

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

2004

Informe anual de evaluación

OFICINA DE EVALUACIÓN JULIO DE 2005



Siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALNAP	Red de aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados en la acción humanitaria
APC	Alimentos para la capacitación
APE	Alimentos para la educación
APT	Alimentos por trabajo
CAD	Costos de apoyo directo
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola
OCOD	Otros costos operacionales directos
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OD	Departamento de Operaciones
OE	Operaciones especiales
OEDE	Oficina de Evaluación
OEDP	Oficina de Evaluación de Resultados y Presentación de Informes
OEDR	Dirección de Gestión Basada en los Resultados
OEM	Operación de emergencia
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	Persona desplazada internamente
PSP	Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas
PDPT	Dependencia de Situaciones de Urgencia y de Transición
UNJLC	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

Índice

Siglas	Contraportada
Prefacio	2
Acerca de la OEDE	3
Política de evaluación del PMA	3
La OEDE en el nuevo contexto	3
Actividades de evaluación llevadas a cabo por la OEDE en 2004	4
Evaluaciones en tiempo real	4
Evaluación del impacto	4
Evaluaciones conjuntas	5
Evaluaciones de las carteras de proyectos en los países	5
Evaluaciones temáticas	5
Evaluaciones tradicionales de proyectos	6
La OEDE y las evaluaciones externas	7
Apoyo de la OEDE a las evaluaciones descentralizadas	8
Otras actividades	9
Mejora de la autoevaluación	9
Participación en grupos y redes	9
Capacitación	9
Síntesis de las constataciones y enseñanzas derivadas de la evaluación	10
Cartera de operaciones de asistencia humanitaria del PMA	10
Cartera de operaciones de desarrollo del PMA	13
Principales cuestiones	14
Apéndice I	15
Evaluaciones efectuadas en 2004 a cargo de despachos regionales y oficinas en los países y otras evaluaciones pertinentes	
Anexo I	17
Lista del personal de la Oficina de Evaluación	
Anexo II	18
Protocolo de la OEDE en materia de gestión	
Anexo III	19
Resumen de la política del PMA en materia de evaluación	

Prefacio

En el presente informe, el primer informe anual de evaluación de carácter general preparado por la Oficina de Evaluación, se describen las principales actividades y se resumen las constataciones y enseñanzas extraídas de las 31 evaluaciones terminadas en 2004 por la Oficina de Evaluación, los despachos regionales y las oficinas en los países.

El presente informe se presentó a la Junta Ejecutiva en su primera consulta oficioso anual sobre evaluación, el 19 de mayo de 2005. En el Informe Anual de las Realizaciones, que se presentó a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual, se incorporó un resumen de este texto.

Además, se establecerá un comité consultivo interno de evaluación a fin de asegurar el seguimiento, a nivel institucional, de las constataciones y recomendaciones formuladas; este seguimiento se presentará en los siguientes informes anuales de evaluación.

La política del PMA en materia de evaluación se basa en los dos pilares paralelos de la rendición de cuentas y el aprendizaje. La difusión de las enseñanzas extraídas de la evaluación constituye un elemento fundamental de la gestión basada en los resultados y es indispensable para mejorar los resultados de las actividades.

Los informes de evaluación presentados a la junta Ejecutiva están disponibles en el sitio Web del PMA.



Kees Tuinenburg
Director de la Oficina de Evaluación

ACERCA DE la OEDE

Política de evaluación del PMA

La evaluación, que forma parte de las funciones del PMA desde 1965, tiene un doble objetivo: i) informar a la Junta Ejecutiva de la eficacia de los programas del PMA (rendición de cuentas); y ii) determinar los logros de los programas y las mejoras necesarias (aprendizaje).

En enero de 2000 se amplió al ámbito de la evaluación para dar cabida al seguimiento. En los períodos de sesiones anuales de 2000 y 2002 de la Junta Ejecutiva se presentaron dos documentos de política sobre seguimiento y evaluación¹. Con la creación de la Dirección de Gestión Basada en los Resultados (OEDR), en febrero de 2003, y de la Oficina de Evaluación de Resultados y Presentación de Informes (OEDP) en el seno de esta Dirección, el cometido de seguimiento se traspasó de la OEDE a la OEDP. De ese modo, la OEDE pudo volver a dedicarse a su función básica de evaluación.

La actual política de evaluación del PMA, adoptada en septiembre de 2003², subraya que la evaluación es de competencia institucional, por lo cual la OEDE, que anteriormente se encargaba en exclusiva de la gestión de las evaluaciones, comparte ahora la función de evaluación con el PMA en su conjunto.

La nueva política fomenta el mayor recurso a las evaluaciones descentralizadas, comprendidas las autoevaluaciones a cargo del personal y las evaluaciones dirigidas por despachos regionales u oficinas en los países por conducto de consultores externos. Desde 2001 se han efectuado a título experimental autoevaluaciones y evaluaciones dirigidas por despachos regionales y oficinas en los países³.

La OEDE en el nuevo contexto

Con arreglo a la política de evaluación del PMA establecida en 2003, los principales objetivos de la OEDE son los siguientes: i) ofrecer un servicio de evaluación independiente a la Junta, el personal directivo superior y el resto del personal; ii) contribuir a la reorientación del PMA para convertirlo en una mejor organización de aprendizaje; y iii) prestar apoyo a los despachos regionales y las oficinas en los países en el ámbito de la evaluación. De conformidad con esta política, las evaluaciones

dirigidas por la OEDE comprenderán “todos los programas de desarrollo en los países de primera generación a mitad de período; todo tipo de operación, en caso de que el presupuesto acumulativo de todas las fases exceda de 50 millones de dólares EE.UU. y de que la evaluación anterior se hubiera realizado más de tres años antes (si no realizó tal evaluación la oficina en el país o el despacho regional); toda evaluación de operaciones, temática o de política solicitada por la Junta Ejecutiva o por la dirección superior; y las evaluaciones dirigidas por la OEDE, definidas y propuestas como parte de su ejercicio de planificación del trabajo para el bienio; estas evaluaciones se llevan a cabo con el acuerdo del despacho regional y de la oficina en el país”⁴.

Normalmente, los programas, proyectos y operaciones del PMA se evalúan en función de criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad consonantes con los Principios de evaluación de la asistencia para el desarrollo preparados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Todos los informes de evaluación resumidos se presentan al examen de la Junta entre seis meses y un año después del inicio de las actividades de evaluación; los informes de evaluación completos se dirigen a la Junta a título informativo. Cuando se trata de realizar una misión de evaluación, la OEDE emplea equipos de consultores independientes para garantizar la imparcialidad y la independencia.

La OEDE consta de un director, seis oficiales de evaluación, un oficial de evaluación subalterno y cuatro funcionarios de apoyo. Actualmente forma parte de la OEDR.

La OEDE rinde informe simultáneamente a la Junta y al Director Ejecutivo. Su presupuesto y su plan de trabajo se presentan a la Junta para que ésta los apruebe al mismo tiempo que el Plan de Gestión bienal del PMA. Desde 2004, el presupuesto se ha financiado enteramente con cargo al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas, independencia presupuestaria que ha tenido gran importancia para el funcionamiento del servicio de evaluación.

¹ “Principios y métodos de seguimiento y evaluación del PMA” (WFP/EB.A/2000/4-C) y “Una política de seguimiento y evaluación orientada hacia los resultados en el Programa Mundial de Alimentos” (WFP/EB.A/2002/5-C).

² “Política de evaluación del PMA” (WFP/EB.3/2003/4-C).

³ Cabría sostener que los informes de mitad de período de los proyectos de desarrollo, preparados anteriormente por las oficinas en los países, eran en cierto modo una autoevaluación, y que las revisiones de la gestión de los proyectos, llevadas a cabo antes por el Departamento de Operaciones (OD), son en parte semejantes a las evaluaciones dirigidas por los despachos regionales, sobre todo en vista de que se ha descentralizado y asignado a los despachos regionales gran parte de las labores de las que antes se encargaba el OD.

⁴ “Política de evaluación del PMA” (WFP/WB.3/2003/4-C).

Actividades de evaluación

LLEVADAS A CABO POR LA OEDE EN 2004

En el curso de 2004 la OEDE se centró en la evaluación de lo siguiente: i) cuestiones programáticas y de política que revisten interés en el ámbito institucional; y ii) las grandes operaciones en la esfera de la asistencia humanitaria. Fue deliberada la decisión de no evaluar los proyectos o programas de desarrollo respaldados por el PMA, lo cual obedece al hecho de que las operaciones de emergencia (OEM) y las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) conforman el grueso de la labor del Programa sobre el terreno. La evaluación externa de la política de habilitación para el desarrollo del PMA constó de siete evaluaciones de programas del PMA en los países, de las cuales dos, las de Mozambique y Nepal, habían formado parte inicialmente del programa de trabajo de la OEDE para 2004, si bien se habían anulado y reasignado debido a la evaluación externa. Los despachos regionales y las oficinas en los países efectuaron nueve evaluaciones de programas y proyectos de desarrollo cuyas principales constataciones serán recogidas en las páginas siguientes.

Para que las evaluaciones arrojen resultados satisfactorios, la OEDE cada vez presta más atención a la preparación de las misiones de evaluación. En particular, i) ha preparado matrices de marcos de evaluación para que sirvan de base a la elaboración de los términos de referencias; y ii) ha organizado visitas preparatorias de una semana de duración efectuadas por el director de evaluaciones de la OEDE, acompañado, cuando es posible, del jefe del equipo. Estas medidas presentan la ventaja de que facilitan la preparación de los datos y la revisión de los documentos de referencia con tiempo suficiente, así como la celebración en el país de consultas con todas las partes interesadas en el proyecto de términos de referencia original.

Evaluaciones en tiempo real

Por lo que se refiere a la evaluación de los programas de asistencia humanitaria, la OEDE ha empezado a organizar las evaluaciones en tiempo real, que se efectúan mientras una operación se lleva a cabo y suelen comportar varias visitas sobre el terreno centradas en distintas fases operativas. Los objetivos de este tipo de evaluación son: i) aportar comentarios oportunos a la dirección, tanto sobre el terreno como en los despachos regionales y la Sede del PMA; y ii) conseguir que al final de una operación se realice una evaluación mejor fundamentada para

así mejorar las realizaciones en futuras situaciones de urgencia y ampliar el aprendizaje institucional.

La OEDE llevó a cabo a título experimental la primera evaluación en tiempo real en el curso de la OEM relativa a la sequía del África meridional, ejecutada en 2002–2003; el informe resumido se presentó a la Junta en octubre de 2003 a efectos de examen. En su Revisión de las intervenciones humanitarias en 2003, la Red de aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados en la acción humanitaria (ALNAP) mencionó la actividad experimental como ejemplo de práctica adecuada.

En enero y febrero de 2004 un consultor externo examinó las evaluaciones en tiempo real. En su informe, presentado a la Junta en mayo de 2004 a título informativo, se llegaba a la conclusión de que se había cumplido el objetivo de generar productos de evaluación mejor informados, si bien, por motivos derivados de las situaciones concretas, no se habían cumplido las expectativas en relación con los objetivos de aportar comentarios de inmediato y contribuir al aprendizaje de ámbito institucional. En el informe se subrayaba que el alcance y el objeto de las evaluaciones en tiempo real habían de definirse con claridad y ser viables, y que en el curso del tiempo debían constituirse dos equipos distintos, uno dedicado al aprendizaje y otro a la rendición de cuentas. Estas recomendaciones se tendrán en cuenta en el marco de la segunda evaluación en tiempo real, que deberá referirse a la intervención del PMA en el Océano Índico a principios de 2005 a causa del tsunami.

Evaluación del impacto

La OEDE llevó a cabo en 2004 un estudio sobre el seguimiento de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones que abarcaba los tres primeros años de evaluación transcurridos desde la introducción en 2000 de la matriz de respuestas de la dirección a las recomendaciones. El estudio constaba de cinco fases: i) un estudio teórico; ii) una encuesta; iii) visitas al país; iv) la validación de las constataciones; y v) la preparación de un informe final de evaluación que se presentará a la Junta en junio de 2005.

La OEDE también empezó a evaluar el impacto del programa de retirada gradual de China enviando en junio de 2004 una misión preparatoria; posteriormente, preparó los correspondientes términos de referencia.

EL APRENDIZAJE, EN PRIMER PLANO

Desde 2000, la OEDE ha presentado a la dirección recomendaciones derivadas de sus evaluaciones para que se adoptasen medidas. Desde 2004 presenta recomendaciones a la Junta en el marco del informe de evaluación resumido y no en un documento aparte. El procedimiento aplicable a las revisiones efectuadas por la OEDE es semejante.

Para evaluar la contribución de las evaluaciones a la base de conocimientos del PMA y a la mejora en la preparación de programas y políticas, la OEDE efectuó en 2004 un estudio sobre el seguimiento de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Sobre la base de una muestra de 26 evaluaciones dirigidas por la OEDE y examinadas por la Junta entre 2000 y 2002, el estudio constató lo siguiente: i) de las 363 recomendaciones de la muestra de cuya aplicación habían facilitado información oficinas del PMA en los países, despachos regionales o dependencias de la Sede, en un 54% de los casos se habían aplicado enteramente y en un 34% parcialmente; y ii) en un 59% de las recomendaciones enteramente aplicadas se notificaron mejoras en las realizaciones de los programas y políticas como consecuencia de la aplicación de una recomendación derivada de una evaluación.

El estudio llegaba a la conclusión de que las evaluaciones habían contribuido notablemente a la Prioridad 4 en materia de gestión del PMA, que gira en torno al fortalecimiento de la base de conocimientos del Programa. Las recomendaciones derivadas de las evaluaciones habían contribuido a la preparación de mejores proyectos de continuación y a la formulación de políticas mejor fundamentadas y habían servido a los directores en los países como instrumentos de negociación en las deliberaciones mantenidas con los gobiernos.

La OEDE se propone vigilar en adelante de forma más sistemática la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, para lo cual empleará una aplicación con base en Internet que prepara con vistas a comunicar y supervisar las recomendaciones y preparar informes al respecto.

Evaluaciones conjuntas

A raíz de un acuerdo entre el PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en virtud del cual el Programa pasó a encargarse, a título experimental, de la distribución de los alimentos aportados por el ACNUR en Kenia, el Pakistán, Sierra Leona, Uganda y Zambia, se emprendió una evaluación conjunta encaminada a determinar la eficacia general del nuevo mecanismo. Esta evaluación también servirá de base para establecer el futuro reparto de tareas entre las dos organizaciones por lo que se refiere a la gestión de las distribuciones finales de alimentos a los refugiados. En 2004 se llevaron a cabo estudios de casos en el Pakistán,

Sierra Leona y Uganda. El informe final se presentará a la Junta a principios de 2006.

Evaluaciones de carteras de proyectos en los países

En 2004 se efectuaron evaluaciones de las carteras de intervenciones respaldadas por el PMA en Eritrea, Rwanda y Uganda. En diciembre de 2004 se llevó a cabo una misión preparatoria encargada de evaluar la cartera de OPSR y operaciones especiales (OE) en Angola.

Las evaluaciones de las carteras de proyectos tienen por objeto valorar todas las actividades que el PMA respalda en un país, comprendido el componente de recuperación de las OPSR, y contribuyen a determinar el modo en que se complementan las distintas categorías de programas del PMA. Sin embargo, la experiencia ha dejado claro que las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países son complejas; como los datos se reúnen por separado en relación con cada proyecto y cada año, no se dispone para toda la cartera de datos unificados correspondientes al período abarcado por la evaluación.

Evaluaciones temáticas

Categoría de las OPSR. La evaluación temática de la categoría de las OPSR, puesta en marcha en 2003 y presentada a la Junta a efectos de examen en febrero de 2004, ha sido la actividad más importante llevada a cabo en muchos años. La evaluación se basaba en 17 evaluaciones y estudios de casos concretos, entrevistas con informadores clave y un amplio estudio bibliográfico.

El PMA adoptó prontamente las medidas necesarias para la aplicación de las recomendaciones derivadas de la evaluación y, a petición de la Junta, estableció un procedimiento de consulta entre las distintas direcciones para preparar una serie de medidas pormenorizadas de la dirección en respuesta a las recomendaciones. En mayo de 2004 se presentó con fines de examen a la Junta información sobre tales medidas. En octubre de 2004, el PMA también informó a la Junta de los progresos realizados mediante una consulta oficiosa. En el primer período de sesiones ordinario de 2005 de la Junta Ejecutiva se presentó a título informativo un plan de aplicación de las recomendaciones relativas a las OPSR, cuyo objeto era fortalecer la calidad de los programas en todo el PMA.

Eficacia de la selección de beneficiarios. En colaboración con la Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas (PSP), la OEDE examina las dificultades y los problemas que encuentra el PMA en sus operaciones de socorro para garantizar

una selección eficaz de los beneficiarios. La evaluación abarca estudios de casos en Etiopía, Kenya, Malawi, Myanmar y el Darfur. Los resultados de la evaluación facilitarán la formulación de una nueva política institucional de selección de beneficiarios en las operaciones de socorro, que se presentará en el segundo período de sesiones ordinario de 2005 de la Junta, junto con el informe de evaluación resumido.

Intervenciones nutricionales. En colaboración con el Servicio de Nutrición del PMA, la OEDE efectúa asimismo una evaluación temática de las intervenciones nutricionales sobre la base de los estudios de casos llevados a cabo en Cuba (terminado en 2004), la India, Madagascar y Zambia.

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE DIVULGACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES

Para fortalecer la capacidad de divulgación de los resultados de las evaluaciones, la OEDE abrió en diciembre de 2004 un nuevo sitio Web interno que cumple funciones de base de conocimientos sobre seguimiento y evaluación y resulta más sencillo de acceder y utilizar. Este sitio permite un acceso fácil a los informes de evaluación resumidos y completos y a los otros textos normativos que facilitan orientación en el ámbito de la evaluación. También se mejora el espacio dedicado a la OEDE en el sitio Web público del PMA, para que así un mayor número de personas pueda obtener información sobre las evaluaciones del Programa.

Para seguir ampliando la capacidad de divulgación, la OEDE tiene previsto:

- reconfigurar el actual sistema de almacenamiento de documentos de evaluación para traspasar la base de datos que actualmente está en Lotus Notes a una aplicación con base en Internet; los usuarios podrán hacer búsquedas por: i) región o país; ii) categoría de programa; iii) tipo de evaluación; iv) tipo de intervención; v) grupo o grupos destinatarios; y vi) cuestiones de programación. Gracias a la función de búsqueda de palabras clave, también podrán encontrarse las recomendaciones y las enseñanzas extraídas que figuran en los documentos resumidos presentados a la Junta;
- preparar un resumen de las principales constataciones, constataciones y recomendaciones resultantes de las evaluaciones para distribuirlo a los 185 miembros del Foro de seguimiento y evaluación, que está administrado por la OEDE y otros órganos; y
- preparar estudios teóricos sintéticos con vistas a determinar las enseñanzas importantes extraídas de informes de evaluación o evaluaciones temáticas concretos y sus repercusiones en la adopción de prácticas adecuadas o mejoradas.

Evaluaciones tradicionales de proyectos

En 2004 se efectuaron evaluaciones tradicionales de proyectos en relación con la OPSR para el Afganistán, la OPSR para la República Democrática del Congo, la OEM regional para el Sahel, la OEM en el Sudán y la OPSR regional para la zona costera del África occidental (Guinea, Liberia y Sierra Leona). Esta última misión vino seguida en septiembre de 2004 de una segunda misión sobre cuestiones de protección, organizada por la Dependencia de Situaciones de Urgencia y de Transición (PDPT) del PMA y cofinanciada por la OEDE. Con ella se pretendía determinar enseñanzas y preparar estrategias y directrices que contribuyesen a la protección de los civiles en situaciones de conflicto. En noviembre de 2004 se llevó a cabo una misión preparatoria relacionada con la evaluación de la OPSR para Centroamérica, que abarca cuatro países.

EVALUACIONES O REVISIONES EFECTUADAS EN 2004

- Examen de la OPSR en la República Democrática del Congo – Asistencia a las personas desplazadas internamente
- Evaluación temática de la categoría de las OPSR
- Examen de la experiencia de evaluación en tiempo real del PMA
- Examen de la Dependencia Central del Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas (UNJLC) y de sus operaciones en el Iraq y Liberia
- Evaluación de la OEM regional para el Sahel
- Evaluación de la cartera de operaciones de socorro en Eritrea
- Evaluación de la cartera de actividades del PMA en Rwanda
- Evaluación de la OEM en el Sudán
- Evaluación de las OPSR regionales en la zona costera del África occidental, a saber: Guinea, Liberia y Sierra Leona, incluida una misión complementaria dedicada a cuestiones de protección
- Evaluación de la OPSR para el Afganistán
- Evaluación de la cartera de operaciones de socorro y recuperación del PMA en Uganda
- Estudio sobre el seguimiento de las recomendaciones derivadas de evaluaciones
- En el marco de la evaluación conjunta del ACNUR y el PMA de los mecanismos de distribución de alimentos en los campamentos, se terminaron tres de los cinco estudios de casos previstos (el Pakistán, Sierra Leona y Uganda)
- En el marco de la evaluación temática de las intervenciones nutricionales, se ultimó un estudio de casos (Cuba)

Se han pospuesto hasta 2006 dos actividades de evaluación, que son las evaluaciones temáticas de las directrices relativas a las actividades de alimentos para la creación de activos y de la respuesta del PMA ante la crisis del VIH/SIDA. Del plan de trabajo de evaluación para 2004-2005 (véase el Anexo III del Plan de Gestión 2004-2005 del PMA) se eliminaron las evaluaciones de los programas en el Chad y Nepal, por motivos de seguridad, y en la República Unida de Tanzania, donde en su lugar se efectuó una evaluación de mitad de período dirigida por la oficina en el país.

La OEDE y las evaluaciones externas

Además de gestionar sus propias evaluaciones, la OEDE participó en las tres evaluaciones externas que se describen a continuación. Las dos primeras estaban directamente relacionadas con el PMA.

Evaluación de fin de ciclo de la asociación estratégica institucional entre el PMA y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID). La OEDE no efectuó una evaluación conjunta de fin de ciclo con la oficina de evaluación del DFID, que era lo que estaba previsto en un principio. En su lugar, dos consultores llevaron a cabo en septiembre de 2004 una evaluación externa dirigida por el DFID por conducto del asesor en cuestiones humanitarias de la representación del Reino Unido ante los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma. La OEDE participó en la determinación de las cuestiones que debían evaluarse, en el examen de los términos de referencia, en la selección de los consultores y en el control de la calidad del informe de evaluación.

Evaluación conjunta de la política de habilitación para el desarrollo del PMA. A petición de siete donantes destacados (Alemania, el Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Finlandia, Francia e Italia), en 2003-2005 equipos de consultores llevaron a cabo una evaluación conjunta externa de la política de habilitación para el desarrollo. Los objetivos eran evaluar los progresos realizados por el PMA en la aplicación de la política, así como los resultados en todos los niveles. Estaba previsto que la evaluación: “i) facilitara a los donantes valiosas ideas y temas de reflexión relacionados con el futuro apoyo a las actividades de desarrollo del PMA; ii) determinara los mecanismos que encierran posibilidades de mejorar la eficacia del Programa en la ejecución de su cartera de operaciones de desarrollo; y iii) por medio de datos empíricos, contribuyera al entendimiento de las condiciones en que reside el éxito o el fracaso de la ayuda alimentaria en los programas de desarrollo”⁵.

Se creó un comité directivo encargado de orientar la evaluación, seleccionar a los consultores y aprobar

los informes. Constaba de representantes de las oficinas de evaluación de los siete donantes y del Director de Evaluación del PMA, que también presidió un grupo de trabajo de la Organización, integrado por los directores y jefes de los departamentos y direcciones competentes y creado para facilitar la labor de los equipos de evaluación y la formulación por el Programa de observaciones relativas a los proyectos de informe.

La evaluación constaba de: i) un estudio teórico; ii) estudios de países en Bangladesh, Bolivia, Honduras, Etiopía, Malí, Mozambique y el Pakistán; y iii) una síntesis. En octubre de 2004 se celebró un debate oficioso para informar a los miembros de la Junta de la marcha de los trabajos. Durante el primer período de sesiones ordinario de 2005 de la Junta Ejecutiva se presentó el proyecto de informe provisional a los Estados miembros en el marco de un seminario oficioso. Está previsto presentar la versión oficial del informe de evaluación en el primer período de sesiones anual de 2005 de la Junta.

Apoyo a las personas desplazadas internamente (PDI). La OEDE ha sido miembro pleno del Grupo de Evaluación para las PDI, constituido para que dirigiese una evaluación temática colectiva del apoyo a las PDI. El grupo, que constaba de organizaciones y organismos donantes, estaba presidido por el Jefe del Departamento de Evaluación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca. El informe de síntesis de esta evaluación conjunta, que se publicará en 2005, se basa en 17 operaciones llevadas a cabo en 10 países. La OEDE distribuyó informes de evaluación relativos a las operaciones de emergencia del PMA en la República Democrática del Congo y Eritrea.

REVISIÓN DE LOS UNJLC

La idea del UNJLC nació de la intervención humanitaria ante la crisis del Zaire oriental de 1996, con ocasión de la cual el ACNUR y el PMA intensificaron la coordinación y mancomunaron sus activos logísticos. Aunque en origen se trataba de una iniciativa del PMA que tenía por objeto compartir activos logísticos (aeronaves, en un principio), con el tiempo el UNJLC se ha independizado operacionalmente del Programa, si bien éste lo acoge y le presta servicios de apoyo. Actualmente, las principales instancias interesadas son la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el ACNUR, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el PMA, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y consorcios de organizaciones no gubernamentales (ONG).

⁵ Informe de síntesis, volumen 1, informe principal (*Pre-final Draft*), diciembre de 2004, página 1.

REVISIÓN DE LOS UNJLC

En 2003 se examinó la operación del UNJLC en el Afganistán. En 2004 se ultimaron revisiones las operaciones del UNJLC en el Iraq y Liberia y de la Dependencia Central del UNJLC. En el marco de estas revisiones se constató lo siguiente:

- el UNJLC había subsanado de forma efectiva deficiencias de las actividades de logística, desempeñando una función dinámica, innovadora y práctica en las esferas de la coordinación y la ejecución;
- el UNJLC recibía mejor acogida cuando no era operacional; sólo debería ocuparse de cuestiones operacionales de forma excepcional, cuando no las abordara ningún otro organismo y sólo previo acuerdo con todos sus asociados; y
- las operaciones del UNJLC deben tener duración breve y determinada de antemano, centrarse en la primera fase de una nueva situación de urgencia e ir encaminadas a la eliminación de los conflictos y la resolución de los estrangulamientos de logística; la prolongación de las operaciones del UNJLC en fases posteriores ha de estudiarse detenidamente teniendo en cuenta la posible interferencia con la labor de otros organismos.

misiones enviadas, por ejemplo, al Chad, Egipto, Georgia, Guinea, el Irán y la República Unida de Tanzania, y recomendaron consultores cualificados para que tomaran parte en muchas otras evaluaciones dirigidas por oficinas en los países o despachos regionales. No obstante, los informes de evaluación no se enviaron sistemáticamente a la OEDE con fines de control de calidad.

Se ultimaron 19 evaluaciones, correspondientes a un 56% de las misiones previstas. El principal motivo de que no se cumplieran las metas fue la falta de fondos y de tiempo. El alcance y la calidad de los informes fueron muy diversos, en particular en el caso de las autoevaluaciones.

Apoyo de la OEDE a las evaluaciones descentralizadas

Con arreglo a la política de evaluación del PMA, las evaluaciones dirigidas por las oficinas en los países o los despachos regionales comprenderán “todo tipo de operación, en cualquier momento, si surge una necesidad de gestión y si no pueden abordarse las cuestiones por medio de la autoevaluación, y todo tipo de operación, en caso de que el presupuesto acumulativo de todas las fases exceda de 50 millones de dólares EE.UU., y de que la anterior evaluación se haya realizado más de tres años antes”. Si no fuera “viable o conveniente” que la oficina en el país o el despacho regional dirigiesen la evaluación, se establecería contacto con la OEDE para que ésta se encargase de la tarea⁶.

La política establece asimismo que realizarán la autoevaluación “la oficina en el país en colaboración con el gobierno, los asociados en la ejecución y, cuando sea viable, los representantes de los beneficiarios... antes de planificar una nueva fase, o a su término... Por lo general, no deberán intervenir consultores externos salvo en calidad de facilitadores del proceso”.

En 2004 la OEDE prestó apoyo a despachos regionales y oficinas en los países para que efectuasen evaluaciones. Los oficiales de evaluación formularon observaciones sobre los proyectos de términos de referencia, propusieron la composición de las

Mejora de la autoevaluación

A fin de incorporar la idea de autoevaluación participativa orientada al aprendizaje en el actual Módulo 6 sobre seguimiento y evaluación: planificación y ejecución de la autoevaluación, la OEDE contrató un consultor para que se encargara de la primera fase, que quedó ultimada a finales de 2004. El objetivo era poner la autoevaluación en relación con otras iniciativas de cambio emprendidas en el PMA, en particular el enfoque común de seguimiento y evaluación y el sistema práctico de intercambio de consejos, denominado PASSit on. Se detectaron posibles puntos en que podían solaparse la “autoevaluación” y las “revisiones posteriores a la adopción de medidas” preparadas por la PSP en el marco del PASSit on; lo uno y lo otro obedecen a un objetivo común, que es servir de instrumento de aprendizaje. Parece posible la adopción de un enfoque basado en un instrumento único que combine las revisiones posteriores a la adopción de medidas y la autoevaluación, a condición de que se sometan tales revisiones a una serie de ajustes por lo que se refiere a su orientación, la participación de asociados en la ejecución, la vinculación con los datos de seguimiento y la facilitación a cargo de personal cualificado. La OEDE y la PSP coordinan las actividades experimentales para determinar si la adopción de un instrumento único podría responder al mismo tiempo a las metas de las revisiones y de las autoevaluaciones.

Participación en grupos y redes**Red de aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados en la acción humanitaria.**

Dos oficiales de evaluación de la OEDE asistieron a las reuniones bienales de junio y diciembre organizadas por la ALNAP, cuyos principales objetivos siguen siendo el intercambio de información y la elaboración del plan de acción de la Red. Ésta facilita los conocimientos más recientes disponibles en la esfera de las evaluaciones de los programas de asistencia humanitaria.

Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación.

La OEDE asiste a las reuniones anuales del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación. En la reunión de abril de 2005, organizada por la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el PMA, se examinó un informe sobre normas y

especificaciones presentado con fines de aprobación al cual la OEDE había contribuido en calidad de miembro del grupo de trabajo. Asimismo, la OEDE había conseguido que la evaluación de las operaciones humanitarias figurase en el programa de esta reunión.

Grupo de trabajo sobre el sistema de gobierno.

La OEDE siguió colaborando con el Grupo de trabajo sobre el sistema de gobierno en el examen de diversas cuestiones pendientes, como por ejemplo la ubicación de la OEDE, la mayor eficacia en las relaciones con la Junta y la dotación de personal de la OEDE. A finales de 2004 se decidió que el personal profesional de evaluación estuviese integrado por una combinación de oficiales de evaluación especializados contratados externamente y de personal del PMA experimentado. Éstas y otras medidas encaminadas a mejorar la gestión de la evaluación figurarán en un documento que se presentará a la Junta en junio de 2005.

Comité de Examen de Programas. La OEDE participó en todas las reuniones del Comité de Examen de Programas y presentó observaciones por escrito para garantizar que las enseñanzas extraídas de las evaluaciones se incorporasen en el diseño de las nuevas actividades y en la formulación de las políticas.

Capacitación

Como en años anteriores, la OEDE dio carácter prioritario a la capacitación de sus oficiales en metodologías de evaluación. Durante 2004 cuatro oficiales de evaluación asistieron al curso sobre técnicas básicas de evaluación organizado en el marco del Programa Internacional para la Evaluación del Desarrollo. También participaron en un taller de una semana de duración sobre capacitación en evaluación participativa, organizado en el Canadá por *Mosaic International*.

SÍNTESIS DE las constataciones y enseñanzas DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN

En esta sección se presentan las principales constataciones y enseñanzas derivadas de 31 informes de evaluación (12 presentados a la Junta Ejecutiva por la OEDE en 2004 y 19 presentados por despachos regionales y oficinas en los países). También se resumen las constataciones del informe de síntesis (versión anterior a la final, diciembre de 2004) de la evaluación conjunta externa de la eficacia y el impacto de la política de habilitación para el desarrollo del Programa Mundial de Alimentos. Las constataciones y enseñanzas se dividen en dos categorías: la cartera de operaciones de asistencia humanitaria del PMA (OEM y OPSR) y su cartera de operaciones de desarrollo.

Cartera de operaciones de asistencia humanitaria del PMA

De la evaluación temática de la categoría de las OPSR se deriva una serie de constataciones importantes:

- A nivel general, la categoría de las OPSR presenta un nivel inferior de asistencia alimentaria gratuita (por ejemplo, en 2002 la cifra correspondiente a las OPSR fue del 55% y la de las OEM del 74%), lo que ha incrementado la flexibilidad de las operaciones sobre el terreno y ha tenido un impacto positivo en la capacidad del PMA de movilizar nuevos recursos. Por ejemplo, en 1999–2002, las necesidades de recursos de las OPSR se cubrieron en un 86%, y las de las OEM, en un 74%.
- Son pocos los indicios de mejora sistemática de la selección de beneficiarios y de mejores sinergias con otras categorías de programas del PMA.
- La categoría de las OPSR ofrece un horizonte de planificación razonable y exige una planificación estratégica. La categoría es lo bastante flexible como para adaptarse a la evolución de las crisis prolongadas, lo que queda bien ilustrado por los casos de Angola y Somalia, donde las OPSR se ocupan de una amplia gama de necesidades de socorro y recuperación.
- Los datos sobre la eficiencia de las OPSR a efectos de proteger y crear medios de subsistencia (Prioridad estratégica 2) y activos duraderos son difíciles de evaluar; sólo se aportaron pruebas cuantitativas sobre el estado nutricional en 6 de las 17 evaluaciones, mientras que en apenas 4 casos se ofreció información cuantitativa acerca de los medios de subsistencia.

- Se observó a menudo que las oficinas en los países aplicaban estrategias de recuperación poco realistas y a veces inadecuadas, como dar luz verde al reasentamiento de la población y a la reducción de las raciones cuando las condiciones aún no eran apropiadas.

La evaluación temática generó recomendaciones para mejorar la eficacia de la categoría de las OPSR, comprendidas las siguientes: i) desarrollar la capacidad institucional para llevar a cabo la programación de las actividades de recuperación; ii) proporcionar una mejor orientación normativa; iii) crear estructuras institucionales de incentivos que permitan apoyar la programación de la recuperación; iv) abordar las actuales deficiencias en materia de recursos humanos y financieros; v) establecer sistemas de gestión más sólidos; y vi) desarrollar aún más las asociaciones orientadas a la recuperación.

El examen de las otras 17 evaluaciones de la cartera de operaciones de asistencia humanitaria del PMA generó constataciones semejantes a las derivadas de la evaluación temática, en particular por lo que se refiere a lo siguiente: i) la demostración de los resultados; ii) la selección de los beneficiarios; iii) la transición del socorro a la recuperación; iv) la puntualidad en las intervenciones y en la disponibilidad de los recursos necesarios; y v) la coordinación y el fomento de la capacidad.

Demostración de los resultados

Según las evaluaciones examinadas, el PMA había cumplido sus objetivos a corto plazo por lo que se refiere a salvar vidas y limitar el estrés nutricional en situaciones de crisis aguda (Prioridad estratégica 1). El personal y los asociados del PMA habían distribuido alimentos en situaciones complicadas y, a veces, peligrosas durante períodos prolongados. Las evaluaciones indicaban que la logística era un punto fuerte, y en muchos casos ponían de relieve la dedicación y el compromiso demostrados por el personal nacional e internacional.

Una limitación importante fue la debilidad de los sistemas de seguimiento y evaluación, que no generaron los datos fidedignos necesarios para supervisar y evaluar los avances en relación con los objetivos, en particular en lo que atañe a los efectos.

Se observó falta de coherencia al principio de la cadena de presentación de informes por lo que se refiere al modo de calcular, consignar y supervisar las necesidades alimentarias, los insumos y los productos. En algunos casos, el problema se vio agravado por la mala coordinación entre las dependencias de logística y de programas.

La complejidad de OEM como las del Afganistán y el Sudán, que se vio agravada por la continua inseguridad, dificultó la ejecución y el seguimiento. Por ese motivo, estas operaciones fueron notoriamente distintas de las que se llevaron a cabo en entornos más estables, como por ejemplo en Eritrea y Rwanda.

La evaluación, la programación y el seguimiento deben vincularse con mayor eficacia, en particular armonizando la información sobre la logística relacionada con el suministro y la información sobre los programas de que se dispone en las oficinas en los países. Para registrar los efectos y el impacto en lo que respecta a los beneficiarios, los sistemas tendrían que facilitar información más clara que sirva para determinar si se ha aportado una ración adecuada a los beneficiarios previstos en el momento oportuno.

Con vistas a mejorar la capacidad de medir los resultados obtenidos, en la evaluación de la OEM en el Sudán se recomendó al PMA que tomara parte más activa en la reunión y el análisis de información sobre nutrición y que contara con más expertos en nutrición sobre el terreno. Habida cuenta del contexto en que se llevaban a cabo complejas intervenciones de emergencia, la evaluación recomendaba que se examinaran la Prioridad estratégica 1 y la viabilidad de evaluar el objetivo de salvar vidas en situaciones de crisis y de atribuir los resultados obtenidos exclusivamente a la asistencia alimentaria facilitada por el PMA.

En lo que respecta a los insumos, la evaluación dirigida por la oficina del PMA en Etiopía recomendó que se divulgase información por Internet y por listas de correo, pues de ese modo sería más fácil seguir el curso de las operaciones de emergencia y distinguir los totales acumulativos. La información debería comprender cuadros resumidos y gráficos de las previsiones y las cifras efectivas de las asignaciones y de las entregas/distribuciones.

Se determinó que había que aligerar y racionalizar los procedimientos de presentación de informes en el seno del PMA, para lo cual podría ser útil orientar mejor la recopilación de datos y realizar análisis más exhaustivos. Las revisiones en el propio país deberían centrarse en el análisis y no en datos cuantitativos

o en el número de informes. Las estadísticas de los proyectos deberían ir acompañadas de un análisis de los efectos obtenidos o potenciales.

Selección de los beneficiarios

En la mayoría de las evaluaciones se detectaron deficiencias relativas a la selección de los destinatarios y se reconoció que no se había logrado una selección óptima de las familias más expuestas a inseguridad alimentaria. Los problemas más frecuentemente registrados fueron los siguientes:

- errores de inclusión en el África meridional, Eritrea y el Sudán;
- errores de exclusión, debidos sobre todo a la inseguridad y a otras limitaciones, en la República Democrática del Congo;
- deficiencias en la evaluación de las necesidades y uso limitado de la información generada por el análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) en relación con la selección de los beneficiarios a escala individual en el Sahel;
- suministro de raciones de alimentos insuficientes en el Afganistán y el Sudán meridional; y
- redistribución e intercambio de raciones de alimentos en el seno de las comunidades, en Eritrea y el Sudán meridional.

El acceso había resultado problemático en el Sudán y la República Democrática del Congo. En particular, los funcionarios directivos tuvieron que dedicar mucho tiempo a la negociación del acceso de la ayuda, lo cual tal vez desviara la atención de cuestiones importantes como la selección de los beneficiarios.

En las evaluaciones se recomendó al PMA que tomara parte más activa en la determinación de los criterios de selección de beneficiarios y en la preparación de las listas de beneficiarios. También debían buscarse oportunidades de aumentar las técnicas de selección de los gobiernos y mejorar la recolección y análisis de datos sobre seguridad alimentaria. Igualmente, podría plantearse la posibilidad de incorporar la redistribución y el intercambio de raciones de alimentos en el seno de las comunidades desde el principio de una operación, sobre todo en países en los que se dispone de pocos datos y la capacidad de recolección de datos es insuficiente. El PMA deberá descentralizar la función de distribución de los alimentos asignándola al nivel administrativo más bajo posible a fin de que las comunidades puedan exigir una mayor responsabilización de los dirigentes.

El PMA prepara actualmente una política de selección de los destinatarios del socorro de emergencia.

Para generar más conocimientos, la OEDE emprende una evaluación temática de las dificultades y limitaciones relacionadas con la selección de beneficiarios sobre la base de cinco estudios de casos. La OEDE se propone presentar en noviembre de 2005 a la Junta este informe y el documento de política con vistas a que ésta los examine.

Transición del socorro a la recuperación

En las evaluaciones se señaló la falta de criterios, indicadores u orientación para determinar el paso de las distribuciones generales de socorro a intervenciones selectivas y viceversa. También se recomendó que las estrategias de retirada formasen parte del diseño de todas las OEM y OPSR.

En las evaluaciones se previno contra la adopción de enfoques excesivamente ambiciosos y pusieron de relieve la necesidad de efectuar una evaluación realista de las necesidades de socorro concretas y de las posibilidades de ejecutar actividades de recuperación mediante ayuda alimentaria en función del entorno sociopolítico y de los recursos no alimentarios disponibles. Una evaluación de este tipo facilitaría la fijación de objetivos y metas realistas centrados en unas cuantas actividades de recuperación, y no en una cartera ecléctica cuya ejecución y seguimiento resultarían difíciles, como ocurrió en el Afganistán, Eritrea y el Sudán.

Entre las cuestiones determinadas por las evaluaciones destacan las siguientes:

- En el Afganistán, Eritrea y el Sudán se procedió con demasiada premura a reducir las raciones generales de socorro sustituyéndolas por actividades de recuperación.
- La justificación y los motivos por los que se organizaron actividades de alimentos por trabajo (APT) en situaciones de urgencia a menudo resultaron cuestionados. Por lo que se refiere al Afganistán y el Sudán, se sostuvo que los alimentos de socorro probablemente servirían para que los beneficiarios se preocupasen menos de los suministros diarios y, de ese modo, eligiesen sus propias actividades de rehabilitación sin necesidad de recurrir a la modalidad de APT. Dicho de otro modo, la denominada distribución de socorro podría aportar una contribución importante a la recuperación.
- Las actividades de recuperación que combinaban las modalidades de alimentos para la educación (APE), alimentos para la capacitación (APC) y APT empleaban, por lo general, un volumen de alimentos relativamente exiguo, si bien exigían un gran esfuerzo en las esferas de la programación,

la ejecución, la coordinación y el seguimiento. En las evaluaciones de las OPSR ejecutadas en el Afganistán, Eritrea y la región costera del África occidental se llegó a la conclusión de que la proporción relativamente reducida de personal del Programa dotado de la preparación necesaria y, con frecuencia, las insuficiencias de capacidad técnica y operacional de los asociados en la ejecución habían tenido repercusiones negativas en la ejecución y en los resultados.

- No se tuvieron en la debida cuenta el tiempo de trabajo del personal y los fondos presupuestarios suplementarios que exigían las actividades de recuperación en comparación con el componente de socorro.
- En el Afganistán, el equipo de evaluación examinó la idoneidad y viabilidad de realizar programas de trabajo temporal retribuido con alimentos o con dinero llevados a cabo por el Gobierno. Recomendó que el PMA estudiara la posibilidad de trabajar con programas de empleo retribuido con dinero y que tuviese en cuenta si en el lugar se prefería la entrega de alimentos o de dinero, según la época del año.
- El equipo de evaluación del Afganistán propugnó la elaboración de indicadores de los medios de subsistencia que permitiesen un seguimiento más eficaz de la situación.

En Rwanda, la transición del socorro a la recuperación, que resultó relativamente sencilla, se vio facilitada por lo siguiente: i) la apreciable estabilidad del entorno sociopolítico en el que se habían llevado a cabo las actividades de recuperación; ii) la voluntad del Gobierno de participar plenamente en el proceso de transición; y iii) la capacidad del PMA de adaptarse a la modalidad de recuperación y desarrollo aumentando la capacidad del personal mediante actividades de capacitación.

Puntualidad en las intervenciones y en la disponibilidad de los recursos necesarios

En la mayoría de las evaluaciones se señalaban déficit de recursos y retrasos en las entregas. Estas deficiencias repercutieron en el número de los beneficiarios atendidos, el tamaño de las raciones, la duración de la asistencia y, en última instancia, el logro de los objetivos. Muchas operaciones no contaron con la totalidad de los recursos necesarios a lo largo de la duración prevista: en la OEM en pro de las víctimas de la sequía en el Sahel, por ejemplo, sólo se recibió la mitad de la ayuda alimentaria necesaria para satisfacer las necesidades estimadas, y estos alimentos se distribuyeron al final del período de escasez. Cuando una operación no dispone de

todos los recursos necesarios o cuando éstos no llegan a tiempo, el logro de sus objetivos corre peligro.

El PMA recurrió ampliamente a las compras locales o regionales de productos alimenticios cuando contó a tiempo con contribuciones en efectivo y se dispuso a escala local o regional de alimentos a precios competitivos. Gracias a las compras locales se contribuyó a reducir notablemente (en general entre uno y tres meses) los retrasos en las entregas.

En el taller dedicado a las enseñanzas extraídas de la OEM en el Iraq se identificaron otros factores decisivos para el éxito de la operación:

- la disponibilidad desde fases tempranas de recursos financieros permitió la movilización inmediata de más personal y la compra de alimentos que se depositaron por adelantado en los países adyacentes al Iraq;
- se descentralizaron plenamente todas las dependencias operacionales, con excepción de la encargada de la adquisición de alimentos; y
- se otorgaron plenas facultades a la dirección del centro de operaciones en Chipre, lo que facilitó la coordinación operacional y la adopción de decisiones.

Coordinación y fomento de la capacidad

La insuficiencia de la capacidad de las ONG y los gobiernos para coordinar y ejecutar intervenciones en casos de catástrofes en gran escala redujo en un principio el ritmo de ejecución, pero con el tiempo se observaron mejoras en el África meridional, el Pakistán y Timor Leste. Las evaluaciones volvieron a confirmar la importante función del PMA en el fomento de la capacidad mediante actividades de capacitación. En Timor Leste resultó decisivo el intercambio de información con los asociados desde un principio, lo que contribuyó a que el programa no suscitase expectativas divergentes. En el Iraq, el reparto de las responsabilidades en una fase temprana y el establecimiento de términos de referencias claros y de planes de trabajo pertinentes para cada dependencia facilitaron en gran medida la corriente de información. En Etiopía, el PMA fue el único organismo que contó con una presencia destacada. Su flexibilidad fue fundamental para potenciar la capacidad del Gobierno, pero esta flexibilidad se vería enormemente mermada si el PMA no pudiera mantener su presencia sobre el terreno mediante suboficinas. Ha de hacerse todo lo posible por mantener estas suboficinas con vistas a respaldar la capacidad regional de alerta temprana, selección de beneficiarios y gestión del socorro y la ayuda alimentaria con fines de desarrollo.

Cartera de operaciones de desarrollo del PMA

Por los motivos mencionados antes, la OEDE no llevó a cabo en 2004 evaluaciones de programas o proyectos de desarrollo en los países, pero distintos despachos regionales y oficinas en los países efectuaron nueve evaluaciones descentralizadas de la cartera de operaciones de desarrollo del PMA. En las páginas siguientes se recogen las principales constataciones, así como las derivadas de la evaluación externa de la política de habilitación para el desarrollo del PMA⁷.

La evaluación externa confirmó que la política de habilitación para el desarrollo era sensata y había mejorado la pertinencia y la calidad de las intervenciones respaldadas por el PMA. En vista de que sus principios básicos ya se aplicaban parcialmente a las OPSR y las OEM, se planteó la cuestión de si no deberían aplicarse de manera más sistemática a estas categorías de programas. En lo que respecta a la nutrición, se creía que el PMA tenía que consolidar e integrar en mayor medida los aspectos de sus intervenciones relacionados con la nutrición.

Se han determinado los siguientes factores principales que obstaculizan o promueven el buen funcionamiento de los proyectos de desarrollo:

- Las intervenciones de desarrollo respaldadas por el PMA registraron mejores resultados cuando formaban parte de estrategias y programas que ya disponían de recursos, como planes de reducción de la pobreza nacionales y locales, y no cuando se incorporaban recursos no alimentarios en programas de ayuda alimentaria. Así pues, las asociaciones con gobiernos u otros interlocutores resultan fundamentales para incorporar la asistencia del PMA en marcos normativos y programáticos de mayor alcance, con lo cual los beneficios se perciben más allá del plano local y aumenta la sostenibilidad de las actividades respaldadas por el Programa.
- La asistencia del PMA benefició a sectores de población que otros organismos no pudieron atender. Contribuyeron a este logro los siguientes factores: i) los objetivos estratégicos de la política de habilitación para el desarrollo, que contribuyeron a orientar con mayor precisión la ayuda a los sectores más indigentes de la población pobre⁸; ii) el empleo sistemático del VAM; y iii) el enfoque participativo a escala local de la política de habilitación para el desarrollo, que propició actividades de ámbito comunitario. No obstante, deben redoblar los esfuerzos por atender las zonas más apartadas de las regiones que padecen inseguridad alimentaria y grupos de población como las mujeres que no asistían a centros de salud materno-infantil y los niños no escolarizados.

⁷ "Evaluación Conjunta de la Eficacia e Impacto de la Política de Habilitación para el Desarrollo del Programa Mundial de Alimentos (PMA)". Nº: 120-E/110-309, informe de síntesis, volumen 1, informe principal (versión anterior a la definitiva), diciembre 2004

⁸ El examen de tres evaluaciones de programas de comedores escolares organizados por el PMA en Bangladesh, Ghana y la República Democrática Popular Lao indicaba que, para obtener el máximo rendimiento posible en función de los costos, los programas deberían abarcar zonas donde la desnutrición fuese un problema grave, las tasas de matrícula y asistencia en las escuelas fuesen bajas y las tasas de abandono escolar fuesen altas.

- Las actividades de desarrollo respaldadas por el PMA iban orientadas, por lo general, a la población que disponía de activos marginales a efectos de desarrollo y habitaba en zonas rurales remotas. En consecuencia, era importante determinar la sostenibilidad de las actividades de desarrollo propuestas en la fase de diseño de los proyectos. Había que incorporar plazos de asistencia y estrategias de retirada que fuesen plausibles. Deberían emplearse estudios de VAM para determinar cuándo debía detenerse la asistencia alimentaria.
- Los programas de alimentación escolar del PMA seguían siendo fundamentalmente de alimentación escolar propiamente dicha, no de APE⁹.
- Se tenían pocos indicios de que el enfoque amplio en la esfera del género propugnado por la política de habilitación para el desarrollo se hubiera tenido plenamente en cuenta. Por lo general, el impacto sólo era apreciable a escala reducida, siendo limitado el efecto registrado en las políticas relacionadas con el género.

Las principales recomendaciones formuladas con vistas a la ejecución fueron las siguientes:

- La dirección del PMA, la Junta y los donantes deben plantearse cuestiones relacionadas con la dotación de recursos, habida cuenta de la decisiva importancia de los otros costos operacionales directos (OCOD) en la capacitación, así como la revisión al alza de los costos de apoyo directo (CAD).
- Había que potenciar la demostración de los resultados y el análisis de la eficiencia para que pudiesen adoptarse decisiones con mayor conocimiento de causa.
- Había que replantearse la prioridad relativa otorgada a los cinco objetivos estratégicos de la política de habilitación para el desarrollo en función de los actuales marcos de reducción de la pobreza y de las transformaciones estructurales del PMA.

Cabe señalar que los informes completos se presentaron a la Junta y al Director Ejecutivo en abril para someterlos a debate oficial en el curso del período de sesiones anual de 2005 de la Junta.

PRINCIPALES CUESTIONES

La evaluación ha de fundarse en pruebas extraídas de datos recopilados mediante los actuales sistemas de seguimiento y evaluación. En la mayoría de las operaciones del PMA, la recopilación de los datos primarios incumbe a los asociados en la ejecución; la presentación de informes es deficiente en lo que respecta a los datos sobre productos, el volumen de beneficiarios y los efectos plasmados o posibles. Es frecuente que los datos recopilados por los asociados o las suboficinas no sean objeto de análisis o seguimiento adecuados a escala nacional, con lo que resulta muy difícil realizar un análisis válido a efectos de evaluación. Con todo, ha de tenerse presente que es probable que el seguimiento adecuado de los efectos comporte el aumento de los costos de una operación.

Las operaciones del PMA se aprueban sin ningún tipo de garantía de que se vaya a disponer de recursos a tiempo. De hecho, la mayor parte de los fondos no se recibe a tiempo; en la mayoría de los casos, las operaciones sólo están financiadas parcialmente cuando se cumple el plazo aprobado en un principio. Tal insuficiencia de fondos impide plasmar los productos y los efectos previstos. Merecería la pena plantearse la posibilidad de incorporar en el diseño de los proyectos la planificación para imprevistos con vistas a fijar objetivos realistas en función de distintas hipótesis de financiación.

El diseño de todas las operaciones del PMA evaluadas en 2004 se había ultimado antes de que se adoptaran las prioridades estratégicas, por lo que no se pudo efectuar una evaluación sistemática en relación con la prioridad correspondiente. En los casos en que los objetivos coincidían con prioridades estratégicas, a menudo era difícil, y en ocasiones imposible, evaluar los progresos, pues no se disponía de datos. La evaluación de los logros en el ámbito de la prioridad estratégica n° 1 resulta especialmente difícil, pues no obedecen exclusivamente a la asistencia alimentaria del PMA.

Estas dificultades tienen repercusiones importantes en la evaluación, ya que imponen límites al impacto previsible. Actualmente se celebran debates internos sobre la orientación de las actividades de evaluación y sobre el equilibrio entre las evaluaciones de operaciones y las evaluaciones temáticas, institucionales y de políticas.

Hay que prestar más atención a las evaluaciones descentralizadas, en particular a las autoevaluaciones, que presentan grandes variaciones en lo que respecta a la calidad y la metodología. Los motivos son diversos, como por ejemplo la dificultad de asignar dinero procedente de presupuestos de proyectos, que por lo general tampoco están totalmente financiados, la falta en los despachos regionales de oficiales de evaluación que se dediquen a orientar y organizar el proceso y las dificultades que encuentra la OEDE a la hora de facilitar orientación práctica a las distintas oficinas en los países.

⁹ En las revisiones de las oficinas en los países se llegó a la ulterior conclusión de que el incremento del estudiantado había deteriorado todavía más la calidad de la enseñanza como consecuencia de la falta de infraestructura, profesores cualificados y libros de texto. La evaluación del programa de comedores escolares en la República Democrática Popular Lao constató que, cuanto más pudiesen operar sin ayuda de profesores la asociación de padres o el comité de alimentación escolar, más tiempo podrían dedicar los profesores a la enseñanza. Había que evaluar desde el principio el compromiso del Gobierno con un programa nacional o local, así como la medida en que se identificaba con él, pues este factor aumentaba las probabilidades de que el Gobierno acabase haciéndose cargo del programa.

Evaluaciones efectuadas en 2004

Evaluaciones dirigidas por la OEDE

Nota informativa sobre la asistencia del PMA a las personas desplazadas en el interior de la República Democrática del Congo, febrero de 2004.

Nota informativa sobre la revisión de las operaciones del Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas en el Iraq, febrero de 2004.

Informe resumido de la evaluación temática de la categoría de las OPSR, febrero de 2004.

Revisión de la experiencia del PMA de evaluación en tiempo real, mayo de 2004.

Nota informativa sobre la revisión de las operaciones del Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas (UNJLC) en Liberia, mayo de 2004.

Nota informativa sobre la revisión de la Dependencia Central del UNJLC, octubre de 2004.

Informe resumido de la evaluación de la operación de urgencia regional en el Sahel, octubre de 2004.

Informe resumido de la evaluación de la cartera de operaciones de socorro en Eritrea, octubre de 2004.

Informe resumido de la evaluación de la cartera de actividades del PMA en Rwanda, octubre de 2004.

Informe resumido de la evaluación de la operación de urgencia en el Sudán, octubre de 2004.

Informe resumido de la evaluación de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación regionales de la zona costera del África occidental correspondientes a Guinea, Liberia y Sierra Leona (OPSR 10064.0, 10064.01 y 10064.2), octubre de 2004.

Informe resumido de la evaluación de la OPSR 10233.0 para el Afganistán, febrero de 2005.

Evaluaciones descentralizadas a cargo de despachos regionales y oficinas en los países

Despacho Regional para Asia

Informe de evaluación de la OEM 10317.0 – Asistencia a las personas afectadas por sequías e inundaciones en Timor-Leste, octubre de 2004.

Informe de autoevaluación del programa del PMA en Bangladesh (2001–2005), abril de 2004.

Impacto de la alimentación de niños en las escuelas: el caso de Bangladesh (Resumen), Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, septiembre de 2004.

Informe de evaluación de los resultados de un estudio de prácticas de gestión en las aldeas, los distritos y las provincias, proyecto de alimentación escolar en la República Democrática Popular Lao, abril de 2004.

Despacho Regional para Oriente Medio, Asia Central y Europa Oriental

Informe de autoevaluación de la operación prolongada de socorro y recuperación 10213.0 para el Irán, septiembre de 2004.

Informe de autoevaluación sobre la sequía en el Pakistán, 2004.

Enseñanzas extraídas, reunión de planificación de 2004, el PMA en la crisis del Iraq, Roma, enero de 2004.

Informe de autoevaluación del proyecto 5783 respaldado por el PMA en Jordania – Apoyo para la mejora de tierras en régimen de participación, diciembre de 2004.

Informe de autoevaluación de los programas de asentamiento en Egipto, agosto de 2004.

Autoevaluación de los resultados y el impacto de la primera fase del proyecto del PMA de creación de activos para las mujeres rurales en Sindh (Pakistán), septiembre de 2004.

Despacho Regional para África Occidental

Autoevaluación de la actividad 2 del programa del PMA en Ghana – Educación para niñas en la sabana septentrional del país, septiembre de 2004.

Revisión combinada con valoración del proyecto de alimentación escolar en Santo Tomé y Príncipe, diciembre de 2004.

Despacho Regional para África Meridional

Estudios sobre los efectos de la intervención del PMA en los seis países abarcados por la OEM para África meridional, Informe de síntesis, Red de Investigadores sobre el Desarrollo, junio de 2003.

Nota informativa preparada por la oficina del PMA en Angola sobre la operación prolongada de socorro y recuperación 10054.2, octubre de 2004.

Despacho Regional para África Oriental y Central

Revisión de las enseñanzas extraídas de la intervención de urgencia del PMA en Etiopía, junio de 2002 a diciembre de 2003, 2004.

Informe de autoevaluación de la OPSR en Uganda – Asistencia alimentaria selectiva para el socorro y la recuperación de refugiados, personas desplazadas y grupos vulnerables, agosto de 2003.

Revisión de término medio del programa del PMA en la República Unida de Tanzania, diciembre de 2004.

Informe de evaluación de la cartera de operaciones en Djibouti, mayo de 2004.

Informe de evaluación de la OEM 10280 para las personas desplazadas internamente en la República Democrática del Congo.

Despacho Regional para América Latina y el Caribe

Ninguna evaluación

Otras evaluaciones pertinentes

Evaluación conjunta (externa) de la eficacia y el impacto de la política de habilitación para el desarrollo del Programa Mundial de Alimentos (PMA), Informe de síntesis y siete informes de estudios sobre países, Red de Investigadores sobre el Desarrollo, Roma, diciembre de 2004.

Lista del personal de la oficina de evaluación

al 31.12.2004

Sr. Kees TUINENBURG, Director

Sr. Julian LEFEVRE, Oficial Principal de Evaluación

Sra. Annemarie WAESCHLE, Oficial Superior de Evaluación

Sr. Scott GREEN, Oficial de Evaluación¹⁰

Sr. Paolo MATTEI, Oficial de Evaluación

Sr. Romain SIROIS, Oficial de Evaluación

Sra. Pernille HOUGESSEN, Oficial de Evaluación

Sra. Yasuko ASANO, Oficial de Evaluación (OPS)

Sra. Aurélie LARMOYER, Oficial de Evaluación (OPS)

Sra. Eliana ZUPPINI, Asistente Superior de Personal

Sra. Rosa NETTI, Asistente de Programas

Sra. Anne-Marie NIRO, Empleado Administrativa

¹⁰ El Sr. Scott Green fue enviado en comisión de servicios al FNUAP en octubre del 2004, siendo sustituido en la Oficina de Evaluación, en enero 2005, por el Sr. Jeff Marzilli.

Protocolo de la OEDE en materia de gestión¹¹

La OEDE presta un servicio de evaluación independiente a la Junta y al Director Ejecutivo.

El PMA cuenta con una política de evaluación que aprueba la Junta sobre la base de los pilares de la rendición de cuentas y el aprendizaje.

La OEDE estará ubicada en la Oficina del Director Ejecutivo.

La OEDE es actualmente una de las dos oficinas que integran la Dirección de Gestión basada en los Resultados. El Director de la OEDE presenta informes directamente al Director de esta última Dirección, que garantizará que existen los parámetros necesarios para que la OEDE pueda llevar a cabo su labor.

La OEDE goza de autonomía para llevar a cabo la labor de evaluación. La Junta aprueba su presupuesto y su programa de trabajo.

La OEDE consta de un director, funcionarios superiores y funcionarios auxiliares. El Director Ejecutivo nombra al director, que estará provisto de experiencia profesional pertinente en la esfera de la evaluación con arreglo a una descripción de funciones dada a conocer de antemano a la Junta. En lo que respecta al personal profesional, constará de una combinación de evaluadores profesionales que se contratarán externamente y de personal interno experimentado. Los ciclos de reasignación del personal durarán más de lo habitual. El Director de la OEDE se encargará de la selección definitiva del personal teniendo debidamente presentes los procedimientos relativos a recursos humanos.

El Director de la OEDE ultima el los términos de referencia de las labores de evaluación al término de un proceso de consulta.

Por lo general, las evaluaciones dirigidas por la OEDE están a cargo de evaluadores externos e independientes. La decisión última en lo que respecta a su contratación recae en el Director de la OEDE.

El Director de la OEDE es responsable de aprobar con su firma todos los informes de evaluación antes de presentarlos de forma simultánea a la Junta y al Director Ejecutivo.

La Junta recibe informes resumidos de todas las evaluaciones dirigidas por la OEDE. Los informes técnicos completos se comunican por separado. En un anexo de los informes resumidos figura una matriz de respuestas de la dirección.

La OEDE mantendrá un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones de la evaluación.

La OEDE prepara un informe de evaluación anual en el que figurarán las evaluaciones descentralizadas; este informe, que se examinará en la consulta oficiosa anual celebrada con la Junta, se incorporará al Informe Anual de las Realizaciones presentado al período de sesiones anual de la Junta.

La OEDE mantendrá un sitio Web accesible externamente en el que figurarán la política de evaluación del PMA, el programa de trabajo, informes de evaluación y otro tipo de información.

¹¹ El Protocolo de Gestión de la Oficina de Evaluación se elaboró en el marco de las medidas adoptadas para fortalecer la función de evaluación en el PMA, que se describen en un informe presentado en el período de sesiones anual de junio de 2005 de la Junta Ejecutiva. Dicho protocolo se estableció sobre la base de la política de evaluación del PMA, que la Junta examinó en octubre de 2003, y del informe antes mencionado sobre la gestión de la evaluación.

Resumen de la política del PMA en materia de evaluación

La política del PMA en materia de evaluación (véase el documento WFP/EB.3/2003/4-C, de octubre de 2003) estipula que la evaluación constituye una responsabilidad de la Organización que reposa sobre los dos pilares paralelos de la rendición de cuentas y el aprendizaje, en un contexto de autonomía. En consecuencia, la Oficina de Evaluación (OEDE), que solía tener la responsabilidad exclusiva de llevar a cabo las evaluaciones, comparte ahora esa función con todo el Programa.

Así pues, los principales objetivos de la OEDE son: i) asegurar un servicio de evaluación autónomo para la Junta Ejecutiva, la dirección superior y el personal; ii) contribuir a que el PMA se convierta en una organización capaz de mejorar su proceso de aprendizaje; y iii) prestar apoyo en materia de evaluación a los despachos regionales y las oficinas en los países.

Sobre la base del principio de que debe evaluarse todo programa, proyecto u operación que dure más de 12 meses, dicha labor se reparte de la siguiente manera:

- Las evaluaciones dirigidas por las oficinas en los países o los despachos regionales han de incluir “todo tipo de operación en cualquier fase de la misma, en caso de que ello sea necesario por motivos de gestión y de que las cuestiones planteadas no puedan tratarse mediante la autoevaluación; y todo tipo de operación, en caso de que el presupuesto acumulativo de todas las fases exceda de 50 millones de dólares EE.UU., y de que la evaluación anterior se haya realizado más de tres años antes”. Si no es “posible o deseable” que la oficina en el país o el despacho regional dirijan la evaluación, se deberá invitar a la OEDE a hacerse cargo de ella.
- La política estipula asimismo que las autoevaluaciones “sean realizadas por la oficina en el país en colaboración con el gobierno, los asociados en la ejecución y, cuando sea viable, los representantes de los beneficiarios... antes de planificar una nueva fase, o a su término... Por lo general, no deberán intervenir consultores externos, salvo en calidad de facilitadores del proceso.
- Las evaluaciones dirigidas por la OEDE han de incluir “todos los programas en los países de primera generación a mitad de período; todo

tipo de operación, en caso de que el presupuesto acumulativo de todas las fases exceda de 50 millones de dólares y de que la evaluación anterior se haya realizado más de tres años antes (si tal evaluación no es realizada por la oficina en el país o el despacho regional); toda evaluación temática, de operaciones o de política que soliciten la Junta Ejecutiva o la dirección superior; y las evaluaciones dirigidas por la OEDE, definidas y propuestas en el marco de su actividad de planificación del trabajo para el bienio; dichas evaluaciones se llevan a cabo con el acuerdo del despacho regional y de la oficina en el país”.

Los principios por los que se rigen las evaluaciones en el PMA son los siguientes:

- Las evaluaciones han de atender a un objetivo de gestión.
- Las evaluaciones deben ser independientes e imparciales.
- Las evaluaciones deben ser creíbles.
- Las constataciones, recomendaciones y enseñanzas extraídas de las evaluaciones deben publicarse y difundirse entre todas las partes interesadas.
- Las cuestiones relacionadas con la evaluación han de tenerse en cuenta desde el momento en que se diseña una intervención.
- Siempre que sea posible, las evaluaciones deben realizarse en asociación con los países beneficiarios, las demás organizaciones de las Naciones Unidas y los donantes interesados.

La OEDE informa simultáneamente a la Junta y al Director Ejecutivo. Tanto su presupuesto como su plan de trabajo se presentan a la Junta, para su aprobación, junto con el Plan de Gestión bienal del PMA. A partir de 2004, su presupuesto se financia en su totalidad con cargo al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas. Esta autonomía presupuestaria ha representado un avance importante en la función del servicio de evaluación.

El hecho de que la OEDE esté localizada dentro de la Secretaría facilita la integración de las constataciones en la preparación de las políticas y la formulación de los proyectos y programas.

En el curso del debate sobre la política de evaluación del PMA, la Junta pidió a la Secretaría que explicara más en detalle tres cuestiones interrelacionadas, con el fin de fortalecer la función de evaluación del Programa, a saber: la localización de la Oficina de Evaluación en la estructura del PMA; las ventajas y la viabilidad de establecer un subcomité de la Junta sobre evaluación; y las disposiciones relativas a la dotación de personal de la Oficina de Evaluación. Tras el debate mantenido con el Subgrupo sobre el sistema de gobierno, se decidió ampliar los temas tratados y examinar ocho asuntos. En el informe preparado por la Secretaría en colaboración con el Subgrupo sobre el sistema de gobierno, presentado a la Junta, para examen, en junio de 2005, se preveían las siguientes innovaciones destinadas a fortalecer la función de evaluación:

- El establecimiento de un comité consultivo interno de evaluación.
- La celebración de una consulta oficiosa anual sobre evaluación (la primera tuvo lugar el 19 de mayo de 2005).
- La creación de tres o cuatro puestos especializados de oficial de evaluación, incluido el puesto de Director, que se confiarían a profesionales con experiencia en esta esfera. Además, se aplicaría con menos rigidez la política de rotación del personal vigente en el PMA.
- La participación de profesionales eminentes, en calidad de expertos homólogos externos, en la revisión de las evaluaciones de importancia.
- La revisión del mecanismo de evaluación del PMA, en 2007, por parte de expertos homólogos.

¹² ¿Destina el PMA recursos suficientes a la evaluación? ¿Qué posibilidades hay de mejorar las enseñanzas extraídas por la Secretaría? ¿Se puede mejorar el modo en que se presentan a la Junta los asuntos relacionados con la evaluación? ¿La evaluación debería ser objeto de una consulta oficiosa anual? ¿Cuáles son las medidas que podrían adoptarse para fortalecer las competencias y experiencia del personal de la OEDE? ¿Debería involucrarse a la Junta y, en caso afirmativo, de qué modo? ¿Se podría mejorar el sistema de control de la calidad de la evaluación recurriendo a expertos externos? ¿El mecanismo de evaluación del PMA debería ser objeto de examen, en una determinada fase, por parte de expertos homólogos externos?

Para más información sírvase consultar nuestro sitio Web:

www.wfp.org

o contactar:

Programa Mundial de Alimentos
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome, Italy

Correo electrónico: HQ.Evaluation@wfp.org

Fax: +39-066513-2833

