

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 27-30 de octubre de 2008

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2008/6-B
26 septiembre 2008
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE FINAL DE PERÍODO DE LA POLÍTICA DEL PMA EN MATERIA DE GÉNERO (2003–2007): COMPROMISOS AMPLIADOS RELATIVOS A LA MUJER PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Directora, OEDE*:	Sra. C. Heider	Tel.: 066513-2030
Oficial Superior de Evaluación, OEDE:	Sr. T. M. Nour	Tel.: 066513-2319

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Evaluación.



RESUMEN

El presente informe a la Junta sobre la aplicación de la Política del PMA en materia de género (2003-2007) ofrece información y orientación para las futuras políticas en esta materia.

La evaluación determinó que, a diferencia de otros organismos de las Naciones Unidas y muchos organismos donantes, el PMA no se había limitado al ámbito de la retórica sino que había aplicado medidas estratégicas concretas a nivel operacional, basándose en una iniciativa especial de capacitación y en objetivos cuantificables para asegurar el seguimiento. Al lograr mayor visibilidad e incluir a las mujeres, con la mencionada política se sentó una base sólida para la incorporación de las cuestiones de género.

No obstante, en relación con las operaciones, la evaluación ha revelado una comprensión insuficiente del análisis de género por lo que se refiere a la innovación adaptada a los contextos locales: se necesitan en esta esfera más conocimientos especializados y recursos a nivel de las oficinas en los países. Aunque la crisis mundial de alimentos puede considerarse una amenaza para los compromisos del PMA en relación con la incorporación de las cuestiones de género, la evaluación ha indicado que el PMA puede fomentar la capacidad de resistencia de los hogares para lograr la seguridad alimentaria al fomentar la comprensión de los papeles y las relaciones determinados en función del género.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del “Informe resumido de evaluación de final de período de la Política del PMA en materia de género (2003-2007): Compromisos ampliados relativos a la mujer para garantizar la seguridad alimentaria” (WFP/EB.2/2008/6-B) y del documento “Respuesta de la dirección al informe resumido de evaluación de final de período de la Política del PMA en materia de género (2003-2007): Compromisos ampliados relativos a la mujer para garantizar la seguridad alimentaria” (WFP/EB.2/2008/6-B/Add.1) e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las observaciones expuestas por la Junta durante el debate.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2008 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.2/2008/15) que se publica al finalizar el período de sesiones.

ANTECEDENTES

Contexto

1. El PMA elaboró y puso en práctica su política en materia de género en el marco de la transición de un enfoque basado en “la integración de la mujer en el desarrollo” a otro basado en el concepto de “género y desarrollo”. El primer enfoque procuró generar cambios en un sistema de asistencia para el desarrollo en el cual las mujeres profesionales eran pocas y no tenían ninguna visibilidad ni como beneficiarias ni como recursos humanos. Los donantes emprendieron actividades orientadas principalmente a las mujeres, pero con recursos escasos y poca o ninguna conexión con los distintos tipos de operaciones.
2. En 1995, cuando se celebró la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se propuso un nuevo enfoque mediante el cual la incorporación de las cuestiones de género garantizaría la inclusión de las mujeres en todos los programas. En 1997, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) aprobó una resolución donde se instaba a incorporar dichas cuestiones en todos los organismos de las Naciones Unidas.
3. Desde entonces, la definición de la expresión “incorporación de las cuestiones de género” ha evolucionado, y actualmente comprende lo siguiente: i) asegurar que las mujeres participen en todos los tipos de operaciones y reciban los beneficios que éstas generan; ii) centrar las iniciativas en las mujeres, pero no de forma aislada sino dentro de unidades sociales tales como la familia; iii) reconocer que la participación de los hombres es necesaria para mejorar la vida de las mujeres; iv) tener en cuenta que los principios relacionados con las necesidades prácticas de las mujeres deben aplicarse en los casos de las mujeres marginadas o ignoradas; y v) trabajar en pos de una equidad de género que promueva la igualdad de oportunidades en el fomento de las capacidades y un tratamiento basado en la dignidad y el respeto, sin buscar necesariamente la uniformidad entre hombres y mujeres.
4. Sin embargo, quienes trabajan en la promoción de la mujer también reconocen los riesgos de este enfoque, ya que las mujeres pueden perder visibilidad, los recursos para su promoción pueden diluirse en las operaciones en general y las iniciativas encaminadas a promover la igualdad de género resultan difíciles de evaluar. Los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) amenazaron con eclipsar los compromisos de los gobiernos y los donantes en relación con la mujer, a pesar de la importancia que otorgan a la igualdad de género.
5. En 2005, el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) encargó la realización de un estudio sobre evaluaciones y políticas en materia de género que reveló similitudes sorprendentes: todas las constataciones y recomendaciones formuladas hacen referencia a los mismos aspectos, y en general subrayan dificultades similares en cuanto a voluntad política y recursos. Este estudio y los debates sobre la iniciativa “Unidos en la acción” pusieron de relieve la necesidad de centrar la labor en el nivel operacional.

Política del PMA en materia de género (2003-2007): Compromisos ampliados relativos a la mujer

6. La preocupación del PMA por la situación de las mujeres data de largo tiempo atrás, como demuestra, por ejemplo, su política basada en los Compromisos relativos a la mujer para el período 1996-2001. El PMA realizó importantes inversiones en la evaluación de dicha política, y la actual se centra en ella y la amplía.
7. La política anterior y la actual combinan dos temas, a saber: la seguridad alimentaria de mujeres, chicas adolescentes y niñas; y la relación entre los papeles que ellas desempeñan y el objetivo del PMA de prestar asistencia alimentaria. Ambas políticas toman especialmente en cuenta los papeles tradicionales de las mujeres en cuanto a la producción de alimentos y su preparación y distribución en los hogares, y tienen por finalidad incrementar el control que éstas ejercen sobre los alimentos y la adopción de decisiones relacionadas con ellos.
8. La política actual se conoce en el PMA como “Compromisos ampliados relativos a la mujer”. Cinco de los ocho compromisos constituyen “medidas selectivas para las mujeres”: el primero se centra en la nutrición de mujeres embarazadas, madres lactantes y chicas adolescentes; el segundo, en la educación de las niñas; el tercero, en la participación de las mujeres en las actividades de alimentos por trabajo (APT), alimentos para la capacitación (APC) y alimentos para la creación de activos (ACA); el cuarto, en el control de las mujeres sobre los alimentos, especialmente en los puntos de distribución, con particular atención a la transparencia y la seguridad; y el quinto, en la participación de las mujeres en la adopción de las decisiones relativas a la asistencia alimentaria. Dos de los compromisos son intersectoriales: el sexto se centra en la incorporación de las cuestiones de género y el séptimo en la promoción con miras a crear “un entorno en el que se reconozca el papel importante que desempeñan las mujeres en orden a garantizar la seguridad alimentaria familiar”. El octavo Compromiso ampliado tiene por objetivo fomentar la igualdad de género en la plantilla mediante el fomento de políticas de recursos humanos que incorporen una perspectiva de género. El PMA se propuso lograr que el 75% de los supervisores de la ayuda alimentaria fueran mujeres, incrementar la proporción de personal internacional femenino en las operaciones de asistencia humanitaria y aumentar la proporción de mujeres en los puestos directivos.

Metodología de evaluación

9. Tomando en consideración el estudio efectuado por el NORAD y un exhaustivo examen de mitad de período, los evaluadores propusieron concentrarse en las operaciones para evaluar si el PMA había cumplido sus compromisos con los donantes y las mujeres. Se propusieron tres puntos centrales: i) verificar el cumplimiento de los compromisos a nivel institucional; ii) determinar las enseñanzas extraídas de la aplicación de medidas positivas; y iii) comprender las brechas existentes entre la política y las respuestas sobre el terreno.
10. En vista del alcance de la incorporación de las cuestiones de género, la evaluación abarcó: la política en materia de género y otras políticas y prácticas; la Sede, las oficinas en los países y las suboficinas; y los coordinadores sobre temas de género, otros integrantes del personal y los asociados. Comprendió los programas de desarrollo, las operaciones de recuperación y las actividades de socorro de emergencia, así como todas las modalidades de intervención.
11. A fin de reflejar las dificultades relacionadas con la brecha entre las políticas en materia de género y su aplicación a nivel operacional, los evaluadores se concentraron en los factores que podían influir en el comportamiento del personal y los asociados en el terreno,



a saber: i) la claridad de la política; ii) la comunicación de las expectativas; iii) las posibilidades de cumplimiento en lo referente a recursos y autoridad; iv) las capacidades para llevar adelante las acciones previstas; y v) los intereses e ideologías contrapuestos.

12. Los métodos empleados implicaron el examen de documentos y la realización de entrevistas en la Sede y en dos despachos regionales. En el marco de un estudio por países relativo a la República Democrática del Congo, Georgia, Nicaragua, el Níger, Rwanda y Sri Lanka, se realizaron debates con el personal del PMA, reuniones con asociados gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas, visitas sobre el terreno y una encuesta para determinar los niveles de capacitación en materia de género y de comprensión en relación con la incorporación de estas cuestiones, así como los puntos de vista del personal sobre el terreno acerca de los factores que afectaban a la aplicación de la política. Debido al escaso número de países estudiados, no fue posible contar con una muestra representativa, pero la comparación entre diversas fuentes de datos permitió mejorar la validez de los estudios gracias a este tipo de triangulación.
13. El estudio sobre recursos humanos se basó principalmente en documentos y datos, aunque también se llevaron a cabo algunas entrevistas en la Sede. Los debates mantenidos en las oficinas en los países y los despachos regionales comprendieron la realización de entrevistas con el personal de recursos humanos.
14. La evaluación estuvo a cargo de un equipo reducido: un jefe de equipo, un asesor técnico a tiempo parcial, un analista de datos de recursos humanos a tiempo parcial y dos consultores para los estudios por países, ninguno de los cuales se reunió con el equipo en Roma.

ASPECTOS DESTACADOS DE LAS REALIZACIONES

Calidad de la política

15. Habida cuenta del momento en que se elaboró y de las políticas comparables de otros organismos de las Naciones Unidas y organismos donantes, se puede afirmar que la Política del PMA en materia de género (2003-2007) se caracterizaba por su originalidad¹. En primer lugar, no se limitaba al ámbito de la retórica sino que especificaba las medidas concretas por adoptar y, por otra parte, incluía objetivos cuantificables para el seguimiento a fin de garantizar seriamente su ejecución y la aplicación de la gestión basada en los resultados (RBM). Establecía cinco medidas selectivas que, a su vez, ponían de relieve la necesidad de tomar medidas sobre el terreno y en todo el Programa para poder generar cambios a nivel operacional. Además, al tener en cuenta las actividades sobre el terreno, contemplaba medidas pertinentes al cometido del PMA y permitía vincular las medidas pragmáticas con las modalidades de intervención existentes.
16. Dicha política, elaborada en apoyo de la mujer, desempeñó una función estratégica al atender necesidades en esferas tales como la alimentación, la protección y el empoderamiento. Sin embargo, desde el punto de vista del terreno, resultó poco clara en tres aspectos concretos.
17. En primer lugar, aunque las medidas selectivas fueron específicas y pragmáticas, gran parte del personal que trabajaba en las operaciones consideró que la política era demasiado preceptiva. Para resolver los problemas relacionados con las cuestiones de género a nivel local, tal personal necesitaba una base normativa para aplicar sus propios criterios.

¹ WFP/EB.3/2002/4-A.



18. En segundo lugar, la política generó confusión entre los conceptos relacionados con la promoción de la mujer y los relativos a las cuestiones de género. Al hablar de “Compromisos relativos a la mujer” la atención siempre se centró en “la mujer”. Así pues, el personal sobre el terreno centró su labor en las cinco medidas selectivas “para” las mujeres, así como en el acopio de datos que indicaran el número de las mujeres beneficiarias y participantes. Y aunque el sexto compromiso indicaba la necesidad de velar por la incorporación del enfoque de género en las actividades de programación, en la Sede se reconoció que la mayor parte del personal sobre el terreno no consideraba que esto se aplicara a ellos mismos. Contribuyeron a esa confusión otras iniciativas orientadas específicamente a la promoción de la mujer. Por ejemplo, en el documento “Marco unificado de políticas del PMA” se indica que el PMA considera que su nicho es trabajar con las mujeres y a favor de ellas. Se pueden citar otros ejemplos: la dependencia de género se fusionó con el servicio de salud maternoinfantil; en el sitio Web público se incluyó una sección denominada *Focus on Women*, sin mención alguna de las cuestiones de género; y la iniciativa de promoción con mayor difusión fue el Día Internacional de la Mujer.
19. En tercer lugar, también el objetivo de la política se prestó a confusión. No resultaba claro si las medidas se orientaban a mejorar la seguridad alimentaria de las mujeres y las niñas, considerando a las mujeres como promotoras del bienestar de sus familias, o si establecían un objetivo paralelo derivado de la resolución del ECOSOC sobre la incorporación de las cuestiones de género. Además, los actores a nivel operacional no sabían en qué medida promover la igualdad de género. En los casos en que existía una inseguridad alimentaria grave, los programas de alimentación escolar fomentaban la educación de las niñas y las actividades de APC permitían mejorar el conjunto de aptitudes de las adolescentes útiles para la subsistencia. No obstante, cuando las necesidades alimentarias eran menos importantes pero la igualdad de género representaba un problema, no resultaba claro si el personal de las operaciones debía utilizar la asistencia alimentaria para promover la alfabetización de las mujeres o si debía integrar a los adolescentes varones en las actividades de educación sobre el VIH/SIDA.
20. Planteó dificultades también la inclusión en la política de las cuestiones relacionadas con los recursos humanos. Por un lado, esto ha confundido a quienes piensan que “género” sólo se refiere al equilibrio de género en la plantilla y, por el otro, ha ocasionado la ampliación del proceso de evaluación para abarcar dos esferas diferentes (la programática y la institucional) que merecen ser atendidas de modo independiente y exhaustivo (véase el análisis de los aspectos relativos a los recursos humanos más adelante en este informe.)

Aplicación y resultados de la política

21. La aplicación de la política a nivel institucional fue adecuada. El Servicio de Género y de Salud Maternoinfantil (PDPG) trabajó en las siguientes cuatro tareas principales: i) preparación de directrices; ii) capacitación de personal y asociados; iii) difusión de prácticas idóneas; y iv) realización de estudios de referencia y de seguimiento. Elaboró manuales donde se explicaba cómo llevar a la práctica los Compromisos ampliados relativos a la mujer y adaptarlos a las circunstancias locales, colaboró para incorporar la perspectiva de género en las evaluaciones y publicó el boletín *Gender News Online*, dedicado al intercambio de información sobre prácticas idóneas.
22. Sin embargo, aunque el PDPG difundió ejemplos de la aplicación de medidas positivas en los contextos locales y explicó diversas cuestiones de género insistiendo en la importancia de centrarse en la mujer, gran parte del personal de las operaciones sólo conocía una lista de los mencionados compromisos, y generalmente desconocía los



subcompromisos vinculados a ellos. El PDPG envió material a las oficinas en los países, generalmente a los coordinadores sobre temas de género, pero la difusión de los documentos entre el personal y los asociados fue parcial e irregular. Pocos miembros del personal habían leído el documento sobre la política en materia de género.

23. El PMA también puso en marcha una extraordinaria Iniciativa de capacitación y aprendizaje en cuyo marco trabajaron 43 facilitadores con la preparación correspondiente y se llevaron a cabo seis talleres regionales y 65 talleres nacionales. Esta Iniciativa ofreció apoyo al personal y los asociados en la aplicación de medidas positivas orientadas a las mujeres y difundió el compromiso del PMA en relación con las mujeres y las niñas.
24. Desde el punto de vista de las operaciones, los resultados han sido buenos pero insuficientes: aún falta involucrar a miles de personas, existe una rotación de personal permanente y se necesita más de una sesión de capacitación para desarrollar capacidades adecuadas de análisis en materia de género. Aparte de la citada Iniciativa de aprendizaje y capacitación, muy pocos programas de capacitación integraron las cuestiones de género. Gran parte del personal internacional tiene poco conocimiento de los papeles determinados en función del género en los contextos locales, y el personal nacional generalmente no relaciona esos papeles inherentes a su propia cultura —que perciben como inmodificables— con su trabajo en el PMA.
25. El PMA ha ejecutado a conciencia la cuarta de las tareas principales anteriormente mencionadas (seguimiento de los resultados) mediante la realización de estudios de referencia y de seguimiento en 45 países, la preparación de notas explicativas para cada uno de los Compromisos ampliados relativos a la mujer y la elaboración de hojas informativas sobre los países. Los estudios, cuyo objeto principal era determinar si se habían aplicado las medidas selectivas, permitieron evaluar el cumplimiento de las directrices operacionales por parte de los asociados, destacaron qué medidas planteaban dificultades e indicaron en qué aspectos se había trabajado con menor intensidad.
26. Además, el PMA formuló 39 indicadores sobre las cuestiones de género a fin de seguir la aplicación de la política a nivel del terreno, aunque sólo tres de ellos se sometieron a un seguimiento anual. También se han empleado “indicadores generales”, por ejemplo, la mejora de la salud materna en el marco de las intervenciones nutricionales, y el aumento del porcentaje de niñas que reciben asistencia alimentaria y de las tasas de matrícula en el marco de las actividades de alimentación escolar.
27. La recopilación de estos datos constituyó una importante señal a nivel del terreno. El estudio de seguimiento realizado en 2007 demostró que el PMA puso en práctica muchas de las medidas previstas, como por ejemplo la inclusión de las niñas en las actividades de alimentación escolar y el hecho de consultar a las mujeres acerca de la ubicación de los puntos de distribución de alimentos en los casos de emergencia. Las mayores tendencias positivas se registraron en la proporción de mujeres beneficiarias dentro de las actividades de ACA, y en el grado de incorporación de mecanismos encaminados a garantizar el acceso de las mujeres a los alimentos distribuidos en las operaciones de socorro, y su control sobre ellos.
28. Aunque los indicadores permitieron realizar un seguimiento de la aplicación, muchos no resultaron adecuados para medir el nivel de logro de los objetivos reales. Por ejemplo, registrar el número de mujeres que integraban los comités no permitía formarse una idea de la calidad de su participación en cuanto a su compromiso o a la influencia que pudieran ejercer en la adopción de decisiones, al igual que registrar el número de contratos en los que se hacía referencia a los Compromisos ampliados relativos a la mujer no permitía apreciar si otras personas, aparte de quien firmaba el contrato, conocían esos compromisos o si ese conocimiento influía de algún modo en los enfoques de los asociados.



29. Las entrevistas efectuadas en la Sede permitieron obtener información sobre el grado de incorporación de las cuestiones de género en los programas, por ejemplo, en el caso del examen de los programas realizado por el PDPG y presentado ante el Comité de Examen de Programas. Las dependencias especiales del PMA abordaron cuestiones de género no comprendidas en la política correspondiente. En tal sentido, cabe destacar el curso de capacitación ofrecido por la Dependencia de Género y la Dependencia de VIH/SIDA (PDPH) a los trabajadores del transporte y otros trabajadores contratados. Con respecto a la violencia sexual y por razones de género, la dependencia encargada de la protección en el PMA se basó en el cuarto Compromiso ampliado relativo a la mujer, que proponía consultar con las mujeres sobre los momentos y lugares más seguros para la distribución de los alimentos.
30. Las medidas selectivas beneficiaron a las mujeres y muchas de las prácticas aplicadas ya se institucionalizaron. El PMA tiene muy presentes las necesidades nutricionales específicas de las mujeres embarazadas y lactantes, está comprometido con el fomento de la educación de las niñas, y procura integrar a las mujeres en las actividades de APT y de APC. La entrega de los alimentos a las mujeres en los puntos de distribución se ha convertido en una práctica común, gracias a la cual muchas mujeres obtienen reconocimiento y estatus y logran un mayor control sobre los alimentos.
31. Sin embargo, en la práctica, los incrementos registrados entre 2003 y 2007 fueron escasos. Esto conduce inevitablemente a analizar la cuestión de los impedimentos: las visitas a los países y las encuestas indican que existen obstáculos a las modificaciones e innovaciones, tales como la poca comprensión de las cuestiones de género y las dificultades relativas a la aplicación de este modelo en los contextos locales.
32. La enseñanza que se puede extraer en todos los sectores es que el análisis de género no tuvo un efecto en las medidas selectivas. Por ejemplo, se aprecian pocos resultados en lo relativo a: i) alentar a los padres a acompañar a sus esposas a los dispensarios para que comprendieran y compartieran la responsabilidad de la nutrición de sus hijos; ii) garantizar que no se reforzaran los estereotipos de género por el hecho de que fueran las mujeres quienes prepararan las comidas en las actividades de alimentación escolar; iii) emplear las actividades de APC a fin de empoderar a las adolescentes y abordar el problema del desempleo entre los jóvenes; o iv) utilizar las actividades de APT para generar actitudes de respeto mutuo y espíritu de colaboración entre hombres y mujeres.
33. Las medidas positivas consisten principalmente en proporcionar alimentos, activos o capacitación para las mujeres, pero no toman en consideración cómo se administran y distribuyen los alimentos en los hogares, o cómo la mejora de las relaciones familiares puede acrecentar la capacidad de resistencia en épocas de inseguridad alimentaria.
34. La experiencia en la ejecución de operaciones de emergencia pone de relieve los factores fundamentales a nivel operacional. En el caso del personal que debe actuar rápidamente, es necesario contar con normas claras para la adopción de decisiones: no hay tiempo de consultar directrices. Lo fundamental es respetar la dignidad de cada persona, vigilar por “no causar daño a nadie” y proteger a cada persona, desde una niña que sale a recoger leña hasta un niño al que han obligado a tomar las armas. Los asociados ideales serían aquellos con experiencia en cuestiones de género, pero muchas veces no es posible elegir. En el personal y entre los asociados las mujeres desempeñan una función fundamental, en especial las que hablan las lenguas locales y pueden hablar en nombre de las mujeres desplazadas y promover su causa.
35. Tomando en cuenta estos factores a nivel de las operaciones, además de los intereses e ideologías contrapuestos, los evaluadores determinaron que la receptividad en cuanto a la incorporación de las cuestiones de género se vio obstaculizada por tres factores: i) una

interpretación errónea, derivada en parte de la propensión a considerar que esta actitud lleva a privilegiar a las mujeres incondicionalmente; ii) el temor de entrar en conflicto con las culturas locales; y iii) las limitaciones que imponen las emergencias.

36. Es posible que el PMA y sus asociados operacionales cuestionen la política si consideran que el hecho de dar prioridad a las mujeres constituye un criterio rígido, inadecuado o ineficaz, o que las iniciativas encaminadas a elaborar principios rectores —como por ejemplo la política en materia de género— revisten una importancia secundaria en relación con la satisfacción de las necesidades alimentarias de urgencia; o bien si no comprenden cómo la eliminación de las desigualdades o de los obstáculos que limitan el acceso de las mujeres a los recursos puede contribuir a reducir el hambre en las situaciones de pobreza extrema. El análisis de género es bienvenido si se comprende cómo puede contribuir a mejorar los programas y se entiende que puede llevarse a cabo de una manera que se adapte a los contextos locales.

Capacidades del PMA

37. La aplicación de una política en materia de género requiere diferentes recursos en cada nivel. A nivel institucional, requiere capacidad de liderazgo, supervisión y coordinación; a nivel operacional es necesario contar con líderes, personal y asociados que aprecien el valor del análisis y puedan ponerlo en práctica. En ambos niveles, se necesitan recursos financieros y la capacidad de encontrar oportunidades para trabajar “Unidos en la acción” cuando la igualdad de género puede contribuir a lograr varios de los cometidos de las Naciones Unidas.
38. El PMA inició la labor relativa a la política en materia de género con un considerable apoyo por parte de los altos funcionarios directivos y demás personal. No obstante, posteriormente ese impulso decayó: tanto el personal como los asociados indican que hubo un período prolongado en el que no se prestó la debida atención a la incorporación de las cuestiones de género. La reciente disolución de la Dependencia de Género indica que disminuyó la importancia otorgada a dicha incorporación y algunos cuestionan la idoneidad de la plantilla actual encargada de supervisar la nueva política y de coordinar su aplicación. En los primeros dos proyectos del Plan Estratégico para 2008-2011 se incluyó la igualdad de género entre los principios fundamentales, pero no se hizo referencia a las necesidades y a las contribuciones de las mujeres, ni se indicó cómo los papeles determinados en función del género podían afectar a cada uno de los Objetivos Estratégicos. En ese caso, se perdió la oportunidad de aplicar el análisis de género.
39. A nivel operacional, la cuestión de la capacidad del PMA se ha vuelto más problemática. Dada la ambigüedad de la política y las dificultades para difundirla entre el personal y los asociados sobre el terreno, las capacidades a este nivel han dependido de los encargados de las oficinas en los países, del modo en que el personal comprende las relaciones determinadas en función del género en el contexto local y de la orientación brindada por los expertos. Sólo aquellos encargados de las oficinas en los países que comprenden a fondo la incorporación de las cuestiones de género serán capaces de realizar una tarea de promoción eficaz con los asociados cooperantes, obtener recursos para la capacitación o recompensar las iniciativas emprendidas en esta esfera.
40. La incorporación de las cuestiones de género implica la participación de todos. Requiere que todo el personal, no sólo los coordinadores de estas cuestiones, observen, analicen e innoven en el contexto de su labor. Al igual que en el caso de otros organismos de las Naciones Unidas, se supuso que la aplicación de la política por parte del PMA se basaría en una capacitación generalizada y en la labor de coordinadores cualificados, pero éstos generalmente eran mujeres jóvenes contratadas a nivel nacional o personal subalterno con



pocas facultades. En vista de las dificultades que enfrentaban los coordinadores, el PMA instó a los equipos de coordinación sobre temas de género a que incorporaran a personal masculino y dieran prioridad a la capacitación de los coordinadores en el marco de la Iniciativa de capacitación y aprendizaje.

41. Sin embargo, aún persisten algunas deficiencias en el sistema de coordinadores sobre temas de género, por ejemplo: esta responsabilidad a menudo se impone sin que exista acuerdo; las descripciones de los puestos de trabajo rara vez incluyen las tareas de coordinación sobre dichos temas; y en las evaluaciones del desempeño del personal no se valora la labor relacionada con la temática de género. También existe la percepción de que el “verdadero” trabajo no deja mucho tiempo para atender esas cuestiones. Y debido a que, para incorporar de manera eficaz estas cuestiones es necesario conocer a fondo cada modalidad de trabajo del PMA, muchos coordinadores con poca experiencia no se encuentran en condiciones de orientar a sus colegas. El sistema funciona allí donde existen coordinadores dedicados y capaces (y algunos son excepcionales), pero la transición del enfoque basado en la integración de la mujer en el desarrollo al principio de incorporación de las cuestiones de género requiere conocimientos, tiempo y facultades de los que muchas veces los coordinadores no disponen.
42. No se logró aprovechar las oportunidades generadas por los enfoques de seguimiento para crear capacidades relacionadas con los temas de género entre los asociados y el personal local. Los asistentes de los programas del PMA, los supervisores de la ayuda alimentaria y los asociados cooperantes reúnen datos desglosados por sexo, pero muy pocas veces los analizan o los complementan con un seguimiento cualitativo; y cuando lo hacen, el seguimiento posterior es insuficiente. Aunque se presta atención a los insumos y productos, son escasas las ocasiones en que se procura evaluar el impacto y hay pocas oportunidades para analizar la relación entre los papeles determinados en función del género en el ámbito local y las modalidades de trabajo del PMA.
43. Por lo tanto, el seguimiento de la información sobre nutrición y salud que se ofrece a las madres no ha llevado a plantear la cuestión de involucrar y educar a los padres. El reconocimiento de la participación de las mujeres en los comités de supervisión, en contraste con la poca participación de los hombres, no ha llevado a interrogarse sobre la necesidad de que las responsabilidades en materia de seguridad alimentaria se compartan con los hombres.
44. La capacidad del PMA depende de la asignación de recursos financieros. En la política se previeron dos enfoques en materia de financiación: la asignación de fondos especiales presupuestarios y extrapresupuestarios, y la integración de los gastos relacionados con la incorporación de las cuestiones de género en los presupuestos de todos los programas. Con los fondos especiales se cubrieron los estudios y la iniciativa de capacitación; los fondos presupuestarios se utilizaron para sufragar el examen de mitad de período y la evaluación final y los presupuestos anuales del PDPG. Sin embargo, debido a que no se han incorporado costos operacionales directos ni costos de apoyo directo relacionados con las cuestiones de género, el PMA no puede informar sobre los fondos que a nivel operacional se han destinado a las mujeres y las niñas beneficiarias o a las iniciativas relativas a dichas cuestiones.
45. A nivel operacional, la labor de los funcionarios responsables que reconocían la importancia de la incorporación de las cuestiones de género se vio obstaculizada por la falta de recursos: muchos indicaron que, de haber contado con recursos específicos, habrían hecho más.
46. La capacidad del PMA también se vio afectada por el hecho de que no se identificaron ni se aprovecharon los recursos disponibles. Por ejemplo, los otros organismos con sede en



Roma cuentan con cursos de capacitación, instrumentos de evaluación y expertos. A nivel de los países, el PMA no siempre participa en los grupos de trabajo sobre temas de género de las Naciones Unidas. Además, los coordinadores que envía el Programa cuentan con poca experiencia y no tienen los conocimientos necesarios sobre estos temas para poder apreciar ciertas vinculaciones, por ejemplo, la necesidad de abordar la violencia por razones de género porque la distribución de los alimentos en los contextos de escasez frecuentemente genera un aumento de las tensiones en los hogares.

47. En otras ocasiones, el PMA no tendría necesidad de utilizar sus escasos recursos si fomentase la igualdad de género mediante el trabajo coordinado con otros actores y el establecimiento de asociaciones específicas para lugares determinados. El Programa generalmente beneficia a las poblaciones vulnerables antes que a otras, y lleva a cabo evaluaciones que pueden contribuir a determinar las necesidades vinculadas con las cuestiones de género. Incluso proporcionando asistencia alimentaria sólo a corto plazo, el PMA podría trabajar en colaboración, por ejemplo, con: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que contribuiría a mejorar las instalaciones de las escuelas o los currículos donde las actividades de alimentación escolar del PMA hayan incrementado la tasa de matrícula de las niñas; el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), con el cual se podría impartir capacitación para la vida práctica a los maridos de las mujeres jóvenes que reciben alimentos enriquecidos; y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), que podría respaldar la asignación de fondos para las cuestiones de género donde los gobiernos locales no proporcionen recursos a servicios sociales basados en el trabajo de mujeres voluntarias.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evaluación general

48. Los evaluadores elogiaron a quienes elaboraron la Política del PMA en materia de género (2003-2007), que ha logrado importantes resultados en comparación con las políticas de otras organizaciones al haber incrementado la visibilidad de las mujeres y niñas, no sólo como beneficiarias vulnerables sino como colaboradoras fundamentales para la seguridad alimentaria de los hogares y las comunidades. Este hecho constituye la base de la labor de promoción de la igualdad de género. Pero el PMA está a la zaga en lo concerniente al análisis y la incorporación de las cuestiones de género, debido en parte a la formulación de esta política y en parte a la falta de conexión con las actividades sobre el terreno.
49. La aplicación de la política fue eficaz gracias a las medidas positivas encaminadas a evitar que su alcance se limitara a la Sede y permitir que se extendiera también a nivel del terreno, así como al empleo de un sistema de seguimiento que favoreció el cumplimiento. Estos elementos sentaron bases sólidas, pero algunos actores operacionales los consideraron uniformes y rígidos y plantearon la necesidad de adoptar enfoques locales.
50. Dado que los indicadores midieron productos más que efectos, no ha sido posible extraer conclusiones en cuanto al impacto de los Compromisos ampliados relativos a la mujer en la vida de las mujeres y sus familias.
51. Algunos puntos débiles derivan de cuestiones generales, tales como: i) la mayor atención que se prestó a los productos en comparación con los efectos; ii) la falta de análisis de los datos recopilados para poder extraer enseñanzas a partir de ellos; iii) la escasez de recursos institucionalizados para el desarrollo de la capacidad; y iv) el mayor hincapié que se hizo



en la distribución de los alimentos a los representantes de las familias más bien que en la distribución dentro de los hogares.

52. Inicialmente se contó con una voluntad política y recursos considerables, y los especialistas en materia de género del PMA demostraron una dedicación extraordinaria, pero la capacidad directiva y los recursos disponibles han disminuido. Muchos opinan que la labor en favor de las mujeres ha generado los resultados esperados y que la incorporación de las cuestiones de género ya no es importante.

Metas para el futuro

53. Dar nuevo impulso al mandato de incorporar las cuestiones de género. El PMA debe encontrar formas visibles, significativas y duraderas de demostrar que la incorporación de dicha temática sigue revistiendo gran importancia como buena práctica en las esferas de la asistencia humanitaria y el desarrollo, y que se trata de una cuestión de equidad.
54. Completar la transición del enfoque basado en la integración de la mujer en el desarrollo al principio de incorporación de las cuestiones de género. Es hora de que el PMA otorgue un verdadero significado al concepto de género, por ejemplo, reconociendo cómo pueden los hombres ayudar a proteger a las mujeres en los campamentos de refugiados y cómo los padres pueden compartir la responsabilidad de la nutrición de sus hijos. El objetivo general debe ser lograr que las relaciones determinadas en función del género se basen en el respeto y se construyan a partir de la integración de las cuestiones de género, utilizando como instrumento el análisis en esta materia. Se requiere un renovado esfuerzo en materia de fomento de la capacidad.
55. Reorientar el enfoque institucional para posibilitar el uso de enfoques basados en los contextos. El PMA ha descentralizado los procesos de adopción de decisiones y se han incrementado los recursos y los conocimientos en materia de género en los ámbitos regional y nacional. El personal y los asociados reconocen cada vez más los beneficios del análisis de género y apoyan la igualdad de género. Un mayor número de asociados aprecia la importancia de no limitarse a responder a las necesidades de las mujeres, sino de involucrar a hombres y niños con el fin de mejorar las relaciones determinadas en función del género para beneficio de todos. No obstante, la situación de las mujeres y niñas, la rigidez o flexibilidad de los papeles y la calidad de las relaciones determinadas en función del género varían de una localidad a otra, por lo cual es necesario apoyar el espíritu de iniciativa y la innovación a nivel operacional.
56. Obtener y asignar recursos a nivel operacional. Dado que los recursos son escasos y los programas institucionales son costosos, debe cuidarse con especial atención la forma en que se usan los recursos para las cuestiones de género. Las oficinas en los países necesitan fondos para financiar el fomento de la capacidad y prestar apoyo técnico, así como para aprovechar oportunidades no previstas, pero que revisten un interés estratégico, que contribuyan a promover la igualdad de género. En lugar de intentar que todos los miembros del personal alcancen un nivel de conocimientos medio sobre el tema, el PMA podría apoyar a aquellos con mayor capacidad para que luego actúen como líderes y compartan sus conocimientos al rotar entre futuras asignaciones. Los logros de las oficinas en los países que con mucha dedicación consiguen alcanzar resultados positivos podrían constituir un ejemplo para los demás.

RECOMENDACIONES

57. Los evaluadores formularon las siguientes recomendaciones:

I. Adoptar medidas inmediatas para difundir los Compromisos ampliados relativos a la mujer y sensibilizar sobre la importancia de la igualdad de género.

- Publicar la nueva política en materia de género con el sólido aval de los altos funcionarios directivos.
- Elaborar y difundir una versión del Plan Estratégico del PMA para 2008-2011 que integre las cuestiones de género.
- Mejorar el contenido relativo a las cuestiones de género de las declaraciones públicas del PMA, mediante la capacitación en esta esfera del personal encargado de preparar la información pública.

II. Fomentar la capacidad para incorporar las cuestiones de género mediante la mejora de la capacitación y la orientación.

58. La incorporación de las cuestiones de género requiere que el personal y los asociados conozcan a fondo el análisis de género. La nueva política debería incluir un plan de acción estratégico para el fomento de la capacidad y una lista de requisitos tales como:

- capacitación básica para el personal y los asociados nuevos, tal vez mediante un CD-ROM interactivo como el que se utiliza para la capacitación relacionada con el acoso sexual;
- capacitación para los directores y directores adjuntos en los países, y los responsables de los programas;
- diversas opciones para el terreno, que comprendan la incorporación de expertos profesionales en materia de género y el aprendizaje a partir de la experiencia;
- otras alternativas aparte de los programas institucionales de capacitación, tales como subsidios o vales, para que los directores en los países puedan acceder a recursos con los cuales contratar expertos en la materia a fin de obtener asistencia o capacitación; y
- oportunidades para que los expertos en materia de género de los despachos regionales brinden conocimientos técnicos y promuevan el intercambio entre los países de la región.

59. El seguimiento y evaluación (SyE) deben constituir la base para el aprendizaje y la innovación. En el marco de todos los programas deben analizarse los datos obtenidos y debe instarse al personal y los asociados cooperantes a compartir las observaciones, dificultades y experiencias relacionadas con las cuestiones de género.

60. El PMA demostró su voluntad de adoptar enfoques innovadores en relación con los Compromisos ampliados relativos a la mujer. La nueva política en esta materia ha de utilizarse con el fin de favorecer las ideas progresistas y la colaboración con otros organismos para estudiar el impacto de los diferentes enfoques y fomentar la seguridad alimentaria sostenible, basándose en la capacidad de los gobiernos y el traspaso de la responsabilidad de los programas, así como en la capacidad de resistencia basada en los hogares. No existe justificación para alegar, como muchos lo hacen, que es difícil



determinar si los programas benefician a los grupos seleccionados y luego sostener, sin verificación, que son eficaces. Existen mecanismos rápidos y eficaces en función de los costos para realizar evaluaciones adecuadas de los resultados y el impacto que están al alcance de la capacidad financiera del PMA y son compatibles con las competencias de su personal y con los medios de acopio de datos de que dispone el Programa.

III. Reorientar las funciones respectivas de la Sede, las oficinas en los países y los despachos regionales.

61. El personal de la Sede debería centrar su labor en:
 - dejar en claro que el PMA aborda la incorporación de las cuestiones de género con seriedad;
 - generar una actitud de compromiso en relación con la incorporación de las cuestiones de género, entablando un diálogo con el personal y compartiendo los logros obtenidos;
 - movilizar y administrar el apoyo técnico y financiero para las oficinas en los países, las suboficinas y los asociados cooperantes; y
 - recopilar información procedente de las actividades sobre el terreno y difundirla.
62. Los otros aspectos de la incorporación de las cuestiones de género deberían determinarse en función de las necesidades y las iniciativas de cada contexto.
63. Las oficinas en los países deberían encargarse de:
 - realizar análisis de género o procurar acceder a ellos;
 - formular medidas selectivas adaptadas al contexto local y elaborar indicadores pertinentes y significativos;
 - impartir capacitación o proporcionar conocimientos relacionados con los temas de género; e
 - identificar recursos y movilizar fondos para los temas de género recurriendo a los donantes que trabajan en un determinado país.
64. A fin de transferir los fondos y el control al nivel local, se podría emplear un fondo de donaciones —como por ejemplo el Fondo para cuestiones de género del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP)— al que las oficinas en los países podrían presentar propuestas de iniciativas relacionadas con los temas de género. Se podrían movilizar fondos con el fin de alentar a los organismos con sede en Roma a compartir sus recursos.

RECURSOS HUMANOS

65. Por lo que concierne al equilibrio de género, los resultados han sido diversos. El porcentaje de mujeres en el personal del PMA ha crecido de manera constante y la brecha entre hombres y mujeres se ha ido reduciendo, aunque sigue siendo mayor en los puestos de categoría superior. En 2003, el 27,8% del personal masculino ocupaba puestos de categoría P5 y superior, mientras que sólo el 10,2% de las mujeres ocupaban puestos de esas categorías; pero en 2007 esos porcentajes eran del 29,8% y el 22,5%, respectivamente. En ese mismo año, el 36% de los directores adjuntos en los países eran mujeres, mientras que en 2001 el porcentaje era de apenas el 17%.



66. La proporción de mujeres que se desempeñaban como directoras en los países se redujo del 28% en 2001 al 23% en 2007. También se contrataban pocas mujeres para puestos en contextos difíciles, clasificados como “D” o “E”. El estudio de seguimiento realizado por el PDPG indicó que la proporción de mujeres que trabajaban como supervisoras de la ayuda alimentaria había disminuido del 40% en 2003 al 30% en 2006.
67. Los evaluadores también detectaron un sentimiento de frustración generalizado. Por ejemplo, quienes ocupaban puestos de responsabilidad tenían problemas para encontrar mujeres cualificadas para los puestos, lo que dificultaba el proceso de contratación, y las mujeres se sentían frustradas por una cultura laboral que percibían como predominantemente masculina, con escasas oportunidades de lograr ascensos.
68. Los objetivos de la política en materia de género relacionados con los recursos humanos se ven afectados por dificultades similares a las existentes en relación con los programas. En primer lugar, suelen centrarse en el logro de metas más que en la comprensión de los obstáculos relacionados con los temas de género y el desarrollo de estrategias para superarlos. Cada una de las esferas donde las mujeres están menos representadas plantea desafíos diferentes y requiere estrategias diferentes. Para incrementar la proporción de mujeres en los niveles más altos puede hacer falta una mayor voluntad política: sería posible aplicar una estrategia a largo plazo para las mujeres que ocupan puestos de categoría P5 y superior, basada en el asesoramiento y la promoción de las mujeres en el PMA. Las iniciativas adoptadas recientemente en la planificación de la sucesión para los puestos de responsabilidad y la capacitación en materia de gestión para las mujeres constituyen un avance en la dirección deseada.
69. En segundo lugar, la adopción de las medidas selectivas para las mujeres se justifica por el hecho de que éstas promueven la equidad y la eficacia en el lugar de trabajo. Sin embargo, definir los mandatos y los objetivos no siempre constituye el mejor enfoque. Por otra parte, la aplicación de un enfoque estratégico podría poner de relieve los beneficios de contratar a un mayor número de mujeres en los programas. Por ejemplo, las mujeres que se desempeñan como supervisoras de la ayuda alimentaria pueden llegar más fácilmente a las beneficiarias y comunicarse mejor con ellas; cuando hombres y mujeres trabajan juntos establecen relaciones de género eficaces, y la combinación de las perspectivas de hombres y mujeres en las oficinas en los países promueve la adopción de enfoques creativos para la resolución de problemas.
70. En tercer lugar, las prácticas neutrales en materia de género tienen efectos diferentes en hombres y mujeres. Una vez que la descentralización haya dado lugar a una reducción del control ejercido por los profesionales de recursos humanos con sede de Roma y a la delegación de facultades de contratación del personal, surgirá la necesidad de garantizar que los encargados de los procesos de contratación detecten los posibles sesgos no intencionales, tales como la tendencia a seleccionar personal con antecedentes o características que les resulten familiares.
71. En cuarto lugar, el contexto en que se lleva a cabo la contratación ha evolucionado, al igual que los antecedentes y perfiles de las mujeres que aspiran a ocupar un puesto. Actualmente, el PMA cuenta con los servicios de muchas mujeres de talento, que en muchos casos se contratan en los países mismos y que desean adquirir experiencia y desarrollarse profesionalmente en contextos de emergencia. En lugar de procurar contratar a profesionales mujeres a nivel internacional, se podría fomentar la contratación a nivel nacional de mujeres con experiencia en la labor del PMA. Los papeles determinados en función del género también han cambiado: ahora encontrar mujeres cualificadas y con experiencia no es el único problema, ya que la dedicación a la familia puede ser tan importante para los padres como para las madres. Los puestos en contextos difíciles



pueden interesar tanto a los hombres como a las mujeres mientras ambos sean jóvenes y solteros, pero al tener hijos ambos tendrán reservas y no desearán ocupar esos puestos hasta que sus hijos sean independientes.

RECOMENDACIONES GENERALES

72. En lugar de esperar lograr mejoras en todas las esferas y a todos los niveles, el PMA debería centrarse en las esferas prioritarias. En particular, debe procurar contratar a mujeres cualificadas para ocupar los puestos más altos de la jerarquía del Programa y aquellos puestos en los que se necesite a personal femenino para poder llegar a las beneficiarias (por ejemplo, en países tradicionalistas y en entornos con elevados niveles de violencia sexual y por razones de género).
73. A fin de contratar y retener a mujeres cualificadas, el PMA debe solucionar problemas sistémicos. La voluntad de contratar a mujeres debe provenir de los encargados de los procesos de contratación y el personal de recursos humanos sobre el terreno. Una parte del personal aún debe comprender que la participación de las mujeres es fundamental en la labor de brindar asistencia alimentaria; otros ya son conscientes de ello, pero deben adquirir las competencias necesarias y recibir apoyo.
74. En los últimos años, muchos hombres y mujeres cualificados han ingresado a las Naciones Unidas mediante procesos de contratación nacionales. Muchas mujeres con experiencia contratadas a nivel nacional trabajan para el PMA como supervisoras de la ayuda alimentaria y auxiliares de programas. El Programa podría solucionar los problemas de equilibrio de género en la plantilla mediante la eliminación de los obstáculos sistémicos a la capacitación y el ascenso de esas mujeres.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	Alimentos para la creación de activos
APC	Alimentos para la capacitación
APT	Alimentos por trabajo
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Naciones Unidas)
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
NORAD	Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo
ODM	Objetivo de desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
PDPG	Servicio de Género y de Salud Maternoinfantil
PDPH	Dependencia de VIH/SIDA
RBM	Gestión basada en los resultados
SyE	Seguimiento y evaluación
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer