: temas de género en contextos difíciles (Paquistán)

Las metodologías participativas son implementadas por los Socios en la Implementación. Las mujeres, que son el principal objetivo y las principales beneficiarias de las actividades del PMA, son sólo marginalmente involucradas en todo el ciclo del proyecto. Su limitada participación se debe a restricciones culturales sobre la movilidad de las mujeres y sobre su posibilidad de hablar con hombres fuera de la familia y también al bajo nivel de alfabetización de las mujeres. En el caso del proyecto Creación de Activos para Mujeres Rurales, aún dentro de las Organizaciones de Mujeres, los hombres implementan la mayoría de las tareas. Debido a los bajos niveles de alfabetización entre las mujeres, muchas organizaciones de mujeres dependen de los hombres para llevar cuentas. Debido a que la movilidad de las mujeres continúa siendo restringida, los hombres hacen la mayor parte del trabajo: llevan a cabo todas las interacciones fuera del hogar; buscan el dinero para la participación de los beneficiarios; discuten con el albañil y le pagan; compran materias primas; hacen el trabajo de construcción; llevan los bonos de comida a la tienda; y regresan con los alimentos (aunque si la lista de alimentos es elaborada con la esposa).

187. No obstante, los estudios de país también notaron que las operaciones de desarrollo del PMA todavía se basaban mucho en el enfoque Mujer en Desarrollo, con el acento puesto sobre la determinación de objetivos y las medidas relacionadas con la inclusión de mujeres a nivel de proyecto más que sobre la promoción de cambios progresivos de los roles dentro de la sociedad. Por ejemplo, en Honduras la población objetivo del área de enfoque 1 del PMA estuvo compuesta por mujeres y niños y

[37] 1) Satisfacer los requerimientos nutricionales específicos de las madres gestantes y lactantes y – donde sea apropiado – niñas adolescentes, y elevar su conciencia nutricional y de salud; 2) Expandir actividades que habiliten a las niñas para asistir a la escuela; 3) Asegurar que las mujeres se beneficien al menos equitativamente de los activos creados a través de alimentos por capacitación y alimentos por trabajo; 4) Contribuir al control por las mujeres de los alimentos en la distribución de los alimentos de alivio de las raciones familiares; 5) Asegurar que las mujeres estén equitativamente involucradas en los comités de distribución de alimentos y otras instancias locales relacionados con el programa; 6) Asegurar que el enfoque de género sea incorporado en las actividades del programa; 7) Contribuir a un ambiente que reconozca el importante rol que juegan las mujeres en garantizar la seguridad alimentaria de los hogares y que aliente a hombres y mujeres a participar en el cierre de la brecha de género; y 8) Temas corporativos y de personal.

no se notó ningún cambio de conducta en los hogares respecto a las responsabilidades en la nutrición y salud de los niños. En Bangladesh, de acuerdo con los actores consultados, la equidad de género es el efecto menos significativo del proyecto de Seguridad Alimentaria Integrada. Los actores percibieron la tarea de cambiar la cultura, hábitos, y tabúes sociales y religiosos profundamente arraigados, como muy exigente para ser cumplida con los medios del proyecto. Esto, arguyeron, requeriría un esfuerzo de gran escala, concertado, de largo plazo para la mejora socioeconómica y el desarrollo de capacidades intelectuales.

188. También se notaron deficiencias metodológicas, tales como la omisión de actividades reproductivas de información de línea de base, lo cual significa que una gran parte de las actividades diarias de las mujeres queda sin registrar.

El difícil ambiente político no siempre abordado

189. Una observación hecha por varios estudios de país es que, a pesar de algunos buenos resultados logrados a nivel de país, el ambiente local y nacional, sociocultural y político ha permanecido 'hostil' a un rol mejorado de las mujeres en los dominios social, económico y político ya que los cambios cultural y social son procesos claramente complejos y de largo plazo. Los estudios de país notaron, no obstante, que ha habido una cierta falta de iniciativa por las OP en la promoción de diálogo político relacionado con el género. Además observaron que frecuentemente los temas de política y relacionados con la gobernabilidad no fueron tomados en cuenta en las OP y en el diseño de actividades. Debido a tales deficiencias, los beneficios de las actividades apoyadas por el PMA tienden a permanecer limitados a nivel de proyecto. Pero, a través de lecciones aprendidas de sus proyectos y programas y de sus trabajos con departamentos gubernamentales, el PMA tuvo la oportunidad de promover algún diálogo político sobre estrategias en educación y salud y sobre discriminación positiva en el enfoque de género.

190. Claramente la responsabilidad del PMA para resolver inequidades sociales y culturales relacionadas con el género no debería ser sobredimensionada ya que las restricciones para cambiar van bastante más allá de los medios y del mandato del PMA. Pero, una metodología basada en el género (en contraste con una de 'mujeres en desarrollo') en el diseño e implementación de proyectos, mirando más allá de las mujeres objetivo hacia el entendimiento de las relaciones entre mujeres, hombres y niños en contextos específicos, sería probablemente más apropiada y en línea con los principios de la PHD y el séptimo de los Compromisos Mejorados del PMA con las Mujeres: *"Contribuir a un ambiente que reconozca el rol importante que juegan las mujeres para garantizar la seguridad alimentaria de los hogares y que alienta la* ***participación de hombres y mujeres en el cierre de la brecha de género****"*.

2.5.5 MECANISMOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Resumen de hallazgos claves sobre demostración de resultados

La demostración de resultados en el marco de la PHD, a pesar de su importancia, sólo recientemente se ha revelado como una prioridad corporativa dentro del PMA. Los planes futuros, y los cambios y el progreso ya logrados a nivel de Sede y OP, son significativos pero su implementación sistemática puede ser difícil por la falta de recursos y capacidad. Aún se requieren mejoras con respecto a la introducción de indicadores de nutrición y específicos al género y una dinamización general de los sistemas de monitoreo y evaluación. Además, la evaluación concluye que todavía no hay información suficiente ni análisis correspondientes que proporcionen evidencia sólida sobre los resultados logrados por el PMA y los costos correspondientes, lo cual obstaculiza una decisión política 'motivada' por parte del PMA, gobiernos recipiendarios y donantes.

191. Uno de los aspectos fundamentales identificados por la PHD como un área a mejorar fue la necesidad de demostrar resultados. De hecho, los posibles resultados en desarrollo de las intervenciones de ayuda alimentaria no pueden ser capturados apropiadamente si el rendimiento de los proyectos es evaluado solamente contra indicadores de productos (por ejemplo el número de niños escolares que reciben alimentos) más que contra indicadores de efectos relacionados con el desarrollo (por ejemplo mejor asistencia a las escuelas, capacidad de aprendizaje). Por consiguiente la capacidad del PMA y socios para demostrar resultados es importante para apreciar la base lógica misma de las operaciones de desarrollo de la PHD y del PMA, y para proporcionar una base para decisiones políticas sobre la continuación del apoyo para la PHD.

Incorporación de GPR

192. Un incremento en la capacidad para demostrar resultados debía haber sido alcanzado esencialmente a través de la promoción de una metodología de Gestión por Resultados (GPR). La GPR estuvo ya en la agenda previamente a la formulación de la PHD. De hecho, el PMA había estado desarrollando su metodología de GPR desde 1997, año en el que la Junta Ejecutiva aprobó la introducción de GPR a través del Plan Estratégico y Financiero 1998-2001. Además, la metodología de GPR del PMA debía haber sido adaptada a través de la implementación de las medidas de fortalecimiento de la gobernabilidad aprobadas por la PHD en el 2000. La revisión de las prácticas de monitoreo y evaluación, que es parte del plan de acción de la PHD, debería por consiguiente ser vista dentro de su contexto más amplio.

193. Desde la decisión de la JE sobre la GPR, un número de informes de progreso han sido publicados para ilustrar los avances a este respecto; pero las indicaciones que emergen de los diferentes documentos y de las opiniones

expresadas por diferentes miembros del personal del PMA muestran que, a pesar de algunos importantes avances, el progreso permanece por debajo de las expectativas. Las demoras fueron atribuidas principalmente al impacto de otras prioridades administrativas y de gerencia y a una falta de recursos.

194. No obstante, la implementación de un sistema de GPR de alcance corporativo se ha revelado ser una prioridad con (i) la creación, en febrero del 2003, de una nueva División para la Gestión por Resultados (con una Oficina de Evaluación y una Oficina para la Medida del Rendimiento e Informes); y (ii) la formulación del Plan Estratégico 2004-2007 junto con los principios de GPR con prioridades estratégicas, objetivos e indicadores de rendimiento claramente identificados.

Diseño del proyecto: importante progreso registrado pero también algunas deficiencias

195. La fase de escritorio y los estudios de país proporcionan un número de indicaciones en lo que se refiere al progreso hecho por el PMA hacia las metas de mejorar su capacidad para demostrar resultados en el marco de su portafolio de desarrollo. En particular los diferentes estudios de país advirtieron mejoras pero también deficiencias en el diseño del proyecto de las operaciones de desarrollo del PMA con respecto a:

- La formulación de las intervenciones de acuerdo al análisis de marco lógico (AML), con definición e identificación generalmente correctas sobre los diferentes elementos del marco lógico, aunque en algunos casos (Mali y Honduras) todavía se requiere mejoras en distinguir los diferentes niveles en la jerarquía de resultados;
- El mayor énfasis dado a la identificación de indicadores a nivel de efectos; por ejemplo, en el caso de Etiopía, se notó que el proyecto de Rehabilitación Rural Participativa (1999-2004) no fue formulado de acuerdo con un AML, y que entre la lista de objetivos inmediatos presentó esencialmente productos de infraestructura física, mientras que el MRAHT (la nueva fase del mismo proyecto 2003-2006) fue formulado sobre la base de un análisis de marco lógico y sus efectos esperados e indicadores correspondientes están en línea con los principios de la PHD (por ejemplo oportunidades de ingresos generadas). El progreso es, no obstante, desigual: por ejemplo, no se proporciona ningún indicador de efectos en el PP 2001-2005 de Bangladesh, mientras que sí se presentaron en el previo PP 1997-2000.

M&E: importantes esfuerzos emprendidos pero todavía mucho por hacer

196. Varias OP han hecho importantes esfuerzos de monitoreo y evaluación con el fin de evaluar de manera sistemática los resultados a nivel de propósito de las intervenciones de desarrollo apoyadas por la asistencia del PMA, por ejemplo (a) el Estudio de Evaluación de Impacto para el proyecto MRAHT en Etiopía, donde los indicadores seleccionados están todos de acuerdo con la PHD (por ejemplo las propias percepciones de los beneficiarios sobre los cambios a nivel de vulnerabilidad); y (b) la Serie de Evaluación de Impacto del PMA sobre el DGV en Bangladesh que documentó incrementos en los medios de ingresos mensuales de las mujeres.

197. Además, desde el 2003 algunas OP (por ejemplo Bolivia, Mozambique, Mali) han empezado a incluir como piloto el nivel de efectos logrados en los Informes Estandarizados de Proyectos (IEP). Se espera que esto sea incorporado en todos los IEP en el 2004 y todos los estudios de país reportaron las acciones preparatorias necesarias. No obstante, se observaron algunas brechas con respecto a la recolección de indicadores relacionados con la PHD, tales como aquéllas relacionadas con la mejor nutrición y género.

198. Los estudios de país revelaron que el progreso hecho por el PMA es insuficiente para proporcionar una fuerte evidencia sobre los resultados reales logrados en sus operaciones de desarrollo. Esto claramente limita las decisiones políticas, no solamente del PMA sino también de los gobiernos recipiendarios y de los donantes. En particular, se observó que:

- La calidad y confiabilidad de los datos recolectados es algunas veces dudosa (por ejemplo Mozambique y Paquistán);
- Los IEP no son fáciles de visualizar y muy frecuentemente la información generada o recolectada es difícil de entender y falla en proporcionar información clara y comparable, particularmente con respecto a los beneficiarios y al cálculo de raciones de alimentos;
- El ejercicio de recolección de indicadores a nivel de efectos está aún en una etapa temprana y no proporciona mucha evidencia sistemática de los resultados logrados;
- La prevista recolección sistemática de indicadores a nivel de efectos y los cronogramas correspondientes puede ser problemática a causa de: (a) falta de recursos necesarios (ver sección 2.5.6); (b) inadecuadas capacidades de socios nacionales y locales; (c) contradicciones potenciales y yuxtapuestas con sistemas de monitoreo promovidos por otros actores y por gobiernos recipiendarios en particular;
- Los indicadores identificados a nivel de efecto varían considerablemente de un país a otro (particularmente en el caso de las actividades de alimentos por activos) y esto puede entorpecer el monitoreo de objetivos estratégicos a nivel corporativo.

199. El PMA es consciente de estas deficiencias y está poniendo en práctica una serie de medidas para combatirlas que la evaluación considere apropiadas. Estas incluyen: i) cambios en el esquema de los IEP para mejorar la legibilidad; ii) definición de vínculos claros entre proyectos o actividades específicos y prioridades estratégicas del PMA (como se define en el Plan Estratégico del PMA 2004-2007), con un énfasis en la asignación de recursos por prioridades estratégicas y en la contribución para el logro de los objetivos establecidos, incluyendo efectos.

2.5.6 OBTENCIÓN DE RECURSOS DEL PORTAFOLIO DE DESARROLLO DE LA PHD DEL PMA

Resumen de hallazgos clave sobre obtención de recursos

La implementación de las actividades apoyadas por el PMA junto con los principios de la PHD implica un número de medidas paralelas que requieren niveles más altos de recursos en efectivo. No obstante, este tema no fue suficientemente resaltado durante la formulación de la PHD. Además, el nivel de financiamiento del portafolio de desarrollo del PMA está en una tendencia declinante con un cambio relacionado hacia las operaciones de emergencia. En algunos casos, no obstante, los donantes dan apoyo prioritario a respuestas de emergencia en situaciones donde intervenciones de largo plazo serían más apropiadas. La evaluación concluye que el nivel de Costos de Apoyo Directo (CAD) a disposición de pequeñas OP es inadecuado para emprender todas las actividades de apoyo necesarias relacionadas con la PHD y en particular monitoreo y evaluación y diálogo político. Los estudios de país señalaron consistentemente que el uso de recursos de Otros Costos Operacionales Directos (OCOD) para la implementación de actividades de desarrollo de capacidades de los socios locales es uno de los factores más importantes para el éxito de las actividades emprendidas, pero su nivel es generalmente inadecuado y obstaculizado por problemas predecibles. Las decisiones de gerencia tomadas por las OP del PMA, tales como una mayor concentración de actividades dentro de regiones específicas o mayor delegación (cuando sea posible) de funciones a instituciones locales, podría en parte atacar el problema de escasez de OCOD y CAD.

200. La implementación de las operaciones de desarrollo del PMA de acuerdo a las directivas de la PHD tiene importantes implicaciones para los requerimientos de recursos. De hecho, los proyectos que cumplen con la PHD deben ser: (i) de alta calidad - más participativos, basados en la comunidad, mejor monitoreados, etc.; y ii) realizados en las áreas más pobres del país, donde es más difícil operar (y donde operan pocos socios potenciales del PMA). en la práctica, como se describe en las secciones previas, la implementación de proyectos de acuerdo con las directivas de la PHD requiere mayores recursos (principalmente operacionales más que de alimentos) que los requeridos para la implementación de proyectos de desarrollo en la era pre-PHD.

201. El tema de la obtención de recursos fue, no obstante, resaltado sólo marginalmente en el documento de la PHD que presentó el problema brevemente, sugiriendo que se debería considerar una combinación de CAD incrementado y asignación de fondos generales. También debe notarse que en el marco de la política de financiación del PMA el mecanismo de asignación de recursos en efectivo es principalmente calculado en tonelajes, sin tomar en cuenta las categorías de programa del PMA o el país específico y los requerimientos del proyecto. La obtención de recursos de la PHD fue analizada de acuerdo con los siguientes aspectos: (i) financiamiento de implementación de la PHD como se define en el Plan de Acción de la PHD (por ejemplo actividades de capacitación del personal del PMA y producción de lineamientos); (ii) financiamiento de la categoría de programa de desarrollo del PMA; y (iii) financiamiento del componente correspondiente de artículos no comestibles.

Mecanismos de obtención de recursos para operaciones de desarrollo del PMA

La obtención de recursos de las actividades de desarrollo y las medidas de apoyo correspondientes a nivel de país es emprendida sobre la base de los siguientes pasos y condiciones:

- La aprobación por la JE del PMA de un Programa de País o un proyecto específico;
- El Servicio de Movilización de Recursos del PMA se encarga así de obtener con los donantes los recursos aprobados para las actividades 'básicas' del PP, ya que la aprobación del PP por la JE del PMA no necesariamente significa que los recursos aprobados estarán disponibles para el país;
- Las fuentes de financiamiento de las actividades de desarrollo son esencialmente dos: i) contribución multilateral, que es una contribución para la cual el PMA determina el Programa de País, o las actividades del PMA para las cuales la contribución será utilizada y cómo será utilizada; ii) contribución multilateral dirigida, que es una contribución que los donantes piden al PMA dirigir a una actividad específica o actividades iniciadas por el PMA o a un Programa de País específico;
- En los últimos cinco años las contribuciones multilaterales han representado el 70-75% del total de los fondos de desarrollo;
- Las contribuciones multilaterales dirigidas y una gran cuota de financiamiento multilateral tienen mecanismos vinculantes y administrativos o restricciones anexas tales como: i) una solicitud para comprar artículos en un lugar especifico; ii) una solicitud para comprar un artículo específico; iii) una incapacidad de proporcionar oportunamente (y de acuerdo con la Política de Recuperación de Costos Completos) los CAD y otras contribuciones en efectivo debido a restricciones legislativas de los donantes.
- Los niveles de asignación de los diferentes Programas de País se definen anualmente. Dado que los requerimientos existentes de ayuda alimentaria para el desarrollo exceden los recursos disponibles, el PMA ha instituido un proceso interno de asignación planificado anualmente bajo el cual se están estableciendo objetivos de planificación de recursos más realistas para facilitar el planeamiento de la Oficina de País.

El financiamiento de implementación de la PHD según el plan de acción

202. Los costos de capacitación y otros relacionados con las actividades de implementación de la PHD previstos por el plan de acción, y la producción de los correspondientes lineamientos, fueron esencialmente cubiertos a través de los recursos de Apoyo al Programa y Administración y algunas donaciones específicas ad hoc de los donantes. Las actividades fueron emprendidas de acuerdo con el plan de acción y por consiguiente el nivel de recursos provistos estuvo en línea con lo planeado. Debe no obstante notarse que esas actividades de desarrollo de capacidades se enfocaron esencialmente en la Sede del PMA y en el personal regional, mientras que la cobertura del personal de la OP ha sido limitada.

Las dificultades en la obtención de recursos para el portafolio de desarrollo del PMA

203. La sección 1.1. ya describió las tendencias descendentes en el apoyo de los donantes al portafolio de desarrollo del PMA y las razones que están detrás de estas tendencias. Aquí se revisa el financiamiento del portafolio del PMA sobre la base de las necesidades del país, de la predictibilidad, mecanismos de vinculación y de asignación de fondos para actividades particulares.

204. Con respecto a las necesidades del país y al nivel de **obtención de recursos del PP**, surgieron cuatro hallazgos principales de los estudios de país y de la revisión documental:

- La brecha general entre el nivel de recursos aprobados y el nivel de contribuciones confirmadas en el financiamiento de los Programas de País se redujo si se compara con el período pre-PHD. No obstante esto se debe esencialmente al hecho de que los presupuestos del PP son ahora desarrollados sobre la base del nivel proyectado de fondos disponibles, a diferencia del pasado cuando los PP se basaban en las necesidades identificadas a nivel de país sin tomar en cuenta los recursos disponibles. Además debería notarse que la brecha es aún así importante considerando que los PP aprobados requerirían aproximadamente $350 millones por año mientras que los recursos a disposición del PMA son de un promedio de 250$ millones por año.
- El tamaño absoluto de las operaciones de desarrollo del PMA varía considerablemente (por ejemplo en el 2003, en los siete países seleccionados, de un rango de aproximadamente 3 millones de USD en Honduras se pasa a más de 17 millones de USD en Bangladesh[38]) y es determinado esencialmente por el nivel de contribuciones multilaterales dirigidas y por la cuota de fondos multilaterales determinada por el Departamento de Operaciones del PMA sobre la base de los requerimientos del PP[39]. Esto implica considerables diferencias en el nivel de recursos en efectivo a disposición de las OP para el apoyo de actividades (ver discusión en los párrafos 208-211);

Cuadro 4: Principales contribuciones de los donantes a las operaciones de desarrollo del PMA en USD (1994-2003)[40]

Donantes	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total 1994-2003
Australia	35.204.858	39.900.000	42.500.000	37.776.939	25.672.342	27.454.243	28.435.071	22.104.989	12.815.742	909.518	272.773.701
Canadá	6.400.000	49.600.000	43.600.000	58.181.299	45.136.002	45.210.050	27.409.623	23.165.688	22.660.568	53.848.464	435.211.694
Dinamarca	37.480.235	2.932.890	32.876.391	30.292.250	29.318.724	30.837.235	27.288.549	26.135.989	23.335.667	23.227.779	303.725.709
CE	49.192.972	58.219.997	40.85.022	30.017.900	17.221.044	178.847	1.324.034	1.435.942	0	1.714.286	200.160.044
Finlandia	5.322.375	7.325.426	7.077.409	10.253.702	9.907.407	10.357.313	8.852.306	8.408.698	7.942.907	8.437.856	83.885.398
Francia	3.356.793	2.770.403	2884.615	4.849.145	3.673.506	6.862.811	5.912.237	5.752.622	1.368.090	0	37.430.223
Alemanna	27.962.596	33.551.843	33.392.081	35.028.044	28.620.802	8.303.121	23.318.512	21.122.050	21.043.746	22.949.291	275.292.145
Italia	5.834.615	2.173.913	3.275.942	3.575.397	4.519.774	2.735.469	3.589.441	0.489.810	9.370.299	11.518.153	57.083.316
Países Bajos	26.267.324	26.811.090	29.146.446	0	02.882.844	337.314	184.980	0	0	0	85.629.998
Noruega	30.162.780	3.941.895	20.610.184	28.800.879	26.483.208	18.789.866	16.278.812	20.778.027	28.678.699	26.192.167	247.716.517
EE.UU.	73.600.000	49.200.000	84.600.000	55.565.500	113.173.298	66.393.519	51.101.385	111.169.792	66.057.985	63.710.758	734.572.237
Otros Donantes	59.568.187	60.015.190	67.439.140	49.136.373	39.472.165	30.096.410	28.566.025	17.834.863	21.483.171	28.067.722	401.679.245
Total	420.352.735	403.442.647	408.257.230	343.477.428	346.081.173	267.556.198	222.261.478	268.398.470	214.756.874	240.575.994	3.135.160.228

Fuente: Datos del PMA

[38] Cabe señalar también que en el 2003 10 de los 55 países con operaciones de desarrollo tenían gastos operacionales por debajo de 1 millón de dólares.

[39] En general algunos PP, como por ejemplo el de Etiopía, están plenamente dotados de recursos con contribuciones multilaterales directas mientras que los PP de países 'menos atractivos para los donantes' están financiados principalmente a través de contribuciones multilaterales.

[40] Algunas de las recientes fluctuaciones en el nivel de contribución de los países europeos pueden ser explicadas por el hecho de que los compromisos están hechos en euros.

- Se registraron algunas deficiencias en términos de niveles de financiamiento general para las OP (Mali, Honduras) y en términos de la obtención de recursos de actividades de desarrollo específicas. En el caso de Mozambique por ejemplo, se informa que el proyecto Fondo de Alimentos para el Desarrollo está restringido por falta de financiamiento;
- Como se esperaba, la cobertura de actividades de desarrollo apoyadas por el PMA superó las necesidades del país; pero también se ha advertido que en ciertas circunstancias la asignación de recursos por los donantes a varias categorías de programa del PMA no refleja las reales circunstancias del país. Un ejemplo de esto es el financiamiento del portafolio de Etiopía, donde los recursos de financiamiento del PP (2003-2006) fueron reducidos a cerca del 50% en comparación con las anteriores PP, mientras que los recursos de OU representan más del 80% del portafolio del PMA en Etiopía. Pero, como se resalta en el estudio de país, el problema de la inseguridad alimentaria en Etiopía es esencialmente de naturaleza estructural más que transitoria y por consiguiente el énfasis en las OU en la asignación de recursos no es necesariamente el mecanismo de respuesta más apropiado.

205. El estudio de la Fase 1 reveló que el principal problema de obtención de recursos para las operaciones de desarrollo del PMA está vinculado al nivel real de **predictibilidad** multianual de recursos (alimentos y efectivo), que en un contexto relativo al desarrollo parece especialmente crucial (ver por ejemplo la fluctuación en las contribuciones de los donantes para el desarrollo ilustrada en el Cuadro 4, página 42).

206. De hecho esta es una de las principales preocupaciones expresadas por el personal del PMA durante las entrevistas y es también resaltada por la Estrategia de Movilización de Recursos (2000) que propugnan los comités multianuales de parte de los donantes. También, actualmente las asignaciones se hacen siempre sobre una base anual[41], aunque el PMA hace algunas proyecciones 'razonables' sobre el nivel de asignaciones multilaterales de mediano plazo.

207. Los temas de la ayuda alimentaria vinculada y la asignación de fondos de la asistencia han sido ya discutidos en las secciones 2.1 y 2.2. Aquí vale la pena reiterar el hecho de que los estudios de país pusieron en evidencia las repercusiones de vincular la ayuda alimentaria a los costos y lo apropiado de las raciones de alimentos en relación a las circunstancias locales. En el Proyecto de Alimentación Escolar en Etiopía por ejemplo, luego de las decisiones de los donantes, la Farfa (un alimento fortificado) producida localmente fue reemplazada con MMS importada que, según se reportó, estaba lejos de ser apreciada por los niños.

La provisión de recursos para las medidas paralelas no está acorde con el nivel de requerimientos de la PHD

208. Existen dos principales fuentes de financiamiento que el PMA utiliza para la obtención de recursos de las 'medidas paralelas' (por ejemplo capacitación, M&E, etc.) a nivel de país. Estas son CAD Y OCOD[42]. Su nivel de recursos depende principalmente pero no exclusivamente del tonelaje. De hecho, por un lado merecen destacarse los esfuerzos de programación hechos por el Departamento de Operaciones del PMA para asegurar OP de al menos el mismo nivel de OCOD/CAD del 2002, sin tomar en cuenta el tonelaje anual; por otro lado, los OCOD están siempre subfinanciados por causa de la renuencia de los donantes, particularmente en el caso de las contribuciones directas, para proporcionar recursos para este fin. Debería notarse también que el número de OP y proyectos a ser apoyados tiene también su lugar en el nivel global de CAD y OCOD.

Los presupuestos de las operaciones del PMA se organizan de acuerdo a las siguientes categorías de costos:

- Costos Operacionales Directos (COD): cualquier costo en que el PMA incurre al proporcionar insumos utilizados directamente en las intervenciones del PMA por los beneficiarios, por el gobierno del país recipiendario o por otros socios en la implementación. Esto incluye el costo de los artículos, transporte oceánico y costos relacionados, y transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM);
- Otros Costos Operacionales Directos (OCOD): costos relacionados con recursos en efectivo normalmente puestos a disposición de los Socios en la Implementación para el desarrollo de capacidades e implementación de proyectos;
- Costos de Apoyo Directo (CAD): costos en que se incurre en apoyo inmediato de un proyecto, adicional a los costos operacionales directos, y en los que no se incurriría si el proyecto no existiera. Estos incluyen esencialmente el costo de salarios para la provisión de servicios de apoyo administrativo y técnico.
- Costos de Apoyo Indirectos (CAI): costos en los que se incurre al dotar de personal y en las operaciones de la sede del PMA y oficinas regionales, y costos de overhead en las oficinas de país que no pueden ser atribuidos fácilmente a cualquier categoría o actividad de programa.

[41] Hay algunas excepciones raras pero notables a esto, por ejemplo la asignación multianual hecha por Canadá a las actividades de alimentación escolar.

[42] Las asignaciones en efectivo (OCOD y CAD) están vinculadas al tonelaje real del valor del PP y son determinadas anualmente de acuerdo con techos específicos (6% del valor de los COD para OCOD y 10% de los CAD en el caso de PMD; y 3% y 6% respectivamente para PBIDA) y con el nivel de recursos en efectivo puestos a disposición por los donantes. En los dos últimos años se ha introducido una mayor flexibilidad permitiendo a las OP cambiar asignaciones en efectivo entre OCOD y CAD de acuerdo a las necesidades específicas.

209. Además, debe advertirse que el informe de la evaluación temática de la Oficina de Evaluación del PMA basada en evaluaciones de 19 PP[43] resaltó el hecho de que (i) la implementación del PP ha sido entorpecida por el inadecuado apoyo presupuestario para costos de artículos no comestibles (por ejemplo en Mozambique y Bolivia); (ii) tales problemas han sido particularmente serios en el caso de Oficinas de País más pequeñas donde es más difícil encontrar los recursos necesarios para reclutar personal con un núcleo de competencia y experiencia relevantes a los programas de desarrollo; y (iii) la presencia en el país de otras operaciones del PMA (OU, OPSR) ha aliviado en algunos casos las restricciones de recursos encontradas en la implementación del portafolio de desarrollo, dado que los CAD adicionales disponibles han sido también indirectamente utilizados para apoyar a estos últimos.

210. Estos hallazgos fueron ampliamente confirmados por los estudios de país donde los niveles de obtención de recursos de CAD y OCOD fueron analizados como dos temas separados. De hecho, los CAD juegan un papel fundamental en el fortalecimiento de las capacidades de las OP cuando emprenden las diferentes actividades de apoyo desde el diseño de proyectos al monitoreo y evaluación y al diálogo político. Tres principales observaciones y hallazgos son pertinentes:

- Los hallazgos de los estudios de país indican que las capacidades de la OP para el diseño y supervisión de proyectos y para el diálogo político varían ampliamente. Por ejemplo, en el caso de pequeñas oficinas tales como Mali y Bolivia, los estudios reportaron importantes deficiencias respecto al monitoreo y evaluación y al diseño de proyectos. La dispersión de las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA en grandes partes del país, y sus correspondientes costos de supervisión, fueron considerados contribuciones adicionales al problema. En Mozambique el equipo de evaluación observó que la OP del PMA había sido débil en el diálogo político debido a la falta de personal experto, con las consecuentes repercusiones en la contribución general de las prioridades nacionales del PMA. Tales deficiencias pueden ser en parte atribuidas a un nivel insuficiente de recursos a disposición de la OP para reclutar el personal necesario o emprender las actividades necesarias en apoyo a instituciones nacionales. De hecho, en el caso de las OP que manejan grandes programas, tales como los de Etiopía y Bangladesh, no se reportaron tales deficiencias. En el caso de Etiopía, el estudio de país observó el importante diálogo político y el lobby emprendidos por la OP en la Coalición de Seguridad Alimentaria;
- Las entrevistas y análisis a nivel de país indican que los niveles de efectivo requeridos para la implementación de actividades bajo los principios de la PHD son en general proporcionalmente más altos que para OU y OPSR, y que los recursos para OU y OPSR (humanos y financieros) son frecuentemente utilizados para la implementación de actividades del PP, como se observó en los casos de Etiopía y Mozambique. Por consiguiente, los costos de apoyo de la OP a la implementación apropiada de los Programas de País pueden realmente ser más altos que lo que normalmente está presupuestado por los CAD. No obstante, la falta de un sistema de contabilidad de gerencia por el PMA imposibilita un análisis minucioso de tales costos ya que a nivel de país los diferentes costos de supervisión (transporte, administración, monitoreo de proyecto), a la vez que son claramente explicados a nivel de OP, no pueden ser atribuidos a categorías de programa específicas (OU, OPSR y de desarrollo)[44].

211. **ODOC** son básicamente diseñados para proporcionar los recursos necesarios para poner a los socios locales en situación de implementar autónomamente las actividades apoyadas por el PMA. Se puede hacer las siguientes observaciones:

- El uso principal de recursos OCOD es para actividades de apoyo a los socios locales en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos, por ejemplo el desarrollo de capacidades y la provisión de medios de transporte. En algunos casos los recursos financieros han sido también utilizados para proveer recursos en efectivo a fin de complementar la ayuda alimentaria o para actividades piloto (por ejemplo la construcción de pozos en Etiopía);
- La provisión de recursos en efectivo a través de OCOD para emprender actividades de desarrollo de capacidades de los socios locales es uno de los principales factores para el éxito en la implementación de proyectos específicos. A nivel de país, el nivel de rendimiento y calidad de las intervenciones depende en gran medida de la asignación específica de OCOD;
- El uso de OCOD para el suministro de artículos no comestibles a nivel de proyecto es considerado inapropiado, porque tales recursos deberían ser proporcionados por otros socios y la contribución del PMA es en cualquier caso muy limitada para tener algún impacto significativo;
- El nivel de recursos OCOD es generalmente inadecuado y, más crucialmente, no confiable. De hecho, la escasez de recursos OCOD fue identificada como un importante factor que limita la capacidad de los socios en la implementación para alcanzar las áreas remotas.

[43] OEDE, "Informe Total de la Evaluación Temática sobre la Metodología del Programa de País"; PMA, 2002.

[44] En la práctica varios estudios de país notaron que el personal y los recursos cubiertos por actividades OU y OPSR fueron también utilizados para apoyar actividades de desarrollo. No obstante no se pudo cuantificar el nivel y costos de tal apoyo.

CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y TEMAS PARA CONSIDERACIÓN

212. Este capítulo final está subdividido en dos secciones principales. La primera sección presenta las conclusiones principales sobre la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de la PHD. Extrae las lecciones identificando los factores clave que han obstaculizado o promovido el logro de los resultados esperados, y establece las conclusiones finales sobre la PHD así como algunas prioridades estratégicas futuras. La segunda sección presenta un conjunto de recomendaciones y asuntos para su futura consideración.

3.1 CONCLUSIONES CLAVE

3.1.1 LOS DESEMPEÑOS DE LA PHD

La pertinencia de la PHD

213. El propósito básico de la formulación de la PHD fue incrementar la pertinencia de las intervenciones de desarrollo del PMA afinando su enfoque y estableciendo un conjunto de principios para su implementación. Los hallazgos de la evaluación han resaltado el progreso hecho durante los últimos años en el grado de consistencia de las actividades de desarrollo del PMA con las prioridades nacionales e internacionales, en particular con respecto a los objetivos MDM y DERP. El más notable progreso en la pertinencia de las operaciones de desarrollo del PMA se dio a nivel de proyecto, donde las actividades promovidas están ahora más en línea con las prioridades y circunstancias de los beneficiarios.

214. Hablando en sentido amplio, el progreso registrado es atribuible no solamente a la PHD sino también a una serie de medidas puestas en vigor por la PMA (por ejemplo la metodología de Programa de País) y a un ambiente político más conducente para iniciativas en la reducción de la pobreza y seguridad alimentaria (por ejemplo DERP, MDM). No obstante, la PHD es considerada un importante factor que contribuye a incrementar la pertinencia de las operaciones de desarrollo del PMA, particularmente en cuanto a:
- El énfasis dado a la determinación de los grupos vulnerables (a través de ACV) y a la apropiación por actores locales;
- La definición de modalidades más claras para el uso de la ayuda alimentaria en un contexto de desarrollo;
- La aplicación de sus principios básicos a otras operaciones del PMA (de emergencia y recuperación), que ha contribuido a incrementar su pertinencia para los contextos local y nacional;
- El énfasis dado a las circunstancias de los beneficiarios en la identificación de las actividades, particularmente en los proyectos de alimentos por activos que se han mudado de la promoción de grandes infraestructuras hacia la creación de activos más relevantes para las circunstancias de la gente pobre;
- La atención prestada a las prioridades de ciertas categorías vulnerables (por ejemplo las medidas puestas en vigor para abordar la brecha de género en la asistencia a las escuelas).

215. No obstante, mientras que se encontró consistencia entre las actividades de desarrollo promovidas por el PMA y el DERP nacional, el nivel de prioridad, otra vez en términos de recursos locales asignados por los gobiernos socios a los proyectos apoyados por la PHD, ha variado, con los consecuentes efectos sobre los resultados generales y la sostenibilidad. Además, han emergido algunas tensiones entre la aplicación de las directivas de la PHD y las prioridades locales y la apropiación, particularmente con respecto a la determinación de objetivos, discriminación positiva en favor de las mujeres, y el uso de una metodología de proyecto para la implementación.

La eficacia y el impacto de la PHD

216. La evidencia reunida durante las estudios de país, particularmente a nivel de proyecto, y un número de otros documentos han permitido al equipo extraer algunas conclusiones sobre la eficacia de las operaciones de desarrollo del PMA, aunque ni las líneas de base, ni los objetivos ni las medidas fueron puestas en práctica al momento de la formulación de la PHD:
- Los resultados fueron particularmente positivos para los proyectos de alimentación escolar que consistentemente mostraron un mayor nivel de asistencia. También se reportaron menores tasas de repetición y mayor atención durante las lecciones. Particularmente alentador fue el aumento de las matrículas de niñas en la escuela.
- Se encontró considerable evidencia con respecto a la protección de medios de vida y a los correspondientes resultados de desarrollo (áreas de enfoque 3, 4 y 5). Los resultados logrados están esencialmente vinculados a los beneficios derivados de la producción agrícola incrementada, servicios sociales básicos y actividades generadoras de ingresos;
- La evidencia sobre los resultados para el objetivo estratégico 1 *(posibilitar que los niños y madres gestantes y lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y de salud relacionadas con la nutrición)* fue menos convincente. De hecho, mientras que se observó de manera reiterada un mayor nivel de asistencia de niños y mujeres a los servicios de salud, las indicaciones sobre logros relacionados con la nutrición fueron muy dispersas. En la práctica, a pesar de las áreas de enfoque objetivas, los alimentos parecen haber jugado un papel más importante como incentivo para atender a servicios de salud que como alimento en sí;

- La búsqueda de evidencia sobre impacto fue limitada por la falta de líneas de base e indicadores de impactos así como por el período de implementación relativamente corto de la PHD. Se observó sin embargo alguna evidencia de impacto real o esperado con respecto a la vulnerabilidad reducida, un menor fenómeno de migración y un papel socioeconómico de la mujer mejorado.

217. Los hallazgos de la evaluación indicaron que la aplicación de los principios de la PHD en las operaciones de desarrollo del PMA ha contribuido de manera notoria a sus resultados, particularmente en lo que se refiere a:

- Creación de activos que, en comparación con el pasado, ha mejorado efectivamente los medios de vida de los participantes; *y*
- El rol mejorado dado a las organizaciones comunales en la identificación y gestión de las actividades emprendidas.

218. No obstante, los estudios de país han puesto en evidencia también algunas deficiencias relacionadas con la programación y diseño relativas a la PHD, tal como el hecho de que:

- No se dio atención adecuada a los aspectos nutricionales de las actividades de desarrollo del PMA como un área específica de enfoque ni como una prioridad transversal. Esto podría ser explicado en parte por las pobres capacidades institucionales y de absorción de los socios en la implementación, por la cortedad de recursos para las medidas paralelas, y por el hecho de que factores diferentes de los alimentos, tales como suministro de agua y saneamiento y la incidencia de enfermedades, también influyeron fuertemente en la probabilidad de lograr resultados nutricionales. No obstante, mientras que la ayuda alimentaria no puede ser considerada como el único recurso necesario para reducir la desnutrición y sus consecuencias correspondientes, hay un creciente número de evidencias que muestra que la ayuda alimentaria puede tener un impacto nutricional importante[45] que va más allá de abordar problemas relacionados con las brechas de consumo de corto plazo;
- Las inversiones en actividades de alimentos por capacitación fueron muy limitadas;
- Los mayores niveles de asistencia a la escuela raramente se reflejaron en una mejor calidad de los sistemas educativos, y por consiguiente los potenciales beneficios de la asistencia alimentaria en los proyectos de alimentación escolar no siempre han sido plenamente explotados;
- La implementación de las actividades de VIH/SIDA, esencialmente bajo el área de enfoque 1, puede de alguna manera ser artificial y no reflejar completamente la complejidad y dimensiones de los problemas. A este respecto el equipo de evaluación concluye que se requiere urgentemente mayor dirección y orientación por parte del PMA.

219. Finalmente el equipo de evaluación observó que la contribución general de las intervenciones apoyadas por el PMA a nivel medio y macro es menos robusta que a nivel de proyecto, ya que está estrechamente vinculada al tamaño general de las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA pero también a ciertas elecciones estratégicas hechas por el PMA o por los socios nacionales, tales como (a) incorporación de metodologías PMA/PHD dentro de iniciativas más amplias para seguridad alimentaria y reducción de la pobreza, o (b) la opción de concentrar actividades en un área limitada para asegurar un desarrollo de capacidades más efectivo y una inversión *per capita* más sustancial.

La eficiencia de la PHD

220. Cuatro conclusiones clave se pueden extraer con respecto a la eficiencia de las operaciones de desarrollo del PMA, a saber:

- La ayuda alimentaria es generalmente entregada a tiempo y esto contribuye a incrementar su eficacia y pertinencia;
- Los esfuerzos en términos de integración de las iniciativas apoyadas por el PMA son generalmente sistemáticos y han llevado a un mayor nivel de eficiencia;
- La eficiencia de la ayuda alimentaria depende en gran medida de las modalidades de adquisición, ya que en general la ayuda alimentaria como una transferencia directa de los países donantes ha resultado ser más cara que la ayuda alimentaria comprada bajo modalidades triangulares o de compras locales. Los hallazgos del estudio de país también confirmaron que el PMA puede ser considerado una organización eficiente con respecto a la adquisición de alimentos cuando la provisión de recursos no vinculados de los donantes lo permite;
- De otro lado la dirección del PMA no ha prestado suficiente atención al análisis sistemático de los temas eficientes. La información es recolectada pero no siempre analizada de manera que pueda permitir decisiones informadas de política y programación.

221. Es importante notar, no obstante, que el asunto de la mejor eficiencia fue sólo marginalmente abordado por la PHD, que buscaba esencialmente mejorar la pertinencia y eficacia de las actividades de desarrollo del PMA. Por consiguiente es difícil establecer vínculos directos entre la eficiencia de las operaciones de desarrollo del PMA y la implementación de la PHD. No obstante, la evaluación identificó algunos vínculos entre la PHD y la eficiencia del PMA. Estos son:

- El enfoque afinado de las actividades de desarrollo del PMA junto con restricciones en las áreas de apoyo, lo cual contribuye a la eficiencia;
- El énfasis de la PHD en la oportunidad del suministro de los alimentos;
- El establecimiento de áreas de enfoque que puedan también ser aplicadas a otras categorías de programas del PMA, favoreciendo así la integración progresiva de

[45] Ver por ejemplo los diferentes hallazgos de la investigación sobre impactos nutricionales de la ayuda alimentaria ilustrados en 'Alimentos para la nutrición por medio de la incorporación del tema de nutrición en el PMA' del PMA, 2004, página 7.

las iniciativas del PMA;
- De otro lado como resultado de la metodología de la conducción por la comunidad propugnada por la PHD, una proliferación del tipo de productos de proyecto e intervenciones a ser apoyadas en algunos casos, con reducciones asociadas en enfoque y eficiencia.

La sostenibilidad de la PHD

222. Se pueden extraer cuatro conclusiones clave sobre la sostenibilidad de la PHD y las operaciones de desarrollo del PMA, a saber:
- Los contextos en los cuales el PMA emprende sus operaciones de desarrollo son extremadamente complejos y problemáticos. Por consiguiente es difícil aplicar a la asistencia del PMA a los muy pobres, todos los criterios de sostenibilidad que uno podría aplicar a diferentes tipos de asistencia para el desarrollo donde normalmente se espera la 'reducción progresiva' después de un 'razonable número de años';
- Los hallazgos de país sobre la sostenibilidad de los beneficios del proyecto son generalmente positivos;
- En general la sostenibilidad de los cambios institucionales relacionados con la PHD es fuerte a nivel de las organizaciones de la comunidad, satisfactoria con respecto a los socios en la implementación, pero generalmente débil aún a nivel político;
- Se registró una falta significativa de lineamientos claros y de atención a las estrategias de salida en el diseño de proyectos. No obstante la elaboración de estrategias de salida no debería necesariamente implicar una retirada de la asistencia del PMA de un sector o un país, ya que las estrategias de salida necesitan ser específicas al contexto. En algunos casos las estrategias de salida pueden conllevar un cambio en el tipo o nivel de implicación o una transición gradual a otras según el nivel de desarrollo de las capacidades.

223. Los principales efectos reales y potenciales de la PHD sobre la sostenibilidad de las intervenciones de desarrollo del PMA pueden ser resumidos como sigue:
- Mayor dificultad de la directiva de política en lograr trabajo adicional sostenible en una configuración institucional pobre y generalmente difícil y de recursos restringidos;
- Una contribución positiva a nivel de proyecto, particularmente en la promoción de activos más relevantes a las prioridades de los beneficiarios que tienen consecuentemente más voluntad de mantenerlos, respondiendo así a las críticas hechas por la Evaluación Tripartita a este respecto;
- Una metodología participativa e inversión en recursos (cuando están disponibles) en desarrollo de capacidades que han asegurado un alto grado de apropiación por los socios locales de las metodologías promovidas por la PHD, aunque parcialmente entorpecidas a nivel nacional por las a veces pobres capacidades de diálogo de las OP;
- De otro lado, no hay evidencia del uso de ACV para señalar cuándo se debería reducir progresivamente la ayuda alimentaria, como fue previsto por la PHD;
- El hecho observado de que muchas actividades de la PHD contenían elementos de red de seguridad 'implícitos', los cuales, por su naturaleza, excepto quizás a largo plazo, no se debería esperar que sean reducidos progresivamente. No obstante los elementos de red de seguridad de las actividades apoyadas y sus implicaciones para la cobertura y duración no fueron completamente resaltados en el diseño de la PHD y raramente se explicitan en la programación y diseño de proyectos del PMA.

3.1.2 FACTORES CLAVE QUE INFLUYEN EN LA CALIDAD Y RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PHD Y OPERACIONES DE DESARROLLO DEL PMA

224. La evaluación identificó cinco factores clave en el proceso de implementación de la PHD que influyeron en los resultados de la PHD a nivel de país y de proyecto. Estos son (a) el nivel de obtención de recursos de la PHD y las operaciones de desarrollo del PMA; (b) los logros y dificultades encontradas al emprender la 'implementación' y asociaciones 'estratégicas'; (c) las ventajas comparativas en la identificación de objetivos de las actividades; (d) los retos enfrentados en la incorporación del enfoque de género; y (e) la debilidad y retos enfrentados al monitorear el rendimiento de proyectos y al demostrar resultados.

Obtención de recursos de la PHD y operaciones de desarrollo del PMA

225. La evaluación extrajo cuatro principales conclusiones con respecto a la obtención de recursos de las operaciones de desarrollo del PMA de acuerdo con las directivas de la PHD:
- La implementación de actividades de desarrollo apoyadas por el PMA de acuerdo con los principios de la PHD ha conllevado un número de medidas paralelas que requieren niveles más altos de recursos en efectivo. No obstante, este asunto no fue suficientemente resaltado en el diseño de la PHD, que en la práctica apuntaba a hacer más con el mismo nivel de recursos;
- El financiamiento del portafolio de desarrollo del PMA presenta una tendencia descendente. La evaluación observó, no obstante, que en algunos casos los donantes dieron prioridad al apoyo a respuestas de emergencia del PMA en situaciones donde las intervenciones de largo plazo hubieran sido más apropiadas. Además, el hecho de vincular la ayuda alimentaria, la asignación de fondos para la asistencia y la pobre predictibilidad en el flujo de recursos también afectó el rendimiento general de las operaciones de desarrollo del PMA;
- Las capacidades de las Oficinas de País del PMA dependen en gran medida del nivel de CAD del que disponen, que la evaluación consideró inadecuado, particularmente en el caso de las OP que manejan pequeños PP en ausencia de otras operaciones del PMA (OU y OPSR) cuyas CAD pueden haber subsidiado las medidas de

apoyo en las actividades de desarrollo requeridas por la PHD. Esta escasez ha resultado en capacidades inadecuadas para el diseño de proyectos, M&E y frecuentemente diálogo político, y fue identificada como de crucial importancia para el logro de los objetivos de la PHD;

- El uso de recursos OCOD para la implementación de las actividades de desarrollo de capacidades del socio local fue identificado como uno de los factores más importantes en el éxito de las actividades emprendidas. Pero su nivel de financiamiento por los donantes es generalmente inadecuado y entorpecido por problemas de predictibilidad.

Asociación: un factor clave de éxito o fracaso

226. La existencia de marcos sólidos de asociación es probablemente el factor más importante que influye en el éxito o fracaso en el logro de los objetivos de la PHD. Los resultados de las asociaciones han influido particularmente en (a) el nivel de sinergia resultante de la provisión de ayuda alimentaria para iniciativas específicas de desarrollo; (b) la sostenibilidad general de los beneficios creados; (c) la oportunidad de extender el impacto de las intervenciones del PMA más allá del nivel del proyecto local; y (d) la creación de condiciones sostenidas para la seguridad alimentaria y resistencia a los *shocks*.

227. La implementación de asociaciones parece haber sufrido esencialmente dos principales deficiencias: (a) la escasez general de recursos de los socios en la implementación para la promoción de las actividades relacionadas con los objetivos estratégicos de la PHD que podrían ser complementadas por los alimentos del PMA; (b) la tendencia del PMA, de algún modo en contraste con los principios de la PHD, a concebir asociaciones para la implementación como una búsqueda por recursos complementarios a la asistencia del PMA, más que a considerar la ayuda alimentaria como un complemento para la implementación de otras iniciativas ya dotadas de recursos

228. Las asociaciones estratégicas han sido muy importantes para lograr la mejora de la coordinación con otros actores y para contribuir a ubicar las prioridades correspondientes de la PHD (por ejemplo la determinación de objetivos y la vulnerabilidad) en las agendas de reducción de la pobreza y seguridad alimentaria de los diferentes países recipiendarios. No obstante, la capacidad del PMA para promover asociaciones estratégicas más coordinadas que vayan más allá de la cooperación o consultas ad hoc ha dependido grandemente de la capacidad de las Oficinas de País para el diálogo político y el análisis y las habilidades de comunicación correspondientes, así como del marco de política general del país con respecto a la seguridad alimentaria y redes de seguridad.

Llegar a los más pobres: restricciones y oportunidades

229. En línea con los principios de la PHD, se registró un considerable progreso en llegar a la población vulnerable y a las áreas vulnerables. Tres factores contribuyeron mayormente a este resultado: (a) el uso sistemático del ACV; (b) la naturaleza de los objetivos estratégicos de la PHD que ayudaron a afinar el enfoque del PMA en favor de los pobres; y (c) la promoción de metodologías participativas que incrementaron en gran medida la pertinencia de las actividades vinculadas a las circunstancias y prioridades de los beneficiarios. Estos avances contribuyeron a atacar la debilidad en la determinación de objetivos resaltada por la Evaluación Tripartita.

230. Pero también se evidenciaron deficiencias y áreas por mejorar, y éstas se relacionan con la obtención de recursos, diseño y política:

- Muchos estudios de país evidenciaron la dificultad para llegar a las áreas remotas (escuelas, centros de salud, comunidades rurales) dentro de regiones con inseguridad alimentaria, un problema debido también a restricciones de recursos de parte de los socios en la implementación;
- También se observaron brechas relacionadas con el diseño y programación, siendo algunas soluciones (a) refinar el análisis de aquellos activos que son considerados prioridades clave para las categorías más vulnerables; y (b) la inclusión de otras metodologías para proporcionar asistencia a ciertas categorías de grupos vulnerables sólo marginalmente cubiertas por las actividades de la PHD. Estas actividades pueden no tener un objetivo estrictamente de desarrollo y pueden ser más bien de naturaleza de bienestar, pero son cruciales para asegurar la inclusión sistemática de aquellas categorías de beneficiarios que de otro modo podrían ser dejadas de lado o mayormente marginalizadas por el proceso de desarrollo;
- Además, las medidas implementadas para mitigar los efectos de la pandemia VIH/SIDA sobre la seguridad alimentaria están aún en una etapa experimental y de piloto y no parecen suficientes ni adecuadas, dada la complejidad de los problemas enfrentados por los hogares afectados. La evaluación reconoce que el VIH/SIDA no estaba en la agenda del PMA cuando fue formulada la PHD pero considera que se requiere una urgente orientación a este respecto;
- A nivel político, los hallazgos indicaron que: (a) el proceso de toma de decisiones sobre la selección de áreas ha dependido en parte de las negociaciones con las autoridades y socios nacionales, y los efectos finales no siempre han estado en línea con las prioridades de la PHD y el PMA; (b) la búsqueda de las áreas y comunidades más vulnerables en las cuales emprender proyectos basados en la ayuda alimentaria algunas veces contrasta con las metodologías de alcance sectorial; y (c) hay una necesidad de mayor progreso en la incorporación de las actividades de desarrollo del PMA dentro de marcos nacionales más amplios de reducción de la pobreza y seguridad alimentaria, de manera de extender los beneficios de las intervenciones del PMA más allá del nivel local.

La incorporación del enfoque de género está aún en construcción

231. Se extraen dos principales conclusiones de los hallazgos de la evaluación. La primera es que se ha hecho un considerable progreso respecto a los beneficios mejorados de las actividades de desarrollo del PMA para las mujeres. Esto ha sido logrado a través de la mayor participación de las mujeres en el ciclo del proyecto y la mayor consideración de las prioridades de las mujeres en el diseño del proyecto (activos, incentivos para las niñas, capacitación para las mujeres adultas), y es atribuible al menos en parte a la implementación de la PHD.

232. De manera más general, no obstante, debería advertirse que la PHD propugna un acercamiento amplio al género, abarcando las relaciones entre mujeres, hombres y niños. Pero aún hay poca evidencia de que tal perspectiva haya sido plenamente tomada en consideración, ya que el enfoque a nivel de país ha estado puesto esencialmente sobre la participación de las mujeres en las actividades y beneficios del proyecto. Además, los resultados obtenidos son generalmente a nivel micro con ningún efecto sobre el ambiente político.

Demostración de resultados y monitoreo de la eficiencia para la toma de decisiones 'informadas' sobre política y programación

233. Una debilidad principal identificada por la evaluación es el desempeño aún limitado del PMA en la demostración de resultados, en el monitoreo, y en el análisis de la eficiencia. En la práctica hasta ahora no está en posición, con algunas excepciones, de proporcionar evidencia sólida y sistemática sobre resultados logrados, particularmente a nivel de efectos, ni de analizar el costo-eficiencia y el costo-eficacia de sus actividades de desarrollo. Esto ciertamente limita las decisiones de política y programación tomadas por los donantes, el PMA y los gobiernos recipiendarios y va contra los principios de la PHD.

234. Tales deficiencias pueden ser particularmente atribuidas a las dificultades encontradas en el contexto en el cual opera el PMA al recolectar y analizar los datos, dificultades que se han incrementado al seguir los requerimientos de la PHD para demostrar resultados a nivel de efectos. Pero también debería notarse que los temas relacionados a M&E sólo recientemente se han convertido en una prioridad de gestión para el PMA.

235. La reciente constitución de la División de Gestión por Resultados y las medidas que están siendo puestas en práctica para mejorar las capacidades del PMA para demostrar resultados son promisorias, y los resultados están empezando a emerger. Pero los desafíos que quedan por delante son aún importantes, particularmente con respecto a la necesidad de monitorear sistemas en proporción a las capacidades a nivel local, que están restringidas por limitaciones de recursos actuales. Idealmente los requerimientos de GPR del PMA podrían ser parte de un marco más amplio de monitoreo de la pobreza sin crear duplicaciones e ineficiencias.

3.1.3 ¿ES LA PHD UNA POLÍTICA DIGNA DE APOYO? TRES PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA LAS FUTURAS OPERACIONES DE DESARROLLO DEL PMA

236. Los hallazgos de la evaluación indican que el PMA ha puesto en marcha, a pesar de algunas limitaciones y demoras, las medidas y directivas previstas por la PHD. Estas medidas fueron concebidas para atacar un número de deficiencias percibidas en el trabajo del PMA, particularmente en la esfera del desarrollo y tuvieron como meta cumbre **habilitar a la gente marginalizada para tomar parte en el proceso de desarrollo y para beneficiarse de él**.

237. El equipo de evaluación considera que esta meta cumbre ha sido, o está siendo, lograda, a pesar de algunas limitaciones, por el PMA en sus zonas de intervención y que la PHD debería ser vista como un factor de éxito. De hecho la implementación de las directivas de la PHD han contribuido a incrementar la pertinencia de las intervenciones del PMA; a lograr resultados consistentes con las metas nacionales de reducción de la pobreza y ampliamente en línea con las prioridades y expectativas de los grupos objetivo; y a mejorar la sostenibilidad de estos resultados.

238. El equipo de evaluación es por consiguiente de la opinión de que la PHD debería ser considerada una política acertada cuyos principios deberían recibir más apoyo y ser implementadas por el PMA y por los donantes, particularmente a la luz de su potencial para mejorar la calidad y pertinencia de otras operaciones del PMA, a saber OU y OPSR. Debería también notarse, no obstante, que como se ha puesto en evidencia en diferentes secciones del informe, algunos de los principios y objetivos de política de la PHD han sido subsumidos por un número de cambios de política dentro del PMA (por ejemplo la formulación de prioridades del Plan Estratégico del PMA y la Política de Alimentos para la Nutrición). Puede haber por consiguiente la necesidad de actualizar la política contra este trasfondo.

239. La implementación de la PHD ha ayudado también a aclarar el real y potencial rol del PMA en la ayuda alimentaria en situaciones de naturaleza no estrictamente de urgencia y recuperación. En la práctica la evaluación ha confirmado una de las mayores suposiciones de la PHD, a saber que los alimentos por sí solos no pueden contribuir al desarrollo de la misma manera que otras medidas, pero también que la asistencia alimentaria puede jugar un papel específico dentro de marcos de reducción de la pobreza y seguridad alimentaria de largo plazo.

240. De hecho la evaluación ha observado que, en el contexto de iniciativas nacionales e internacionales para la reducción de la pobreza, hay dominios de intervención

(tales como protección de capital humano y el desarrollo de resistencia a shocks en escenarios institucionales difíciles) donde el know-how y la ayuda alimentaria del PMA presentan ventajas reales y potenciales en comparación con otros actores y otras intervenciones. Estos dominios de intervención no necesariamente tienen un carácter puramente de desarrollo sino más bien una función de 'protección'[46] y son ciertamente importantes para favorecer el proceso de inclusión de ciertas categorías de grupos vulnerables en el proceso de desarrollo.

241. En el contexto de la PHD, se esperaba que la ayuda alimentaria fuera una herramienta con sus propios méritos (por ejemplo la autoselección, incremento del consumo de alimentos de los hogares) y no solamente un recurso adicional para ser utilizado en ausencia de otras formas de transferencia tales como efectivo. Los hallazgos de la evaluación indican que los participantes en las actividades de desarrollo del PMA necesitan algunas formas de transferencia para apoyar o proteger su capital humano y medios de vida y que la ayuda alimentaria es una forma apropiada de transferencia (aún si en algunos casos el nivel de idoneidad de las raciones de alimentos[47] no fue claro), mientras que en algunos proyectos de alimentos por activos el efectivo pudo haber sido utilizado, aunque de manera limitada.

242. No obstante, el análisis también identificó algunas áreas relacionadas con la PHD donde se necesitan mejoras para elevar la ventaja comparativa y la pertinencia general de las actividades de desarrollo y la ayuda alimentaria del PMA. Estas han sido resaltadas en secciones previas de este informe, y en breve se refieren esencialmente a la necesidad de que el PMA: (a) mejore sus estrategias de asociación; (b) refine adicionalmente la selección de objetivos de sus intervenciones; y (c) haga consistentes progresos en temas relacionados con la nutrición que, en opinión del equipo de evaluación, no han sido abordados de acuerdo con los requerimientos de la PHD.

243. De hecho los estudios de país indican que el nivel de integración de la asistencia del PMA dentro de marcos más amplios de política y programación varía considerablemente y que, donde existe integración, los beneficios de las actividades de desarrollo promovidas por el PMA se extienden más allá del impacto localizado y sus oportunidades de sostenibilidad se incrementan. Hay por consiguiente una necesidad de que el PMA vaya más allá de un concepto de asociación que ve la ayuda alimentaria como un recurso alrededor del cual construir las intervenciones, hacia una visión donde la ayuda alimentaria complementa otros recursos dentro de los planes nacionales y locales de reducción de la pobreza y recuperación. La incorporación de la asistencia alimentaria dentro de metodologías de alcance sectorial podría ser un desafío importante para el futuro. En tales contextos la experiencia de la PHD del PMA en el trabajo con comunidades pobres y marginalizadas podría ser un elemento enriquecedor significativo en la edificación sobre prioridades comunales locales y en la reducción de los riesgos de la sobrecentralización e inflexibilidad que caracterizan a muchas MAS.

244. Los estudios de país también confirmaron que la asistencia del PMA cubre áreas y categorías vulnerables que otros actores no pueden alcanzar. Esta es una ventaja comparativa importante para el PMA (ciertamente una razón de ser para el uso de la ayuda alimentaria) que podría potencialmente ser más afilada para acometer esas deficiencias de programación e implementación que limitan las capacidades del PMA para apoyar a ciertas categorías de grupos vulnerables.

245. Finalmente los estudios de país advirtieron que el PMA es aún débil para lograr (y demostrar) resultados relativos a la nutrición, que ciertamente podrían ser vistos como una importante justificación para el uso sistemático de transferencias basadas en la ayuda alimentaria en situaciones de no urgencia y en la presencia de mercados en funcionamiento, especialmente a la luz de la evidencia acumulada sobre el impacto real y potencial de la ayuda alimentaria en la nutrición. Es por consiguiente urgente darle a la nutrición 'una prioridad más alta' en las actividades del PMA, ampliando la agenda de la nutrición e incorporando consideraciones relativas a la nutrición en todas las actividades del portafolio de desarrollo del PMA. Esto claramente representa un desafío para el PMA, sus socios y la comunidad de donantes ya que factores diferentes de los alimentos, tales como suministro de agua y saneamiento y la incidencia de enfermedades, también influyen en la probabilidad de lograr resultados nutricionales, mientras que recursos adicionales podrían ser necesarios para demostrar aquellos resultados convincentemente. Contra este trasfondo, el Documento de Política de Alimentos para la Nutrición del PMA, del 2004, parece ser un paso importante en la dirección correcta.

246. Por consiguiente el equipo de evaluación considera que la futura programación para el desarrollo del PMA debería concentrarse esencialmente en tres prioridades estratégicas (ver siguiente sección).

Las tres futuras prioridades estratégicas para las operaciones de desarrollo del PMA

- Mayor integración de la asistencia del PMA dentro de marcos más amplios de reducción de la pobreza;
- La selección de los grupos más vulnerables y excluidos;
- La incorporación de las prioridades de nutrición dentro de las operaciones de desarrollo del PMA.

[46] La protección se refiere a las acciones públicas ejecutadas en respuesta a niveles de vulnerabilidad y privación, que son considerados como socialmente inaceptables dentro de una sociedad dada (Norton A. T. Conway, M. Foster "Conceptos y Enfoques sobre Protección Social" papeles de Trabajo ODI n.143, 2001).

[47] Por ejemplo en el caso de la provisión de trigo para pacientes de VIH/SIDA o de MMS importada para estudiantes.

247. En la práctica, estos tres cambios estratégicos podrían proporcionar al PMA un mandato y papel más claros dentro de un marco más amplio de reducción de la pobreza como la agencia líder de las NNUU que contribuye con asistencia alimentaria y el correspondiente know-how a la protección y a las necesidades relacionadas con la nutrición de los grupos más vulnerables.

3.2 RECOMENDACIONES Y TEMAS PARA CONSIDERACIÓN

3.2.1 INTRODUCCIÓN

248. La evaluación, como se mencionó en secciones previas de este informe, ha llevado a la identificación de una serie de temas que merecen la atención de la dirección del PMA, la JE y la Membresía del PMA en general[48]. Los temas identificados[49] fueron la base para la formulación de recomendaciones y temas para su futura consideración. Las posibles medidas que el equipo de evaluación sugiere están divididas en tres categorías, presentadas en las tres secciones siguientes. La primera sección incluye un conjunto de recomendaciones estratégicas[50] para su consideración por los diferentes actores en el corto y mediano plazo. La segunda sección contiene recomendaciones relacionadas con la implementación consideradas necesarias para la implementación de las recomendaciones estratégicas y para la mejoría general de la programación de desarrollo del PMA. La última sección presenta una serie de temas de largo plazo que son considerados significativos pero que no pueden ser traducidos inmediatamente en recomendaciones claras ya que: (a) merecen un análisis adicional; o (b) requerirían cambios comprehensivos en la organización del PMA (y en las prácticas de los donantes) que están más allá del alcance de la evaluación.

3.2.2 RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS

249. El equipo de evaluación considera que la política de la PHD merece apoyo y que las actividades de desarrollo del PMA basadas en la PHD y el uso de la ayuda alimentaria podrían ser mejorados en gran medida si la **Dirección del PMA, la Junta Ejecutiva del PMA, los Miembros del PMA y los donantes dieran más atención a las tres prioridades estratégicas.**

[48] Estos temas fueron discutidos durante el Taller Técnico desarrollado en Roma el 14 de septiembre del 2004 y ampliamente aprobados por todos los actores.

[49] 1) La obtención de recursos (incluyendo predictibilidad, reserva y vinculación) de la política es un factor clave para el éxito o fracaso; 2) Asociación: progreso por debajo de las expectativas; 3) Llegar a los más pobres: resultados importantes pero también áreas por mejorar; 4) Incorporación del enfoque de género: resultados importantes pero también áreas por mejorar; 5) El VIH/SIDA presenta un nuevo desafío clave a la seguridad alimentaria: ¿qué tiene que ofrecer la PHD y qué falta? 6) Demostración de resultados: algunos progresos pero aún queda un largo camino por recorrer; 7) Evaluación de la eficiencia: un elemento importante que dificulta la decisión política; 8) Resultados logrados y las 5 áreas de enfoque de la PHD: ¿necesidad de repensar y redirigir prioridades? 9) Sostenibilidad de resultados: ¿qué se puede hacer realistamente? 10) Los principios de política de la PHD son también parcialmente aplicados a otras categorías de programa del PMA (urgencia y recuperación). ¿Debería esto ser hecho más sistemáticamente? 10) La PHD ha contribuido a incrementar la pertinencia de las intervenciones del PMA a niveles mundial, de país y local pero algunas preguntas permanecen abiertas...; 11) ¿Es la subdivisión de las operaciones del PMA en tres discretas categorías de programa (urgencia, recuperación y desarrollo) apropiada para los contextos dentro de los cuales opera la organización? 12) Buscar la combinación correcta entre alimentos y efectivo: ¿cuáles son las implicaciones para los donantes y el PMA?

[50] El término 'estratégico' es usado porque, según el punto de vista del equipo de evaluación, la implementación de estas recomendaciones puede contribuir a proporcionar al PMA un mandato y un papel más claros dentro del marco de trabajo más amplio de reducción de la pobreza.

RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS		VÍNCULOS CON HALLAZGOS CLAVE
Recomendación estratégica 1	**Mayor integración de la asistencia del PMA dentro de marcos más amplios de reducción de la pobreza**	
Recomendación 1.1	Se debe dar más atención en el diseño de proyectos a las implicaciones de las asociaciones en la implementación, incluyendo temas relativos a la obtención de recursos de los socios.	Secciones: 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 y 2.5.1
Recomendación 1.2	Se requiere una promoción más sistemática de actividades en las cuales la ayuda alimentaria es un complemento a otros recursos más que el principal elemento de la intervención. Esto debería traducirse en apoyo para estrategias y programas nacionales existentes, ya dotados de recursos.	Secciones: 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 y 2.5.1
Recomendación 1.3	Se debe dar atención más cercana, durante la formulación del PP y del diálogo político, a la integración de la asistencia alimentaria dentro de una programación más amplia de desarrollo y dentro de la MAS en particular, para extender los beneficios de las actividades de desarrollo apoyadas por el PMA y de las metodologías promovidas por la PHD más allá de los niveles local y de proyecto. Esto requerirá un mejor diálogo político y análisis y mejores habilidades de comunicación de parte de las OP así como de una guía apropiada desde la Sede del PMA.	Secciones: 2.1, 2.5.1 y 2.5.6
Recomendación estratégica 2	**Mejorar la selección de los grupos más vulnerables y excluidos**	
Recomendación 2.1	Se requiere mayor consideración por parte de los Miembros del PMA, países recipiendarios y donantes de las implicaciones para la obtención de recursos de tratar de llegar a las comunidades más pobres y remotas. Se necesitará que el PMA explique claramente estas implicaciones en el diseño de proyectos.	Secciones: 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.5.2 y 2.5.6
Recomendación 2.2	El PMA debería dar mayor consideración a la concentración adicional de recursos en un número más limitado de áreas pobres en recursos dentro de un país. Tal concentración, cuando sea relevante, debería tener lugar a través del marco de descentralización existente de manera de contribuir más a la sostenibilidad de las actividades y metodologías de desarrollo.	Secciones: 2.4 y 2.5.2
Recomendación 2.3	Se requiere que el PMA afine en favor de los pobres las actividades a ser promovidas y los activos a ser creados con el apoyo de los alimentos del PMA. Por ejemplo: (a) la experiencia positiva a la fecha del uso de raciones para llevar a casa con el fin de alentar la asistencia de las niñas a la escuela, debería extenderse para alentar la participación de los niños de los hogares más pobres en las actividades de la escuela; o (b) se necesita dar más énfasis a la creación de activos o a la promoción de actividades relevantes para los grupos más vulnerables, por ejemplo actividades de generación de ingresos en pequeña escala.	Secciones: 2.1, 2.2.2, 2.2.3 y 2.4

RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS		VÍNCULOS CON HALLAZGOS CLAVE
Recomendación 2.4	Es necesario considerar el fortalecimiento del compromiso del PMA, con el apoyo de los países recipiendarios y donantes, con las iniciativas de la red de seguridad nacional en línea con el reciente documento de política 'PMA y Redes de Seguridad Basadas en los Alimentos' a fin de proporcionar apoyo más estructurado a ciertas categorías de grupos vulnerables que han sido sólo parcialmente cubiertos por la PHD.	Secciones: 2.1, 2.4, 2.5.1 y 2.5.2
Recomendación 2.5	Se requiere la inclusión del análisis de género en el diseño del proyecto y de indicadores sensibles al género en M&E en línea con los Compromisos Mejorados del PMA con las Mujeres: *"Contribuyendo a un ambiente que reconozca el rol importante que juegan las mujeres en garantizar la seguridad alimentaria y que alienta a hombres y mujeres a participar en la reducción de la brecha de género".*	Secciones: 2.5.4 y 2.5.5
Recomendación 2.6	Se requiere un mejor diálogo político y análisis por el PMA sobre asuntos de género a nivel de país.	Secciones: 2.5.4 y 2.5.6
Recomendación 2.7	Las operaciones de desarrollo del PMA deberían abordar los problemas relacionados con el VIH/SIDA pero esto requerirá metodologías específicas al contexto, herramientas y mecanismos de identificación de objetivos, orientación desde la Sede, y una definición más clara de los vínculos con las áreas de enfoque de la PHD, tomando en cuenta la complejidad del asunto.	Secciones: 2.1 y 2.2.1
Recomendación estratégica 3	**Incorporación de las prioridades nutricionales dentro de las operaciones de desarrollo**	
Recomendación 3.1	El PMA necesita fortalecer e incorporar los aspectos de sus intervenciones relacionados con la nutrición y debería proporcionarse recursos flexibles para este fin. El documento de Política de Alimentos para la Nutrición presentado a la JE en mayo del 2004 proporciona indicaciones estratégicas claras que necesitan ser transformadas por el PMA en lineamientos operacionales.	Secciones: 2.2.1, 2..2.2, 2.2.3 y 2.5.6
Recomendación 3.2	Es importante que el PMA y sus socios desarrollen más la búsqueda de las mejores prácticas en el uso de la programación en nutrición para mitigar los efectos del VIH/SIDA.	Sección: 2.2.1
Recomendación 3.3	Se deben incluir indicadores nutricionales, cuando sea pertinente, en el diseño de proyectos y luego monitorearlos.	Secciones: 2.2.1 y 2.5.5

3.2.3 RECOMENDACIONES DE IMPLEMENTACIÓN

250. El logro de las tres recomendaciones estratégicas ilustradas arriba requeriría, no obstante, un número de medidas de apoyo tales como.

RECOMENDACIONES DE IMPLEMENTACIÓN		VÍNCULOS CON HALLAZGOS CLAVE
Recomendación de implementación 1	**Los asuntos relacionados con la obtención de recursos deben serdetenidamente revisados por la Dirección del PMA, la JE y los donantes**	
Recomendación 1.1	Dado el rol fundamental que los recursos OCOD juegan en el desarrollo de capacidades del socio local y en el logro de los objetivos de la PHD, es importante que los donantes del PMA garanticen sus recursos a los niveles acordados desde la etapa de aprobación del proyecto.	Secciones: 2.1.1, 2.4, 2.5.1 y 2.5.6
Recomendación 1.2	La JE del PMA debería revisar a la alza los mecanismos de asignación de CAD a fin de permitir a las OP (y particularmente las pequeñas) operar de acuerdo con los requerimientos de la PHD y los donantes deberían garantizar sus recursos al nivel establecido por la JE. Esto también requerirá la evaluación de la viabilidad y la conveniencia de mantener Oficinas de País que manejen operaciones de desarrollo muy limitadas.	Secciones: 2.1 y 2.5.6
Recomendación 1.3	Se recomienda a los donantes del PMA considerar mecanismos de financiamiento multianuales y la posibilidad de suprimir ciertos requerimientos relacionados con las fuentes de adquisiciones de la ayuda alimentaria o la reserva de la asistencia para actividades específicas, con una perspectiva de promover niveles más altos de eficacia y eficiencia en las operaciones de desarrollo.	Secciones: 2.3 y 2.5.6
Recomendación 1.4	En el diseño de los PP, el PMA necesita considerar la posibilidad de una concentración geográfica incrementada de las actividades de desarrollo dentro de regiones específicas de un país dado o una mayor delegación de funciones a las instituciones locales (cuando sea posible) como una manera de reducir problemas de recursos.	Secciones: 2.5.1 y 2.5.6
Recomendación de implementación 2	**Se necesita fortalecer la demostración de resultados y el análisis de eficiencia para facilitar decisiones 'informadas'**	
Recomendación 2.1	Es vital que la Dirección del PMA y la JE aseguren que las iniciativas en curso (consideradas apropiadas por el equipo de evaluación) para promover la incorporación de GPR por el PMA (complementada por información de costos sobre las actividades del programa) están apropiadamente implementadas y dotadas de recursos.	Secciones: 2.3, 2.5.5 y 2.5.6
Recomendación 2.2	Tanto como sea posible las actividades de M&E apoyadas por el PMA deben ser construidas sobre sistemas nacionales existentes.	Secciones: 2.5.1 y 2.5.5

RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS		VÍNCULOS CON HALLAZGOS CLAVE
Recomendación 2.3	El cálculo del valor alfa (valor de transferencia/costos PMA) a nivel de país - y también en las áreas de operación del PMA - debe ser más regular y debería ser utilizado por el PMA como un instrumento para la toma de decisiones sobre las modalidades de adquisición y sobre las oportunidades para utilizar la ayuda alimentaria como una forma de transferencia en ese contexto específico. El nivel requerido de recursos humanos y financieros necesita ser apropiadamente presupuestado por el PMA y entonces apuntalado por una asignación correspondiente de CAD/OCOD.	Secciones: 2.3 y 2.5.6
Recomendación de implementación 3	**El nivel actual de prioridad atribuido a los cinco objetivos estratégicos necesita ser reconsiderado a la luz de los actuales marcos de reducción de la pobreza y de los cambios organizacionales del PMA**	
Recomendación 3.1	Las actividades de alimentos por activos deben ser mantenidas a pesar de las dificultades de implementación y posiblemente integradas dentro de iniciativas más amplias tales como fondos de infraestructura social nacional, mientras que su subdivisión en tres áreas de enfoque debe ser reconsiderada, ya que es engorroso y de poca pertinencia para los contextos del país.	Secciones: 2.1, 2.2.3, 2.4 y 2.5.1
Recomendación 3.2	Es necesario considerar que las cinco áreas de enfoque y prioridades de la PHD han sido subsumidas a la luz del Plan Estratégico 2004-2007 que establece cinco prioridades estratégicas generales para el trabajo corporativo del PMA. No obstante, los vínculos entre las cinco áreas de enfoque y las prioridades estratégicas de la PHD definidas por el Plan Estratégico deben hacerse más explícitos.	Secciones: 2.2.1, 2.2.2 y 2.2.3
Recomendación 3.3	La necesidad de complementar la PHD con el propósito de atacar las brechas relacionadas con la programación que no necesariamente son totalmente parte de la esfera de desarrollo, tales como satisfacer las necesidades de protección de largo plazo de ciertas categorías de grupo vulnerable, necesita ser abordada por el PMA y apoyada por los países recipiendarios y donantes.	Secciones: 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 y 2.4
Recomendación 3.4	A la luz de las recomendaciones arriba mencionadas, es importante que la Dirección del PMA considere una actualización de la PHD o la preparación de una nota de información aclarando los vínculos de la PHD con: a) las prioridades del Plan Estratégico; b) los principales cambios de política que han ocurrido dentro del PMA; y c) los cambios globales de política que han ocurrido (por ejemplo DERP y MAS).	Secciones: 2.1, 2..4 y 2.5.1

RECOMENDACIONES DE IMPLEMENTACIÓN		VÍNCULOS CON HALLAZGOS CLAVE
Recomendación de implementación 4	**Los aspectos de sostenibilidad de las actividades de desarrollo del PMA necesitan recibir más atención**	
Recomendación 4.1	Las estrategias de salida y los correspondientes hitos deben ser establecidos en el diseño del proyecto y del PP (utilizando también ACV). Las estrategias de salida deben ser específicas al contexto y no necesariamente implicar una retirada del PMA de ciertos países o de un proyecto dado.	Sección: 2.4
Recomendación 4.2	La Sede del PMA debe emprender el trabajo analítico y el desarrollo de lineamientos necesario para la inclusión sistemática de las estrategias de salida a nivel de OP.	Sección: 2.4
Recomendación 4.3	Se debe definir a nivel de PP una serie de medidas para una mayor integración de las operaciones de desarrollo del PMA dentro de marcos nacionales de reducción de la pobreza, donde sea pertinente.	Secciones: 2.1, 2.4 y 2.5.1

3.2.4 ASUNTOS PARA SU CONSIDERACIÓN FUTURA

1) Los principios de política de la PHD ya son parcialmente aplicados a otras categorías de programa del PMA (urgencia y recuperación); esto debería ahora ser hecho más sistemáticamente.

251. El propósito de la PHD fue definir la base lógica y el alcance para el uso de la ayuda alimentaria en un contexto de desarrollo. No obstante los principios de la PHD, dada su pertinencia al contexto en el cual opera el PMA, han sido también aplicados, aunque no sistemáticamente, a otras operaciones del PMA (OU y OPSR) con resultados satisfactorios. Esto fue traducido en repuestas más apropiadas y sostenibles a los problemas a ser abordados. De hecho, se advirtió que, en línea con la metodología de alivio para el desarrollo; la aplicación de los principios de la PHD a las operaciones de urgencia ha reducido el riesgo de socavar futuros esfuerzos de desarrollo. Estos hallazgos levantan implicaciones que pueden merecer atención futura del PMA y su Membresía:

- El PMA debe considerar la aplicación sistemática de las directivas de política de la PHD a todas las operaciones - ¿pero bajo qué condiciones? ¿Requerirá esto la presencia permanente de actividades de desarrollo y una Oficina de País[51]?
- ¿Cuáles serían las implicaciones de esta posible expansión en términos de costos y orientación y capacitación de personal?
- ¿Están los donantes dispuestos a apoyar esta acción?

2) ¿Es la subdivisión de las operaciones del PMA en tres discretas categorías de programa (emergencia, recuperación y desarrollo) apropiada a los contextos dentro de los cuales opera la organización?

252. En ciertos contextos específicos de país es muy difícil identificar una simple 'situación de emergencia' o 'situación de desarrollo'; y frecuentemente se encuentran elementos de cada uno de ellos en grados diversos. En el caso del PMA puede ser necesario cuestionar la base lógica y la pertinencia de subdividir sus operaciones en tres diferentes categorías para abordar problemas que son frecuentemente de una naturaleza similar. De otro lado las categorías de programación están también basadas en marcos legislativos y obligaciones legislativas de los donantes que no son conducentes a la fusión en una simple categoría de programa, y tal acción no puede por consiguiente ser el objeto de una recomendación específica. Debería también notarse que la reciente introducción de una definición de objetivos estratégicos corporativos en el Plan Estratégico 2004-2007, sin tomar en cuenta las categorías de Programa del PMA, puede en la práctica contribuir sustancialmente a la integración de los últimos. Los siguientes temas pueden, no obstante, merecer un análisis :

- La necesidad de que el PMA mejore la guía normativa sobre aclaración de términos tales como recuperación, rehabilitación y desarrollo, y las implicaciones en términos de recursos financieros y humanos adicionales;
- ¿Debe el PMA considerar la posibilidad de eliminar estas 'distinciones artificiales' (al menos en algunos

[51] El equipo de evaluación considera que este asunto merece un mayor análisis (por ejemplo comparando respuestas de emergencia en países con y sin OP del PMA y operaciones de desarrollo).

casos)? ¿Cuáles serán los efectos de tales cambios sobre la capacidad general del PMA para proveer servicios?

- ¿Debe el PMA considerar la posibilidad de promover una metodología programática integrada, posiblemente basada en planeamiento de largo plazo y compromisos por los donantes y el PMA, donde las características clave u objetivos de las categorías de financiamiento (salvar vidas, recuperación de economías, habilitación para el desarrollo) se integren en un único programa de intervenciones? ¿Están los donantes preparados para apoyar tal esfuerzo?
- ¿Podría la PHD ser considerada como un marco útil de política para promover esta metodología integrada de manera a realizar actividades de alivio y recuperación más orientadas al desarrollo?

ANEXO 1:
TÉRMINOS DE REFERENCIA

PARTE II – DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN/REQUERIMIENTOS SUSTANTIVOS DE LA LICITACIÓN/DESCRIPCIÓN DE MEDIDAS[52]

1. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

El Ministerio Federal para la Cooperación Económica y para el Desarrollo de Alemania (BMZ) y un grupo de países donantes (Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Holanda, Suiza, y los Estados Unidos) se proponen auspiciar conjuntamente una evaluación de la eficacia e impacto de la Política de Habilitación para el Desarrollo del Programa Mundial de Alimentos aprobada por la Junta Ejecutiva en 1999[53].

El objetivo primario de la evaluación es la evaluación independiente, externa de la eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia y sostenibilidad de las políticas y actividades de desarrollo del Programa Mundial de Alimentos. El enfoque de la evaluación estará puesto en i) qué políticas y actividades han sido introducidas por el PMA, y sobre qué bases ii) hasta qué punto estos cambios de política han sido implementados, y iii) hasta qué punto la implementación ha logrado los productos, efectos e impactos deseados. El objetivo final es contribuir a un mejor entendimiento de las condiciones para el éxito de la ayuda alimentaria en las actividades de desarrollo (mejores prácticas) y sacar conclusiones y lecciones estratégicas sobre el rol del PMA en la ayuda alimentaria y el desarrollo.

La evaluación estará basada en una metodología empírica, emprendiendo un estudio documental (fase I) y hasta ocho estudios de país en todas las regiones en desarrollo. Los estudios de país servirán como una base para un informe de síntesis final.

Los principales grupos meta de esta evaluación son i) los Estados miembros del PMA, particularmente los países donantes y la UE, ii) la Junta Ejecutiva del PMA, el Director Ejecutivo, plana directiva y el personal del PMA, y iii) países socios/recipiendarios, incluyendo los gobiernos, agencias de implementación y actores/beneficiarios. La comunidad en desarrollo y el público en general, que podría estar interesado en la ayuda alimentaria y el debate sobre el desarrollo, son audiencias importantes para los hallazgos de la evaluación.

2. TÉRMINOS DE REFERENCIA DEL MARCO DE TRABAJO

2.1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

En enero de 1998, La Junta Ejecutiva del PMA decidió que se emprendería una revisión de la política de la ayuda alimentaria del Programa. En su Sesión Anual en mayo de 1998, la Junta Ejecutiva (JE) notó la necesidad de aclarar las ventajas particulares de la ayuda alimentaria y de arribar a un claro enfoque de programa para el PMA, y convino en un proceso a seguir. En su Sesión Anual de mayo de 1999, la JE decidió adoptar la política elaborada en el documento PMA/JE.A/99/4-A, Habilitación para el Desarrollo.

En el documento se formula las siguientes recomendaciones clave de política.

- El PMA debería proporcionar asistencia **solamente** cuando y donde el consumo de alimentos es inadecuado para la buena salud y productividad.
- Todas y cada una de las intervenciones de desarrollo utilizarán **asistencia con consumo de alimentos para alentar las inversiones y dejar tras de sí un activo duradero.**
- Los beneficiarios de la ayuda alimentaria y activos duraderos deben ser **hogares pobres con inseguridad alimentaria.**
- El PMA **limitará sus actividades de desarrollo a los objetivos** - mencionados abajo como áreas de enfoque- que serán seleccionados y combinados en Programas de País de acuerdo con las circunstancias específicas y la estrategia nacional del país recipiendario.
- Deberá utilizarse la **determinación geográfica de objetivos** para concentrar recursos en áreas con inseguridad alimentaria dentro de los países recipiendarios.
- La **oportunidad** debe ser tratada como un aspecto de la determinación de objetivos, ya que la eficacia involucra la provisión de asistencia en el momento correcto y reduciéndola progresivamente cuando la ayuda alimentaria ya no es necesaria.
- El PMA utilizará **indicadores claros y objetivos** para

[52] Extracto de la 'Invitación a la oferta' - Apéndice 4 del contrato firmado entre el Director, la República Federal de Alemania, representada por el Ministro de Cooperación Económica y Desarrollo de parte del Comité Directivo de donantes, y el Contratista, Consorcio compuesto por DRN Srl, Italia; ADE s.a., Bélgica; Baastel ltée, Canadá; ECO Consulting Group, Alemania; y NCG a/s, Dinamarca.

Estos Términos de Referencia y el enfoque de la evaluación fueron luego especificados por:
* la propuesta original del consorcio,
* la propuesta revisada del consorcio,
* la primera ronda de negociaciones (22 de mayo del 2003),
* el taller sobre ámbito de aplicación (17-18 de julio del 2003), y
* la matriz de evaluación.

[53] Suiza y los Países Bajos se retiraron de la evaluación en mayo y diciembre del 2003, respectivamente.

señalar cuándo es necesario y también cuándo es tiempo para la reducción progresiva.
- El PMA hará mayor uso de **metodologías participativas**.
- El PMA será proactivo en la búsqueda de **asociaciones**.
- El PMA enfatizará el **costo-eficacia** a ser considerado en términos de **resultados de desarrollo** a ser logrados. El M&E será más orientado a resultados.
- Se tratará y monitoreará **nuevas metodologías**, y los resultados serán integrados sistemática y prontamente dentro de una programación más amplia.
- El énfasis en la innovación estará acompañado de la aplicación de mayor **rigor en el diseño para elevar la calidad** de los proyectos asistidos por el PMA.

La adopción de estas recomendaciones de política concentrará los recursos del PMA en las actividades donde la ayuda alimentaria será más efectiva. Pero el PMA necesitará poner en marcha prácticas y sistemas para apoyar y facilitar estas recomendaciones y prioridades y entonces asegurar que sean consistentemente aplicadas al diseño e implementación de estas actividades. El perfil de cómo será hecho esto se describe en otras secciones del documento de política.

El enfoque de la programación del PMA bajo la Política de Habilitación para el Desarrollo es concentrar todos los esfuerzos en satisfacer las urgentes necesidades de la gente mayormente ignorada por los procesos convencionales de desarrollo. Esto se hará utilizando la ayuda alimentaria de manera que habilite a los hogares pobres en inseguridad alimentaria y a las comunidades a hacer inversiones que les ayudarán a largo plazo. El PMA se enfocaría en las cinco áreas, como se identifica abajo. No hay orden de prioridad entre las cinco áreas:
- **Uno:** Enable young children and expectant and nursing mothers to meet their special nutritional and nutrition-related health needs;
- **Dos:** Habilitar a hogares pobres para invertir en capital humano a través de la educación y capacitación;
- **Tres:** Hacer posible que las familias pobres obtengan y preserven activos;
- **Cuatro:** Mitigar los efectos de desastres naturales, en áreas vulnerables a crisis recurrentes de esta clase;
- **Cinco:** Habilitar a hogares cuya seguridad alimentaria dependa de recursos naturales degradados para que sean capaces de lograr medios de vida más sostenibles.

2.2. ASUNTOS Y PREGUNTAS CLAVE

La siguiente lista de asuntos y preguntas para la evaluación debe ser vista como un punto de partida relativamente amplio y como base para un adicional refinamiento y afinamiento en el informe de inicio. Es necesario verla en el contexto de las diferentes dimensiones del trabajo del PMA (política, guía operacional, implementación, efecto, impacto, así como ciclos de retroalimentación a nivel de política), de los varios niveles de las actividades (Junta Ejecutiva, Sede, nivel regional y de país), así como respecto al conjunto de objetivos de política en la Política de Habilitación para el Desarrollo. Con el fin de facilitar una agrupación tentativa de la larga lista de asuntos potenciales para esta evaluación, también con un propósito de desarrollar un matriz de evaluación completa en el informe de inicio, el siguiente análisis toma los diferentes niveles de actividad separadamente. Las primeras dos actividades responden ampliamente a los objetivos 1 y 2 de la evaluación; la tercera al objetivo 3 (mencionado en el capítulo II.1).

Contexto internacional y condiciones del marco de trabajo, PMA

- Los Acuerdos internacionales y las condiciones del marco de trabajo tales como la Convención de Ayuda Alimentaria; la Cumbre de Alimentación Mundial; la Decisión de Marrakech/OMC, comercio agrícola y esfuerzos de liberalización; excedentes de alimentos y ayuda alimentaria; las MDM; procedimientos de las NNUU (Evaluación Conjunta de País - Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ECP-UNDAF); la evolución general de los recursos de la ayuda alimentaria (por ejemplo, ayuda alimentaria total comparado con la asistencia total oficial para el desarrollo, proporción del total de la ayuda alimentaria versus ayuda alimentaria de proyecto, etc.); adicionalidad de los recursos para la ayuda alimentaria; fungibilidad.
- Las políticas del PMA para la ayuda alimentaria en el desarrollo; la evolución de las políticas y programas antes de 1999; razones para constituir la Política de Habilitación para el Desarrollo; apoyo de los donantes a esta política; grado de operacionalización e implementación de la política; nuevas estrategias de apoyo; fortalezas y debilidades de la política y de las estrategias de apoyo; vínculos entre las actividades de desarrollo, las Operaciones de Urgencia (OU) y la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR); emergencia continua, rehabilitación/recuperación, desarrollo; instrumentos y mecanismos, por ejemplo Perfil de Estrategia de País (PEP), Programas de País (PP), marco lógico como una herramienta de planeamiento, manejo del ciclo de proyecto, metodologías específicas de género, Análisis y Cartografía de Vulnerabilidad (ACV) para mejorar la definición de objetivos; métodos y metodologías participativos y Estrategia para las Asociaciones; sistemas de M&E, incluyendo el monitoreo de impacto; Gestión por Resultados.
- Situación del financiamiento de las actividades de desarrollo del PMA y programas de país (por ejemplo alimentos/artículos no comestibles/efectivo - financiamiento dirigido/no dirigido - multilateral/bilateral); análisis de los patrones cambiantes de financiamiento de la ayuda alimentaria en el desarrollo; reglas de los donantes y regulaciones que afectan la ayuda alimentaria en el desarrollo.

Contexto regional y de país y metodología de implementación del PMA

- Situación de la seguridad alimentaria regional, nacional y subregional; la necesidad de importaciones de

alimentos; causas de la inseguridad alimentaria; estrategias y programas de alivio de la pobreza de los gobiernos nacionales y otros donantes, incluyendo DERP; políticas de seguridad alimentaria, estrategias y programas; perspectiva de los beneficiarios, incluyendo análisis específicos de género tales como preferencias, control de recursos, etc.; impacto sobre mercados de alimentos nacionales y locales.

- Rediseño de los programas y proyectos del PMA a la luz de la Política de Habilitación para el Desarrollo; aplicación de métodos e instrumentos a nivel de país (por ejemplo Perfil de Estrategia de País (PEP), PP, marco lógico, métodos participativos, metodologías específicas de género, ACV, etc.); implementación específica al país de las políticas y lineamientos del PMA generales y relacionados con el área focal; vínculos con las políticas gubernamentales; vínculos con otros programas en el país, apoyados por el país así como por donantes, incluyendo DERP y MAS; evaluación del rol y los límites de la ayuda alimentaria dentro del contexto del país; enfoque en los alimentos (cantidades y calidades proporcionadas, idoneidad); insumos complementarios y recursos; idoneidad técnica; eficacia; eficiencia; reducción progresiva/estrategias de salida (calidad de las estrategias; factibilidad); actividades de coordinación a nivel de país (por ejemplo participación del PMA, coordinación de donantes, roles y responsabilidades, resultados de los esfuerzos de coordinación); contribución a las Metas de Desarrollo del Milenio, tales como reducción de la pobreza, hambre y la mortalidad infantil y promoción de la educación básica, especialmente para las niñas; estrategias y mecanismos de advocacy (por ejemplo para los pobres hambrientos; para la sostenibilidad de la seguridad alimentaria), contribuciones al desarrollo de mercados de alimentos nacionales y locales; políticas de compras.
- Socios en la implementación (OG, ONG, nacionales, internacionales, NNUU, otros); procesos y criterios para la selección de socios; políticas de socios (por ejemplo concernientes a la seguridad alimentaria, género, reducción de la pobreza, sostenibilidad ambiental); roles y responsabilidades, participación, división del trabajo, desarrollo de capacidades para los socios.

Impacto a nivel de organizaciones de base y perspectiva de los beneficiarios

- Impacto de corto plazo y de largo plazo de la ayuda alimentaria del PMA en las actividades de desarrollo sobre el terreno, buscado y no buscado; beneficios de la transferencia de alimentos a los recipiendarios finales (consumo de alimentos, diversificación de la dieta, estado nutricional, inversión en activos duraderos); impacto de la infraestructura creada; impacto de la escolaridad y capacitación; impacto de las actividades de mitigación de desastres; impacto de las estrategias de medios de vida sostenibles promovidas con ayuda alimentaria; generación de empleo e ingresos; impacto sobre los mercados locales; promoción de y desarrollo de capacidades para autoayuda dentro de los grupos objetivos; dependencia de agencias y beneficiarios; sostenibilidad (técnica, institucional, financiera, productos y beneficios para el grupo objetivo, orientada al sistema, orientada a la innovación, ambiental).

2.3. METODOLOGÍA

La evaluación consistirá en tres fases distintas.

Fase I (junio a octubre del 2003): Esta fase comprenderá un estudio documental, apoyado por discusiones y entrevistas en el PMA y en las capitales de los estados miembros (especialmente visitas extensivas y consultas con los principales gobiernos donantes), un análisis de la documentación existente, documentos de política internacionales, literatura e informes de evaluación con el propósito de identificar y describir los desarrollos y cambios de política clave, la base lógica y las influencias que subyacen a ellas, el proceso de convertir a las políticas en guías operacionales, y la implementación real sobre el terreno. Además, se debería desarrollar una matriz de evaluación como la base para el trabajo adicional. Esta matriz también incluirá un conjunto de indicadores de efectos e impactos, para políticas y niveles de implementación. Además, el trabajo bajo la fase I identificará metodologías apropiadas, novedosas a la medida del tema, y servirá como preparación de la fase II como se delineó en el capítulo II.3.1.

Fase II (octubre del 2003 a marzo del 2004): La fase II consistirá tentativamente en ocho estudios de caso para adaptar y probar la hipótesis desarrollada bajo la fase I, y para recolectar evidencia empírica sobre el continuo del desarrollo político - operacionalización - implementación - efectos - impacto - y retroalimentación a nivel de política.

Fase III (abril a julio del 2004): En esta fase, los hallazgos y análisis del trabajo precedente serán revisados, complementados por la investigación adicional, según sea necesario, consolidados y sintetizados en el informe final, que es un insumo principal de la evaluación junto con el proceso de aprendizaje de la evaluación. Como parte del proceso de consolidación y síntesis, las conclusiones basadas en los hallazgos reales y la hipótesis desarrollada, deben ser extraídas e incluidas en el informe.

Las metodologías a ser aplicadas en esta evaluación dependerán en gran medida de los requerimientos específicos de las diferentes fases. Será por consiguiente parte de la tarea del contratista seleccionado proporcionar información detallada sobre las metodologías que piensan utilizar.
Sin embargo, se necesitará utilizar ciertas aproximacio-

nes metodológicas básicas en el contexto de esta evaluación. Ellas incluyen:

- análisis y revisión de toda la literatura relevante;
- entrevistas con diferentes actores;
- visitas de campo a países seleccionados

Aún tomando en consideración los aspectos específicos del país, el contratista debe desarrollar una aproximación metodológica que garantice la comparabilidad de los estudios de país, ya que la mayoría de ellos probablemente necesitarán ser conducidos simultáneamente. Además, consultores locales independientes y bien calificados deben involucrarse como miembros de los equipos de evaluación durante las misiones de campo tanto como sea posible.

Se debe poner especial énfasis en la aproximación general de la evaluación. Esta se debe diseñar de manera que permita el mayor grado de transparencia y participación a través del proceso de evaluación. La transparencia y el aprendizaje deben estar en el centro de los talleres de los actores que se realizarán al principio y, preferiblemente, también al final de cada misión de estudio de campo.

3. ESTUDIOS DE CASO DE PAÍS

3.1. SELECCIÓN DE ESTUDIOS DE CASO DE PAÍS

Durante la fase I de la evaluación, se debe dar especial consideración a la preparación minuciosa de los estudios de caso de país, utilizando una clase de metodología embudo:

- elaboración de criterios específicos para la selección final de casos de país (fuera de la lista propuesta por el Grupo Directivo);
- estudios documentales especiales relativos al país para elaborar "perfiles de país" como base para estrechar más el número de casos potencialmente importantes para la evaluación;
- "estudios generales de impacto" preparatorios (con fuerte énfasis sobre los beneficiarios/impacto local) desde un número de países limitado, cuidadosamente seleccionados, con el fin de ganar un mejor panorama y proporcionar una base para la selección final de los estudios de caso de país y afinar el enfoque de los estudios. Los "estudios generales de impacto" servirán como un insumo en los estudios de caso de país y en el informe síntesis final;
- propuesta para la selección final de hasta ocho casos de país a ser estudiados en detalle por equipos de evaluación completamente internacionales;
- identificación de preguntas clave y elaboración de hipótesis, incluyendo un conjunto de indicadores apropiados;
- redacción de los términos de referencia para los estudios de caso de país (incluyendo el bosquejo de los informes de país).

Como parte del proceso inicial, el Grupo Directivo tomará una decisión final sobre la lista de países.

3.2. INFORMES DE PAÍS

Los informes de país de los equipos de evaluación tienen que seguir la misma estructura para hacer los resultados comparables y asegurar la coherencia. La estructura general tiene que ser desarrollada por el contratista y acordada por el Grupo Directivo. No obstante, los equipos de evaluación necesitarán adaptar la estructura general a la situación específica del país.

4. DIRECCIÓN Y SUPERVISIÓN

El proceso de evaluación será manejado por un Grupo Directivo (GD) que estará a cargo de supervisar la conducta independiente y profesional de la evaluación. Se podrá establecer un Grupo Directivo.

Los miembros del Comité Directivo son representantes de aquellos países miembros del PMA que contribuyen al financiamiento de la evaluación. Con el fin de utilizar tanto como sea posible el conocimiento que posee la Secretaría y los miembros del Programa Mundial de Alimentos, el Director de la Oficina de Evaluación del PMA está invitado a integrar el Grupo Directivo.

Las tareas del Grupo Directivo son:

- asegurar la orientación general de la evaluación;
- asegurar el manejo del proceso de evaluación;
- discutir y comentar sobre borradores de informes;
- tomar decisiones clave tales como la selección del contratista, la aprobación de los informes de inicio, la aprobación de los Términos de Referencia para los estudios de país y el informe síntesis, aprobación del informe de la fase I, de los estudios de país y del informe síntesis.

El Grupo Directivo trabajará a través de medios electrónicos y se reunirá durante las coyunturas clave del proceso de evaluación en Bonn o en Roma.

Los resultados de la evaluación serán discutidos con los representantes del PMA. Se iniciará un seguimiento de la evaluación con el fin de asegurar tanto como sea posible que las recomendaciones clave sean tomadas en cuenta.

5. TÉRMINOS FINANCIEROS

Los fondos de apoyo de esta evaluación serán proporcionados de manera compartida por los donantes bilaterales que han acordado apoyar esta evaluación. Alemania ha asumido la responsabilidad de administrar de los fondos compartidos de acuerdo a sus reglas y regulaciones normales.

6. TAREAS DEL CONTRATISTA

El contratista asumirá la responsabilidad general por el diseño y conducción de la evaluación, que incluye las siguientes tareas en particular:

- segurar el manejo general de la evaluación;
- desarrollar un plan general de trabajo, y una orientación y metodología de evaluación;
- desarrollar una matriz de evaluación, incluyendo un conjunto de indicadores de efectos e impactos;
- desarrollar un instrumento de evaluación para las discusiones de la fase I con los actores, tales como, por ejemplo, un cuestionario semiestructurado;
- conducir el estudio documental, incluyendo resultados de entrevistas en el PMA y sedes de donantes seleccionados, los "estudios globales de impacto", etc.;
- desarrollar términos detallados de referencia para cada estudio de caso de país sobre la base de los términos de referencia marco delineados arriba. A la vez de asegurar la comparabilidad, los términos de referencia de país deben ser sensitivos a la situación específica del país e identificar los asuntos de prioridad relevante en el área de la ayuda alimentaria y desarrollo. Los términos de referencia especificarán i) el trasfondo y objetivos específicos del estudio de país, ii) la estrategia y metodología a ser utilizadas, iii) las tareas de los miembros del equipo de evaluación, incluyendo expertos nacionales/locales, iv) el cronograma previsto, y v) el taller de los actores a ser organizado para la presentación y discusión de los resultados a nivel de país al final de las visitas de campo;
- preseleccionar evaluadores internacionales y nacionales/locales para los estudios de caso de país, tomando en consideración un buen balance de género;
- conducir estudios de caso de país, incluyendo la preparación de informes de inicio, manejo del trabajo de campo de la evaluación, los informes de país, y la preparación y facilitación de los talleres de presentación en el país en abril/mayo del 2004;
- presentar y discutir los resultados de los estudios de país en el país respectivo (cronograma a ser determinado),
- redactar el informe síntesis y finalizarlo a la luz de los comentarios recibidos por el Grupo Directivo y otros actores;
- asegurar la comunicación regular y sistemática y consultas con y entre el Grupo Directivo (y el Grupo de Gestión, si fue establecido). Entre reuniones, la comunicación será llevada predominantemente por medios electrónicos;
- establecer y manejar un sitio web/grupo electrónico especial para la evaluación;
- servir y hacer el seguimiento de talleres y reuniones del Grupo Directivo (y Grupo de Gestión, si fue establecido);
- manejar las contribuciones compartidas de los donantes, asegurar un financiamiento costo-efectivo y manejo administrativo de la evaluación, incluyendo el mantenimiento de cuentas separadas y asegurando el cumplimiento de cualquier condición impuesta por los donantes a su contribución;
- asegurar un manejo de calidad de la evaluación;
- proporcionar insumos a la diseminación de los resultados de la evaluación.

Con respecto al rango y complejidad de las tareas descritas arriba, el contratista principal será autorizado a subcontratar el trabajo con otros consultores, sujeto a aprobación escrita previa por el Grupo Directivo.

7. PRODUCTOS ESPECÍFICOS DE LA EVALUACIÓN

El contratista asumirá la responsabilidad general de la redacción y - después de la discusión con el Grupo Directivo - la finalización de los siguientes documentos a ser presentados al Grupo Directivo:

- Informe de inicio, incluyendo un plan general de trabajo y una metodología de evaluación, matriz de evaluación y propuesta de hasta ocho países para los estudios de caso (de la lista preliminar preparada en la reunión del Grupo Directivo en mayo del 2003);
- Términos de referencia para los estudios de país, incluyendo un bosquejo de los informes, y la traducción al idioma oficial de los países visitados;
- Informe de la fase I, por ejemplo estudio documental;
- Informes de inicio para los estudios de país, y la traducción al idioma oficial de los países visitados;
- Informes de país, y la traducción al idioma oficial de los países visitados;
- Borrador del informe síntesis;
- Informe síntesis de la evaluación;
- Presentaciones de borradores de informes en las reuniones del Grupo Directivo.

Los borradores de informes/documentos deben ser presentados en versiones electrónicas.
El contratista proporcionará versiones electrónicas del estudio documental final, los informes finales de país y los informes síntesis finales en formatos Word y Acrobat (pdf) así como 20 copias en papel en cada lenguaje.

ANEXO 2:
BIBLIOGRAFIA

LAS SIGUIENTES LISTAS DE REFERENCIA ALUDEN AL MATERIAL CONSULTADO DURANTE LA FASE 1 Y LA FASE 3 DE LA EVALUACIÓN. SE PRESENTAN BIBLIOGRAFÍAS ESPECÍFICAS DE PAÍS EN LOS RESPECTIVOS INFORMES DE PAÍS.

A: DOCUMENTOS DEL PMA

- (2004) Fomento de la capacidad nacional y regional, WFP/EB.3/2004/4.B.
- (2004) Nota Informativa sobre la Alimentación Escolar, WFP/EB.3/2004/4-D.
- (2004) El PMA y las Redes de Seguridad Basadas en la Ayuda Alimentaria: Conceptos, Experiencias y Futuras Oportunidades de Programación, WFP/EB.3/2004/4-A.
- (2004) Alimentos para la nutrición: mayor integración de las actividades de nutrición en el PMA, WFP/EB.A/5-A/1.
- (2004) Enriquecimiento con micronutrientes: experiencia del PMA y futuras posibilidades de acción, WFP/EB.A/5-A/2.
- (2004) Nutrición y situaciones de urgencia: la experiencia del PMA y los desafíos que tiene ante si`, WFP/EB.A/2004/5.A/3.
- (2004) Transición del socorro al desarrollo, WFP/EB.A/5-B.
- (2004) School Feeding Outcomes, Results from the School Feeding Survey 2002-2003.
- (2003) *Widening the Window of Hope, using food aid to improve access to education for orphans and other vulnerable children in Sub-Saharan Africa*, Occasional Papers No.15, by Robin Landis.
- (2003) WFP in Statistics 2002.
- (2003) WFP and Nutrition.
- (2003) Plan de gestión bienal del PMA, (2004–2005) WFP/EB.3/2003/5-A/1.
- (2003) Plan Estratégico (2004-2007), WFP/EB.3/2003/4-A/1.
- (2003) RBM Orientation Guide.
- (2003) Programme Design Manual, updated October 2003.
- (2003) NGO Update a follow up report, Volume 2, Issue 3.
- (2003) Information Note on RBM in WFP: Next Steps.
- (2003) Global School Feeding Report 2003 – Brochure.
- (2003) Los alimentos como ayuda: tendencias, necesidades y retos en el Siglo XXI, Documento Especial n. 14.
- (2003) Food Aid Flows 2002/Interfais.
- (2003) Ayuda alimentaria y conservación de los medios de subsistencia en situaciones de emergencia: estrategias para el PMA, WFP/EB.A/2003/5-A.
- (2003) Feedback from Country Offices on the Implementation of the Standardised School Feeding Survey: A Preliminary Report.
- 2003) Exit Strategies for School Feeding: WFP's Experience.
- (2003) Consolidated framework of WFP policies, an updated version.
- (2003) Comprehensive Financial Report.
- (2003) Informe Anual del Director Ejecutivo: 2002, WFP/EB.A/2003/4.
- (2002) WFP in Statistics 2001.
- (2002) WFP and the World Food Summit: Five Years Later.
- (2002) VAM, Standard Analytical Framework.
- (2002) Thematic Evaluations: WFP's Special Operations.
- (2002) Thematic Evaluations: Full report of the Thematic Evaluation of the WFP Country Programme Approach, Rome, July 2002.
- (2002) Thematic Evaluation of WFP's Commitments to Women 1996 – 2001(24 February – 16 March 2002) Case study – Sri Lanka, OEDE/2002/08/E.
- (2002) Thematic Evaluation of WFP's Commitments to Women 1996 – 2001 (3 – 22 March 2002).
- (2002) Summary report of the thematic evaluation of WFP's commitments to women (1996-2001).
- (2002) Informe resumido sobre la evaluación en tiempo real de la intervención del PMA ante la crisis en el África meridional, 2002-2003 (operación de urgencia 10200.0) WFP/EB.3/2003/6-A/1.
- (2002) Resumen de las recomendaciones de la evaluación y de las medidas adoptadas por la dirección - Compromisos del PMA relativos a la mujer (1996-2001), WFP/EB.3/2002/INF/16.

- (2002) Examen de la armonización de los programas y los procesos de programación, con referencia al ciclo de programación del PMA, WFP/EB.3/2002/4-B.
- (2002) Projected 2003 Needs for WFP Projects and Operations.
- (2002) Operational Guidelines for WFP Assistance to Education, 1995 Revised 2002, WFP web site.
- (2002) Memorando de Entendimiento entre el ACNUR y el PMA, WFP/EB.3/2002/INF/10.
- (2002) Lessons from WFP's Commitment to Women 1996-2001 Recommendations for the Gender Policy 2003-2007 – Brochure.
- (2002) Information Note on WFP and HIV/AIDS.
- (2002) Information Note on School Feeding.
- (2002) Glossary of Monitoring and Evaluation Terms.
- (2002) Global School Feeding Report 2002 – Brochure.
- (2002) Política en materia de género (2003-2007): Compromisos ampliados relativos a la mujer para garantizar la seguridad alimentaria, WFP/EB.3/2002/4-A.
- (2002) Food and Education: WFP's Role in Improving Access to Education for Orphans and Vulnerable Children (OVC) in Sub-Saharan Africa.
- (2002) Country Programme-Zambia (2002-2006).
- (2002) Country Programme-Yemen (2002-2007).
- (2002) Marco unificado de políticas del PMA, Versión actualizada, WFP/EB.3/2002/INF/9.
- (2002) Informe Anual del Director Ejecutivo: 2001, WFP/EB.A/2002/4.
- (2002) Un decenio de cambios: renovación y transformación del Programa Mundial de Alimentos, 1992-2002, WFP/EB.1/2002/9.
- (2001) WFP, Food Security and HIV/AIDS, Rome, 2001.
- (2001) Colaboración entre el PMA y las ONG - un marco de asociación, WFP/EB.A/2001/4-B
- (2001) WFP in Statistics 2000.
- (2001) Presupuesto bienal del PMA para el período 2002-2003, WFP/EB.3/2001/5-C/1.
- (2001) School Feeding works for Girls' Education – Brochure.
- (2001) *Strengthening "Enabling Development" with a Livelihood Perspective*, Findings and Recommendations of a joint DFID-WFP Mission to Nepal to study the existing and potential application of livelihoods approaches in WFP's programmes.
- (2001) Plan Estratégico y Financiero (2002-2005), WFP/EB.A/2001/5-B/1.
- (2001) School Feeding. WFP's framework for action.
- (2001) Informe sobre la aplicación de la política de habilitación para el desarrollo, WFP/EB.A/2001/4-A.
- (2001) Progress Report on Result-based Management.
- (2001) Participatory Techniques and Tools. A WFP Guide.
- (2001) Food Security and Vulnerability Profile 2000 – Nepal, VAM Unit.
- (2001) Country Strategy Outline-Zambia.
- (2001) Country Strategy Outline-Yemen.
- (2001) Country Strategy Outline-India.
- (2001) Perfil de la estrategia en el país - Honduras.
- (2001) Country Programme-India (2003-2007).
- (2001) Programa en el país - Honduras (2002-2006).
- (2001) Country Programme – Nepal (2002-2006).
- (2001) Informe Anual del Director Ejecutivo: 2000, WFP/EB.A/2001/3.
- (2001) *Adding Value to "Enabling Development"*, Findings and Recommendations of a joint DFID-WFP Mission to Bangladesh to study the existing and potential application of livelihoods approaches in WFP's programmes.
- (2000) Evaluación temática de las asociaciones entre el PMA y las ONG, WFP/EB.1/2000/5/2.
- (2000) Report of the Working Group on Governance.
- (2000) Participatory approaches, WFP/EB.3/2000/3-D.
- (2000) Manejo de los recursos naturales y medios de subsistencia: de la política a la práctica.
- (2000) Aplicación de la política de Habilitación para el desarrollo, WFP/EB.A/2000/4-B.
- (2000) Country Strategy Outline-Nepal.
- (2000) Country Programme Evaluations: Zambia Mid-term

Evaluation (1998-2002).

- (2000) Country Programme Evaluations: Yemen Mid-term Evaluation (1998-2001).
- (2000) Country Programme Evaluations: India Mid-term Evaluation (1997-2001).
- (2000) Country Programme Evaluations: Ghana Mid term Evaluation (1998-2002).
- (2000) Informe Anual del Director Ejecutivo: 1999, WFP/EB.A/2000/3-A.
- (2000) A Resource Mobilization Strategy for the World Food Programme, Rome, October.
- (1999) Presupuesto bienal del PMA para el período 2000-2001, WFP/EB.3/99/3-A.
- (1999) Plan Estratégico y Financiero (2000-2003), WFP/EB.A/99/5-A/1.
- (1999) School Feeding Handbook, WFP web site.
- (1999) Asociaciones con ONG, WFP/EB.1/99/3-A.
- (1999) Food aid and development, Enabling Development: Policy and Implementation, Rome, 7 April.
- (1999) Enabling Development Policy.
- (1998) Women's Right to Food: Implications for Programming.
- (1998) WFP and the Environment.
- (1998) Memorando de Entendimiento entre el PMA y el UNICEF relativo a las actividades de urgencia y rehabilitación, WFP/EB.1/98/12.
- (1998) *The Hunger Trap*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Rome, October 23-24, 1998.
- (1998) *The Food Factor*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Rome, October 23-24, 1998.
- (1998) *Targeting Women in Food Aid Interventions: Impact and Issues*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Rome, October 23-24, 1998.
- (1998) *Targeting to Reach the Food-Insecure*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Rome, October 23-24, 1998.
- (1998) Prevention and Preparedness: Mitigating the Effects of Natural Disasters.
- (1998) *Poverty Reduction, Aid Flows and WFP*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Rome, October 23-24, 1998.
- (1998) *Isolating Hunger: Reaching People in Need Beyond the Mainstream*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Rome, October 23-24, 1998.
- (1998) Impact evaluation on Women Beneficiaries of the 1995/96 WTC Cycle, Round 2 Report, IES-WTC, Dhaka.
- (1998) From Crisis to recovery.
- (1998) Food-based Safety Nets and WFP, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Rome, October 23-24.
- (1998) Food Security, Livelihoods and Food Aid Interventions, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Rome, October 23-24.
- (1998) Food as Aid: Special Features of Development Assistance in the form of Food, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Rome, October 23-24, 1998.
- (1998) Establishing Effective Partnerships for Food Aid Projects, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", October 1998.
- (1998) Nuevos asuntos de interés para el PMA, WFP/EB.A/98/4-B.
- (1997) The Importance of Education in the Alleviation of Poverty and Hunger.
- (1997) Strategic and Financial Plan 1998-2001.
- (1997) Reaching Mothers and Children at Critical Times of their Lives.
- (1997) Informe parcial sobre la aplicación de los Compromisos del PMA relativos a la mujer, WFP/EB.2/97/3-D.
- (1997) Policies on the Use of Food Aid in Relief and Development Activities: Monetization.
- (1996) Tackling Hunger in a World full of Food: Tasks Ahead for Food Aid.
- (1996) Informes al Consejo Económico y Social (ECOSOC) - Parte II - Actividades complementarias a la Resolución 1995/50 del Consejo Económico y Social: Colaboración con las instituciones de Bretton Woods, WFP/EB.A/96/7 (Part II).
- (1994) Guidelines for Country Programme Resource Levels.

B: OTRAS REFERENCIAS GENERALES

- Declaración de Berlín (2003), *Contribuciones y Riesgos para la Seguridad Alimentaria Sostenible*, Taller Internacional, Definiendo el Rol de la Ayuda Alimentaria en la Contribución a la Seguridad Alimentaria Sostenible, Berlín, 2-4 de septiembre, 2003.

- Buchanan-Smith M., Maxwell S., *Linking Relief and Development: an introduction and overview,* IDS Bulletin 25 (4), Institute of Development Studies, UK, 1994.

- Clay E., Riley B, Urey I., *The development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status*, DAC/EFF October 2004.

- Clay E. (2003), *Food Aid as a resource for poverty reduction and sustainable development* (London, Overseas Development Institute), International Workshop, Defining the Role of Food Aid in Contributing to Sustainable Food Security, Berlin, Sept. 2 – 4 2003.

- Clay E., *Responding to Change: WFP and the Global food Aid System*, "Development Policy Review" 21 (5-6), UK, 2003.

- Clay E., Pillai N., Benson C., *The Future of Food Aid: A Policy Review*, Overseas Development Institute, London, 1998.

- Clay E. and Stokke O., *Food Aid and Human Security,* EADI Book series 24, London, 2000.

- Clay E., Stokke O., *Food Aid Reconsidered. Assessing the Impact on the Third World Countries*, EADI Book Series II, London, 1991.

- Davis B., *Social Safety Nets in a Right to Food Context*, FAO, Agriculture and Economic Development Analysis Division, 2003, Rome.

- Devereux S., *Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?* "Development Policy Review", 20 (5), UK, 2002.

- Drèze J., Sen A., Hussain A., *The Political Economy of Hunger. A Selected Essay*, Oxford University Press, 1995.

- Drèze J., Sen A., *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

- EC, Council Regulation N.1292/96 of 27 June 1996, on "Food-aid Policy and Food-aid Management and Special Operations in Support of Food Security", Amended by: Regulation (EC) N. 1726/2001 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2001, and Regulation (EC) N. 1881/2003 of the European Parliament and of the Council of 29 September 2003.

- Faaland J., McLean D., Norbye O., *The World Food Programme and International Food Aid*, Paper for the International Workshop on Food and Human Security, ODI/EADI/NUPI, Oslo, 1998.

- FAO (2002), *Creación de Asociaciones para la Seguridad Alimentaria*, Red del Sistema de las NNUU sobre Desarrollo rural y Seguridad Alimentaria, Roma, Italia (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

- FAO (2002), *Evaluación Externa Independiente del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria,* 87° período de sesiones del Comité del Programa, Roma, Italia (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

- FAO, IFAD, WFP (2002), *Reducing poverty and hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development*, Paper Prepared for the International Conference on Financing for Development Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002. Rome, Italy (Food and Agriculture Organization of the United Nations).

- FAO, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2001*, Roma, 2002.

- FAO, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2002*, Roma, 2003.

- FAO, WFP, IFAD; *Reducing Poverty and Hunger: The Critical Role of Financing for Food, Agriculture and Rural Development*, February 2002.

- Hines D. (1998), *Participation: An Approach to Reach the Poor*, paper for "Time for change: Food aid and development".

- Hofmann M. (2003), *Food Aid in the Light of Global Structural Policies* (German Federal Ministry for Economic Co-operation and Development), International Workshop, Defining the Role of Food Aid in Contributing to Sustainable Food Security, Berlin, Sept. 2 – 4, 2003.

- IFAD (1999), Briefing *note on operational cooperation between IFAD and the World Food programme WFP Combining micro finance with food aid,* Executive Board — Governing Council — Twenty-Third Session Rome, 16-17 February 2000 (International Fund for Agricultural Development).

- IFAD (1999), *Annual Report 1998* (International Fund for Agricultural Development).

- IFAD (1999), *Briefing paper on cooperation between IFAD and WFP combining micro finance with food aid*, Executive Board — Governing Council Sixty-Sixth Session Rome, 28-29 April, (International Fund for Agricultural Development).

- IFAD (1999), *Report and recommendation of the president to the executive board on a proposed loan to the People's Republic of Bangladesh for the smallholder agricultural*

improvement project, Executive Board — Sixty-Sixth Session, Rome, 28-29 September 1999 (International Fund for Agricultural Development).

- IFAD (1999), *Report and recommendation of the president to the executive board on a proposed loan to the Republic of Tanzania for the participatory irrigation development programme*, Executive Board — Sixty-Seventh Session, Rome, 8-9 September 1999 (International Fund for Agricultural Development).
- IFAD (2000), *Annual Report 1999* (International Fund for Agricultural Development).
- IFAD (2000), *Project appraisal document on a proposed IDA credit to the People's Republic of Bangladesh for a National Nutrition Project*, Health, Nutrition and Population Sector Unit, South Asia Region Report No: 20333-BD (International Fund for Agricultural Development).
- IFAD (2001), *Annual Report 2000* (International Fund for Agricultural Development).
- IFAD (2002), *Annual Report 2001* (International Fund for Agricultural Development).
- IFAD (2002), *Report and recommendation of the president to the executive board on a proposed loan to the Republic of Yemen for the Dhamar participatory rural development project*, Executive Board — Seventy-Sixth Session, Rome, 4-5 September 2002, (International Fund for Agricultural Development).
- IFAD (2003), *Annual Report 2002* (International Fund for Agricultural Development).
- ILO (2001), *Further developments regarding technical cooperation activities in the United Nations system*, GB.282/TC/3 (International Labour Organization).
- IMF and IDA (2003), *Poverty Reduction Strategy Papers—Detailed Analysis of Progress in Implementation Prepared by the Staffs of the IMF and World Bank* Approved by Timothy F. Geithner and Gobind Nankani September 15, (International Monetary Fund and International Development Association).
- Lorge Rogers, B. Coates J. (2002), *Redes de Protección Alimentaria y Programas Relacionados*, Serie de informes sobre redes de protección social (Banco Mundial).
- NEPAD/Hunger Task Force Initiative (2003), *Home-Grown School Feeding Programme*.
- NEPAD/Hunger Task Force Proposal, *The Locally Grown School-feeding Programme in Ghana*. Concept Paper.
- Michelsen Institute, *Evaluation of the World Food Programme*, Main Report, Bergen, 1994.
- Norton A., Conway T., Foster M., *Social Protection, Concepts and Approaches – Implications for Policy Practice in International Development,* Working Paper 143, ODI, Centre for Aid and Public Expenditure, London, 2000.
- ODI, DFID and The Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2002), Policy Planning and Implementation n.8: Food Security, Keysheet.
- Royal Danish Foreign Ministry*, Monitoring of the World Food Programme*, Copenhagen, 2001.
- Shaw J. D., *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid,* Palgrave, New York, 2001.
- Timmer C. P. (2003), *Summary Notes, Food aid for development: challenges and opportunities*, A Workshop for World Food Program (WFP) and World Bank (WB) Staff on the Current Role of Food Aid, World Bank, Washington, DC July 21 - 23 2003.
- Uganda, Ministry of Education and Sport (2004) Expanded School Feeding Programme.
- UNDG (2003), An assessment of the role and experiences of UN agencies in Poverty Reduction Strategy Paper, Final, August 27 (United Nations Development Group).
- Webb P. (2003*), Food Aid for Development: The Multilateral Perspective* (Chief of Nutrition, UN World Food Programme), International Workshop, Defining the Role of Food Aid in Contributing to Sustainable Food Security, Berlin, Sept. 2 – 4 2003.
- World Bank (2002), *Technical annexes for a proposed credit and grant to the Republic of Malawi for an emergency drought recovery project*, September 30. Rural Development Operations Africa Region.
- World Bank B (2002), *Project appraisal document for a proposed credit to the Republic of Senegal in support of the first phase for the Nutrition Enhancement Program*, Human Development II Country Department 14 Africa Region February 20.

C: INFORMES PRODUCIDOS EN EL MARCO DE LA 'EVALUACIÓN CONJUNTA DE EFICACIA E IMPACTO DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS'

- Informe de Inicio, Febrero 2004.
- Informe de la Fase 1, Julio 2004.
- Documento Síntesis, Septiembre 2004.

INFORMES DE ESTUDIO DE PAÍS

- Estudio de País de Bangladesh, Informe Final, Diciembre 2004.
- Estudio de País de Bolivia, Informe Final, Diciembre 2004.
- Estudio de País de Etiopía, Informe Final, Diciembre 2004.
- Estudio de País de Honduras, Informe Final, Diciembre 2004.
- Estudio de País de Mali, Informe Final, Diciembre 2004.
- Estudio de País de Mozambique, Informe Final, Diciembre 2004.
- Estudio de País de Paquistán, Informe Final, Diciembre 2004.