

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 21-25 de octubre de 2002

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2002/6/9

11 septiembre 2002

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — KENYA (1999-2003)

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

Nota para la Junta Ejecutiva

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

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

Director, Oficina de Evaluación y Seguimiento (OEDE):

Sr. K. Tuinenburg

tel.: 066513-2252

Oficial de Evaluación, OEDE:

Sr. S. Green

tel.: 066513-2908

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

La evaluación de mitad de período del Programa en el país (PP) de Kenya forma parte de una serie de evaluaciones de PP autorizadas por la Junta Ejecutiva para evaluar las ventajas de pasar de proyectos de desarrollo individuales a programas en el país coherentes.

Cabe notar, sin embargo, que en 2001 el PP representó solamente un 4,6% del total de las distribuciones de alimentos del PMA en Kenya. Dada la reaparición estructural de sequías y otras situaciones de emergencia relacionadas con los alimentos en Kenya a lo largo del tiempo, y como se menciona en el perfil de la estrategia en el país (PEP) original, es probable que el PP siga cumpliendo un pequeño papel en el conjunto de las actividades del PMA en el país. De aquí surgen varias consecuencias, pero éstas no entran dentro del ámbito de esta evaluación.

Durante la misión de evaluación, el PP del período 1999–2003 constaba sólo de una actividad —la alimentación en los niveles de la enseñanza preescolar y primaria en las tierras áridas y semiáridas (TASA) de Kenya— y las dos actividades que están siendo reformuladas. La actividad de alimentación escolar procuraba brindar alimentos a 365.000 alumnos de 21 de los distritos más desfavorecidos de Kenya y en determinadas zonas marginales de Nairobi. Gracias a un fuerte compromiso del Gobierno de Kenya y su Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, esta actividad está superando su objetivo; es evidente que atrae a niños a la escuela que de otro modo no se matricularían y les da posibilidades de que se instruyan.

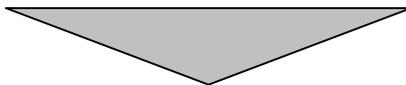
La misión reconoció que la falta de artículos no alimentarios era un problema importante y que ha dificultado el seguimiento periódico de la actividad y el logro de la sostenibilidad a largo plazo. Actualmente, hay pocas posibilidades de que con el tiempo las comunidades locales estén en condiciones de alimentar a sus hijos, sin recurrir a la asistencia alimentaria del PMA a largo plazo.

La segunda actividad del PP había estado pensada para ayudar a las comunidades de las TASA a mejorar su preparación para las situaciones de sequía y otras catástrofes. La grave sequía de 1999–2001 impidió que se emprendiera dicha actividad; en estos momentos está siendo reformulada para centrarse en recuperar los activos físicos de dichas regiones. La tercera actividad iba a centrarse en la nutrición y atención sanitaria en las comunidades. Sin embargo, debido a problemas administrativos en el organismo oficial designado a tal efecto, se tardó en comenzar la actividad. Actualmente está siendo reformulada para brindar apoyo en determinados distritos a los huérfanos a causa del VIH/SIDA.

Una vez que estén en funcionamiento las tres actividades, el programa de la oficina del PMA en Kenya trabajará conforme a la política de habilitación para el desarrollo del PMA. No obstante, el equipo de evaluación propone que para el período 2004–2008 del PP, se preste especial atención a garantizar que los recursos alimentarios del PMA se orienten a resolver las causas principales de la menor seguridad alimentaria y la creciente pobreza en Kenya.



Proyecto de decisión



La junta toma nota de las recomendaciones contenidas en el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2002/6/9) y de las decisiones adoptadas hasta el momento, según lo indicado en el documento de información (WFP/EB.3/2002/INF/19). La Junta alienta la adopción de posteriores medidas basadas en tales recomendaciones, teniendo en cuenta las consideraciones formuladas por los representantes



ÁMBITO DE LA EVALUACIÓN

1. El equipo de evaluación¹ estuvo en el país entre el 22 de enero y el 12 de febrero de 2002, y comparó la actuación del presente PP de Kenya (1999–2003) con los objetivos específicos del país y los objetivos globales del PMA.
2. Entre los métodos adoptados por la misión de evaluación figuran los siguientes: análisis de documentos; entrevistas de grupos; triangulación de datos; reuniones con oficiales del Gobierno y representantes de todos los principales organismos de las Naciones Unidas en Nairobi, donantes bilaterales y organizaciones no gubernamentales (ONG); y misiones a los distritos de Turkana y Busia. También se llevaron a cabo entrevistas con informantes clave del personal del PMA y beneficiarios.

SINOPSIS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

3. En octubre de 1998 se aprobó el PP para el período 1999–2003. El PEP, que había sido aprobado en 1995, ya estaba relativamente superado durante la elaboración, presentación y aprobación del PP. El documento del PP proponía 32,5 millones de dólares EE. UU. para apoyar un programa de tres componentes: la continuación de una actividad de alimentación escolar, un fondo para actividades de preparación en caso de catástrofes y una actividad de nutrición y atención sanitaria en las comunidades.
4. **Actividad de alimentación escolar.** Incluye la continuación de una actividad de alimentación escolar (en curso desde 1980) en las TASA y una nueva actividad de alimentación escolar para niños desfavorecidos de determinadas regiones marginadas de Nairobi. Dichas actividades seguirían proporcionando alimento a un total de 350.000 alumnos de enseñanza primaria y preescolar en los primeros tres años, pero iban a reducir gradualmente la ayuda a 250.000 alumnos en el tercer año y a 150.000 en el quinto año. Se introdujo un subcomponente de alimentos por trabajo (APT) para apoyar a los microproyectos escolares orientados a mejorar las posibilidades de que dicha actividad logre sostenibilidad una vez retirada la ayuda del PMA. Beneficiarios propuestos: de 365.000 en el primer año a 165.000 del tercero al quinto año. Costo total previsto: 24,6 millones de dólares.
5. **Fondo para actividades de preparación en caso de catástrofes.** Pensado para prestar asistencia a las comunidades amenazadas en distritos áridos en la elaboración de planes de preparación en caso de catástrofes y en la creación de un fondo de productos alimentarios para imprevistos que pueda respaldar la aplicación de dichos planes durante las primeras señales de una catástrofe inminente. Beneficiarios: 11.000 hogares (30 días al año), 3.000 personas (40 días al año) y 10.000 niños (que reciben alimentación complementaria 150 días al año). Costo total previsto: 3,6 millones de dólares (incluido el 100% del transporte terrestre, almacenamiento y manipulación [TTAM])
6. **Actividad de nutrición y atención sanitaria en las comunidades.** Prevista para empezar durante la retirada progresiva de la actividad de alimentación escolar y para reducir la incidencia de la malnutrición en niños y sus madres en determinadas regiones de

¹ La misión se compuso de un jefe de misión internacional, un consultor en seguridad alimentaria y nutricional, un consultor internacional en planificación de la educación y un agrónomo de la FAO (Roma). Un Oficial de Evaluación de PMA (Roma) participó en la primera semana de la labor de la misión.



las TASA seleccionadas. Estaba previsto que los beneficiarios fueran 9.000 hogares (con cinco personas estimadas por hogar) que recibirían raciones familiares durante un máximo de nueve meses al año y 9.000 niños que recibirían alimentos de mezcla complementarios por un período similar. Costo total previsto: 3,8 millones de dólares.

7. Como complemento, el PP también incluía una consignación presupuestaria menor de 500.000 dólares para un proyecto forestal en curso que iba a ser terminado gradualmente.
8. Si bien la Junta Ejecutiva había aprobado el PEP original en 1995, el Programa en el país se presentó y aprobó sólo a finales de 1998. La evaluación identificó los siguientes factores que ocasionaron ese retraso: i) la necesidad de sincronizar el PP en un ciclo de 1999–2003 con el de los otros programas de las Naciones Unidas y el del Gobierno de Kenya; ii) una falta de entusiasmo entre los donantes por iniciar nuevos programas de desarrollo en Kenya en esos momentos; y iii) las crecientes necesidades en Kenya de brindar asistencia a los refugiados y en la gestión de grandes operaciones de socorro en el sur del Sudán. Esto hacía que en general la atención estuviera centrada más bien en actividades de operaciones de urgencia (OU) y operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) que en agilizar la elaboración del documento del PP.
9. El PEP original había previsto dos actividades: i) actividades continuas de alimentación escolar en las TASA; y ii) actividades de APT en pequeña escala para los que se dedicaban a la agricultura de subsistencia, pequeños ganaderos y pastores en las TASA. A la sazón, hubo considerable incertidumbre acerca del futuro de las actividades de alimentación escolar en Kenya. Enseguida después de la misión de formulación del PEP en septiembre de 1994, la Junta Ejecutiva rechazó una fase de ampliación del proyecto de alimentación escolar presentado en noviembre de 1994. Se solicitó un nuevo proyecto que tuviera un plan claro de retirada progresiva en el transcurso de cinco años. Posteriormente, se presentó a la Junta un proyecto de alimentación escolar de retirada progresiva que fue aprobado en noviembre de 1995. Dicho proyecto contenía un plan de retirada progresiva de 15 puntos.
10. La planificación del PP comenzó de forma más definida en 1997 con una serie de talleres y sesiones de intercambio de ideas en los que participaron el personal local del PMA y representantes del Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional, la Oficina del Presidente y otros organismos oficiales. El PP que surgió del taller de 1997 tomó como base el concepto de desarrollo comunitario con ayuda alimentaria en las TASA que presentaban inseguridad alimentaria. Se había propuesto un fondo para alimentos para financiar iniciativas orientadas a generar una mejor infraestructura, salud materno-infantil y alimentación complementaria y el desarrollo de la producción pecuaria, la comercialización y microempresas. En mayo de 1998 se presentó a la Sede del PMA un proyecto de PP para examen.
11. El documento de PP que surgió tras el examen de la Sede era bastante distinto. El documento revisado hacía de las actividades de alimentación escolar su eje. Este cambio surgió principalmente de la inquietud de que la estrategia que estaba siendo elaborada por la oficina en el país no era del todo viable. En particular, el concepto del “fondo para alimentos” fue considerado impracticable. Además, hubo preocupación por la limitada capacidad de ejecución del Gobierno y por la disponibilidad de recursos para países que no forman parte de los menos adelantados, como es el caso de Kenya. Finalmente, la actitud de la Sede con respecto a las actividades de alimentación escolar fue sensiblemente más positiva. La actividad de alimentación escolar, de casi 20 años de antigüedad, se amplió otra vez, de 1997 a 2001, si bien durante el mismo período se anunció reiteradamente al Gobierno de Kenya que el apoyo del PMA a las actividades de ayuda alimentaria no continuaría más allá de 2001. Pese a dichos anuncios, la asistencia global del PMA a



dichas actividades fue ampliada considerablemente, sobre todo en virtud de las OU en el marco de la respuesta de emergencia a la grave sequía del 1999–2001.

12. En 1998, dentro de la revisión más amplia de política del PMA de su cartera de desarrollo, se consideró que una vez más las actividades de alimentación escolar eran adecuadas. Además de considerar la actividad de alimentación escolar como eje, el personal de Roma propuso formular una actividad de mitigación de los efectos de las catástrofes y una tercera actividad orientada a la nutrición materno-infantil. En pocas semanas, hubo que elaborar estas nuevas actividades y agregarlas al nuevo proyecto de PP, a mediados de 1998. Posteriormente, el PP se presentó a la Junta Ejecutiva y fue aprobado en octubre de 1998.

Integración, coherencia, selección y flexibilidad

13. En el caso de Kenya, el análisis de la integración, coherencia, selección y flexibilidad se limita al único elemento activo del PP: la alimentación escolar. Los dos componentes restantes —el fondo para actividades de preparación en caso de catástrofes y la actividad de nutrición y atención sanitaria en las comunidades— están siendo reformulados en estos momentos y tendrían que surgir en un futuro cercano como actividades propiamente dichas, completando el PP más o menos de la forma deseada.
14. La actividad de alimentación escolar se ajusta bien a una de las prioridades más urgentes del Gobierno, es decir, brindar enseñanza primaria a todos los niños así como al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y a las estrategias de desarrollo humano del Documento provisional de estrategia de reducción de la pobreza. La actividad del PMA en las TASA cuenta con un fuerte respaldo de los recursos administrativos y didácticos de Kenya. Está bien orientada, en cuanto que los beneficiarios son una gran parte de los niños más pobres de 21 distritos de zonas ganaderas remotas afectadas por la pobreza. Está organizada coherentemente, y plenamente integrada en las actividades del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y con las iniciativas de otros donantes que apoyan la enseñanza primaria en Kenya. Durante el período en estudio, la actividad de alimentación escolar constituyó en efecto la totalidad del Programa en el país. Aunque ha beneficiado mucho a los niños seleccionados, no debería ser el elemento prioritario en el ciclo del próximo PP.

Recomendación

⇒ Aunque el próximo PP deberá continuar las actividades de alimentación escolar auspiciadas por el PMA en las TASA, sus elementos básicos deberán tener mayor impacto en la reducción de las causas principales de la inseguridad alimentaria familiar debida a la pobreza. Si bien la alimentación escolar puede representar un componente importante, en el futuro la asistencia alimentaria del PMA deberá centrarse también en ayudar a superar las principales limitaciones para disminuir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria, identificadas en el Documento provisional de estrategia de reducción de la pobreza de Kenya, el UNDAF y el próximo PEP.

15. La flexibilidad del PP se demuestra mejor en la reciente decisión de la oficina en el país de convertir, en los dos años restantes del presente programa, la actividad básica 3 orientada a una atención sanitaria materno-infantil centrada en la nutrición en una ayuda para una actividad orientada al VIH/SIDA. La actividad estará orientada a respaldar las organizaciones y hogares que atienden a los huérfanos afectados de VIH/SIDA. La oficina



en el país piensa emplear la autoridad en ella delegada para fomentar la aprobación de un documento revisado de actividades que, según se estima, estará listo para su aprobación y ejecución a la brevedad. Dada la mayor inquietud del PMA por los efectos negativos de la pandemia del VIH/SIDA y la creciente preocupación del Gobierno, este es un paso importante y oportuno en un sector de la ayuda alimentaria cuyas necesidades probablemente crecerán de manera espectacular en los próximos años.

Utilización adecuada de la ayuda alimentaria

16. Aunque el proceso que se siguió para formular el PP de Kenya no redundó en la utilización de los recursos alimentarios para el PP en su conjunto, como se había propuesto en un principio, la misión considera adecuada la ayuda alimentaria destinada a respaldar las actividades de alimentación escolar, tanto desde la perspectiva de la política de habilitación para el desarrollo del PMA, cuanto como un elemento del UNDAF o como una estrategia de política oficial. Para un gran porcentaje de los niños de los distritos seleccionados, su asistencia a la escuela se debe al suministro de maíz, legumbres y aceite vegetal que brinda el PMA para los almuerzos en el colegio. Esta comida es para muchos el único plato importante del día. Cuando los productos alimentarios del PMA no se distribuyen, la asistencia a la escuela disminuye considerablemente.
17. En estos momentos, gran parte de los alimentos del PP son importados. Sería preferible que una mayor proporción de los alimentos que proporciona el PMA se comprara en el mercado local, suponiendo que se consiguieran más donaciones en efectivo. Lamentablemente, esta práctica se ha reducido bastante en los últimos años en Kenya, en parte debido a una cantidad insuficiente de dinero y a la fluctuación de los suministros y precios locales.
18. Las aplicaciones previstas de la ayuda alimentaria del PMA en las nuevas actividades propuestas, la 2 (regeneración de activos por medio de actividades de APT) y la 3 (apoyo a organizaciones que prestan asistencia a los hogares afectados por el VIH/SIDA) apoyan las prioridades nacionales de Kenya y del PMA y están en consonancia con la estrategia del UNDAF.

Lazos de asociación y coordinación

19. La estrecha asociación entre el PMA y las oficinas centrales y de distrito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología es un buen ejemplo de asociación de colaboración, que permite un avance significativo en el logro de una mayor matriculación de niños y mejores oportunidades de educación. La asistencia alimentaria del PMA se proporciona en 1.362 escuelas de los distritos de TASA, para aumentar los índices de asistencia escolar, aportar una nutrición complementaria a niños en edad escolar y preescolar y mejorar su capacidad de concentración en clase. Se han logrado avances pese a los problemas de seguridad, los problemas periódicos de logística y de movilización de recursos y las continuas y graves sequías en gran parte del período.
20. Este nivel de asistencia relativamente bueno, la mayor ingesta nutricional y el rendimiento escolar comparativamente mejor se deben a que las escuelas cuentan ahora con un personal adecuado y han conseguido los materiales didácticos necesarios. Los resultados de las pruebas de exámenes nacionales han demostrado que en los últimos años, los alumnos de estos distritos muy pobres de las TASA rinden promedialmente como los alumnos de los distritos más favorecidos.
21. No obstante, la creación de lazos de asociación (en los programas de desarrollo, a diferencia de los programas de urgencia) entre el PMA en Kenya y otras organizaciones de donantes, no está bien establecida. En las reuniones con los directivos de organismos de



Naciones Unidas orientados al desarrollo se hizo patente la idea extendida de que la creación de lazos de asociación en el marco del sistema de las Naciones Unidas en general se discutía pero no se ponía en práctica. Debido a dificultades para asegurar los recursos no alimentarios para la actividad actual de alimentación escolar, es necesario redoblar los esfuerzos por conseguir asociados. La falta de lazos de asociación de este tipo impide también que se logre la sostenibilidad en el programa de alimentación escolar. Uno de los problemas es la carencia histórica de organizaciones asociadas —incluidos otros organismos oficiales— en las regiones más áridas de Kenya, cuyas posibilidades de desarrollo son muy limitadas.

22. Aunque el compromiso explícito del PMA de centrarse en las TASA comporta grandes dificultades a la hora de conseguir asociados con recursos no alimentarios que compartan la tarea de desarrollo, existen algunos asociados. Hay ONG internacionales y de Kenya que funcionan en dichas regiones, así como otros organismos de las Naciones Unidas y el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GICAI), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Instituto Internacional de Investigaciones Agropecuarias (ILRI).

Recomendación

- ⇒ El PMA en Kenya y los organismos oficiales asociados deberán ser más dinámicos a la hora de buscar otras entidades donantes y ONG asociadas para todas las actividades en el PP presente y en futuros PP. Al formular el PP para 2004–2008, los posibles asociados deberían ser identificados y llamados a participar en el proceso de formulación lo antes posible. Cabe la posibilidad de que buscar la asistencia de estos asociados después de que hayan elaborado y aprobado sus propios planes plurianuales sea una tarea improductiva.

SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE APOYO AL PROGRAMA EN EL PAÍS

23. Al revisar sistemas y procedimientos, el equipo de evaluación realizó una sesión de intercambio de ideas con el personal del PMA residente encargado de la elaboración o nueva formulación, ejecución y seguimiento del PP. Este ejercicio tuvo como finalidad evaluar su experiencia y sus opiniones en lo que respecta a los sistemas de gestión y la puesta en práctica de la descentralización de la organización y otros cambios recientes en sistemas y procedimientos relacionados específicamente con el PP.
24. Debido a la descentralización de la oficina regional (ODK) trasladada a Kampala en septiembre de 2001 y a la decisión de no contar más con distintos servicios con funciones geográficas exclusivas, por un tiempo hubo cierta confusión en cuanto a la forma de obtener apoyo u orientación. (No obstante, según procedimientos descentralizados, la oficina en el país debe recurrir a la oficina regional para obtener apoyo técnico y asesoramiento, en particular a los Asesores Regionales de Programas. El Director Regional preside el Comité de Examen de Programas y aprueba todos los documentos del PEP o el PP, con el asesoramiento del Asesor Regional de Programas.)
25. Si bien se reconoció que muchos de los problemas estaban relacionados con la fase de transición, se percibió que se estaban produciendo serios retrasos en la elaboración y aprobación de los documentos. Muchos funcionarios consideraron que el proceso del PP era engorroso y que insumía mucho tiempo y muchos recursos. Gracias a las nuevas directrices emanadas, el procesamiento de los documentos debería facilitarse.



26. El personal también expresó su inquietud acerca del flujo irregular de los fondos provenientes de la Sede. Durante el transcurso del PP, hubo retrasos de hasta seis meses e incluso más antes de que la oficina en el país recibiera los fondos pedidos a la Sede. En un caso, la oficina exterior en Kenya tenía previsto recibir 180.000 dólares por concepto de artículos no alimentarios, tomando como base la fórmula estándar para calcular asignaciones al terreno. Sin embargo, sólo se enviaron 26.000 dólares, sin una explicación. También se expresó inquietud sobre la pérdida de la capacidad para respaldar la ejecución del PP como resultado del cierre del antiguo polo regional en Nairobi. Por esta razón, se suprimieron tres puestos importantes: Especialista de Género, Oficial de Capacitación y Director de Aprovisionamiento.

Insuficiente suministro de recursos no alimentarios

27. Al equipo de evaluación le preocupa que la reducción de la monetización —debida a un cambio en la política mundial del PMA con respecto a la monetización, junto con la falta de planes efectivos de asociación— ha tenido un efecto negativo en los recursos financieros necesarios para garantizar la eficaz utilización de los recursos alimentarios mediante el suministro oportuno de recursos no alimentarios. No se han comprado motocicletas que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología necesitaba para un seguimiento cabal, y se han suspendido las actividades de capacitación del personal de campo de dicho Ministerio y del personal auxiliar de las escuelas de la comunidad. De las 1.362 cocinas económicas que se necesitan con urgencia en estas regiones áridas y semiáridas que carecen de leña, se han entregado sólo 56.

Recomendaciones

- ⇒ El programa en Kenya se ve perjudicado por la falta de fondos necesarios para financiar los costos de apoyo y los artículos no alimentarios. La Sede deberá incrementar la asignación presupuestaria para recursos no alimentarios a la oficina en el país de Kenya en cada uno de los años restantes del presente PP. Además, la oficina en el país deberá redoblar los esfuerzos encaminados a forjar lazos de asociación para el suministro de recursos no alimentarios esenciales para el programa de alimentación escolar en curso y las dos nuevas actividades.
- ⇒ En la elaboración del PEP y PP siguiente, la oficina en el país debe preparar una estrategia y un presupuesto a la altura de las circunstancias para conseguir los recursos no alimentarios necesarios, o correrá el riesgo de ver reducida considerablemente la eficacia de los productos alimentarios en la obtención de las metas de desarrollo que persigue el PMA en Kenya.

Seguimiento y obligación de rendir cuentas

28. La responsabilidad del seguimiento y la evaluación de la actividad de alimentación escolar recaen principalmente sobre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, tanto a nivel central como de distritos. Las oficinas de distrito de educación están encargadas de las tareas principales, pero éstas se ven dificultadas por la falta de transporte para el personal de seguimiento.
29. Los comités locales de alimentación escolar están encargados de los recursos alimentarios en las escuelas y de la alimentación de los niños propiamente dicha. Según todos los informes y las visitas de campo de la misión, este aspecto de la actividad está funcionando bien. A menudo, los informes sobre la marcha de las actividades de algunas de las escuelas más apartadas llegan muy tarde a la sede de distrito del Ministerio de



Educación, Ciencia y Tecnología, que a su vez ha retrasado la presentación puntual de los informes sobre las actividades de alimentación escolar, las tasas de matriculación y otros aspectos de la actividad. El problema principal radica en que algunas de las escuelas están en lugares muy remotos a los que no llegan los servicios de correo o telefónicos de Kenya. El transporte es poco frecuente y en muchos casos inexistente durante períodos largos. Si el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tuviera las motocicletas necesarias para realizar el seguimiento de las actividades, se reducirían en gran medida los retrasos en la presentación de informes. Se espera que la encuesta de base sobre la actividad de alimentación escolar, que realizó en Kenya la Dependencia de apoyo a la alimentación escolar, sirva para evaluar los resultados de la labor del PMA en dicha esfera.

Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

30. La Dependencia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad del PMA en Kenya es un componente importante y positivo del programa general de desarrollo de dicha oficina, teniendo en cuenta sobre todo que la oficina en el país comienza a centrarse en el próximo PEP o PP. Entre 1999 y comienzos de 2002, la Dependencia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) se centró en la emergencia de la sequía y en el acopio de datos afines. Al haber terminado la sequía, aparentemente por el momento, la Dependencia del VAM podrá dedicarse a un importante proyecto de estudio titulado “Vulnerabilidad crónica a la inseguridad alimentaria en Kenya – 2001”, que forma parte del marco analítico estándar que el PMA está experimentando en Bolivia, Malí y Kenya.
31. Si bien hubo poco tiempo para examinarlo, el equipo de evaluación quedó impresionado por la utilidad de las conclusiones del borrador de informe para comprender mejor las causas de la inseguridad alimentaria crónica en Kenya. A medida que se perfecciona y se amplía el marco analítico estándar, resultará de valiosa ayuda para los que formulan el PEP o hacen el seguimiento de la ejecución del programa.

Recomendación

- ⇒ La Sede y la oficina del PMA en Kenya procurarán que este PP y el próximo contengan recursos suficientes para lograr una participación completa y continua del VAM en iniciativas que permitan conocer mejor el alcance y las consecuencias de todos los aspectos de la inseguridad alimentaria y sus causas en Kenya. Dichas iniciativas deberán, en asociación con otros donantes, estar centradas en desarrollar la capacidad del Gobierno y de otras instituciones de Kenya para recoger, analizar y notificar datos que revelen la naturaleza, la magnitud y las tendencias de los factores relacionados con las causas de la inseguridad alimentaria aguda y crónica.

Cumplimiento de los Compromisos del PMA relativos a la mujer

32. La oficina del PMA en Kenya ha promovido activamente la inclusión de las cuestiones de género en sus actividades, tanto en el marco del PP o como un elemento de su presencia global en el país. En Kenya se han celebrado numerosos talleres auspiciados por el PMA relativos a las cuestiones de género. En los grandes campamentos de refugiados se han dictado estudios de género. En marzo de 2000, en la localidad de Embu se celebró un taller al que asistieron muchas personas y que fue financiado por el Fondo para actividades en materia de género. El taller, en el cual se elaboró una nueva estrategia del PMA en Kenya, estuvo centrado en las cuestiones de género y la toma de conciencia sobre dichos temas a nivel de la comunidad. Lamentablemente, debido a la situación de emergencia de 1999-2001, a una menor disponibilidad de fondos de la Sede y a la desaparición del puesto de Oficial Regional de Género del PMA, no se siguieron inmediatamente actividades



complementarias. En realidad, en 2001, no se aportaron fondos para las actividades de género en Kenya hasta finales del año fiscal, y los que se recibieron alcanzaron para emprender actividades complementarias solamente en tres de los más de 20 distritos previstos.

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

33. De las tres actividades propuestas, en el presente período 1999–2002 del PP, sólo ha funcionado la alimentación escolar, orientada a aumentar la cantidad de alumnos matriculados, disminuir las tasas de deserción escolar y mejorar la disponibilidad de nutrientes en 1.362 escuelas de los niveles preescolar y primario de las TASA. Como se detallara en el informe completo de evaluación, la actividad ha logrado ayudar a las escuelas de las TASA a superar los objetivos de nivel de matriculación, aunque las tasas de inscripción todavía son sumamente bajas en tres de los diez distritos áridos.
34. El propósito inicial era reducir gradualmente sus contribuciones a 250.000 alumnos en el tercer año y después a 150.000, a medida que las escuelas de los distritos semiáridos menos desfavorecidos económicamente fueran mejorando su capacidad de encontrar formas alternativas de proporcionar alimentos en las escuelas. Sin embargo, la grave sequía de 1999-2001 impidió que se redujera el nivel de las contribuciones. En realidad, se agregaron 1,3 millones de niños a las listas de alimentación escolar en el marco de la OU por la sequía.
35. Hasta el momento no se ha logrado avanzar mucho en pos de la “sostenibilidad” en las comunidades escolares que participan en las actividades. No hay muchos indicios de que actualmente las comunidades estén en mejores condiciones que antes de asumir la responsabilidad de alimentar a sus hijos. Las iniciativas conjuntas del PMA y el Gobierno destinadas a crear las condiciones para que las comunidades puedan asumir esta tarea se centran en la elaboración de microproyectos, empleando productos alimentarios de las actividades de APT asignados a dicha tarea. Dichos proyectos tienen por objetivo mejorar la capacidad de las escuelas y asociaciones de padres y maestros y otros comités de alcanzar una mejor situación económica para emprender, a largo plazo y por su propia cuenta, actividades de alimentación escolar. La fase experimental de este componente de la actividad de alimentación escolar comenzará en poco tiempo.
36. El equipo de evaluación no está muy convencido de que este enfoque tenga futuro, dado que depende de un personal escolar local sin experiencia y en comunidades escolares sin formación ni práctica para elaborar estrategias de generación de ingresos que les permita pagar el costo en el transcurso de dos a tres años, o poner en práctica programas de almuerzos escolares para cientos de alumnos en cada escuela que participa de dichas actividades. El equipo de evaluación cree que la respuesta a largo plazo a la cuestión de cómo lograr una verdadera “sostenibilidad” de las iniciativas de alimentación escolar radica en el crecimiento económico global de las comunidades y una mayor productividad o mayores ingresos de las familias que residen en estas zonas. Esta no es una tarea que atañe al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, sino que más bien corresponde al PMA y ONG buscar activamente otros donantes que compartan esta tarea de desarrollo económico de mayor envergadura orientada a las comunidades de las TASA con programas continuos de alimentación escolar.
37. El componente de sostenibilidad de la actividad de alimentación escolar debe abordarse de forma distinta que antes. Cabe pensar que no se logrará la sostenibilidad si toda la



atención se concentra en la escuela. Habría que apuntar más bien al área geográfica de la escuela, es decir a la comunidad local. Lograr la sostenibilidad debe ser una iniciativa de varios donantes con los asociados necesarios, en la cual el PMA siga suministrando alimentos a escolares y, cuando sea necesario, productos en la modalidad de APT para respaldar un programa más amplio de desarrollo. Este debería ser el tema principal para el próximo PEP o PP.

Recomendación

- ⇒ La oficina del PMA en Kenya deberá analizar con los organismos de las Naciones Unidas en Nairobi la posibilidad de emprender una iniciativa con el número necesario de asociados, para lograr la sostenibilidad en la alimentación escolar en el próximo ciclo del UNDAF y PEP o PP. Podría ser parte de una iniciativa conjunta (con la posible participación del Banco Mundial y otros donantes bilaterales) para reducir la incidencia de la pobreza y la inseguridad alimentaria conexas en los distritos de las TASA de Kenya.

Actividad básica 3 revisada y la epidemia de VIH/SIDA en Kenya

38. El PMA en Kenya está elaborando una nueva actividad básica 3. Será una iniciativa experimental llevada a cabo en varios distritos muy afectados por la cual se apoyará a ONG a combatir los efectos de la infección por VIH/SIDA en Kenya. La oficina del PMA en Kenya sostiene que una iniciativa experimental es todo lo que se puede llevar a cabo dadas las limitaciones actuales de personal y presupuesto. Según numerosas conversaciones celebradas en Kenya, al equipo de evaluación le preocupa que la epidemia esté avanzando tan rápidamente y que el impacto es tan grande que muy poco se logrará con pequeñas actividades experimentales. Según datos de las Naciones Unidas se prevé que aproximadamente una décima parte de la población de Kenya habrá muerto por infecciones de VIH/SIDA para 2010, es decir, dentro de sólo ocho años. Las repercusiones para los familiares que sobrevivan y para la economía en su conjunto serán catastróficas. En esas circunstancias, se requiere algo más que una actividad “experimental”. Para el PMA se hace más difícil, debido a que las regiones más afectadas por la infección son los centros urbanos y las regiones agrícolas de mayor producción, y no las TASA seleccionadas por el PMA.

Recomendación

- ⇒ La oficina del PMA en Kenya, en asociación con los donantes del caso, organizaciones gubernamentales y ONG, deberá comenzar a prepararse para la posibilidad de una ingente necesidad de ayuda alimentaria para afrontar los efectos adversos de la epidemia por infección de VIH/SIDA en Kenya. Si bien esto es ciertamente un elemento importante que debe estudiarse para el PP de 2004–2008, es urgente actuar con mayor rapidez. Cabe la posibilidad de que la actividad de pequeña escala prevista para la nueva actividad básica 3 no sea una respuesta adecuada. El PMA debe evaluar pronto la situación en Kenya y estudiar si es capaz de abordar los efectos de esta catástrofe en ciernes. Hay argumentos válidos para programar la lucha contra la epidemia de VIH/SIDA más como asistencia de urgencia que como parte de un PP de desarrollo.



APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

39. El Programa en el país aborda efectivamente los cinco temas de la política de habilitación para el desarrollo. La actividad de alimentación escolar está centrada por completo en ayudar a los niños de escuelas de enseñanza preescolar y primaria de las TASA para conseguir niveles aceptables de ingesta de nutrientes. También se concentra en crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación a la que puedan acceder casi exclusivamente como resultado de la iniciativa de alimentación escolar.
40. Una de las principales conclusiones a las que se llegó durante la visita del equipo de evaluación a Turkana fue que la actividad de alimentación escolar era el principal incentivo para que más de 63.000 niños en edad escolar y preescolar asistieran a la escuela; el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que la enorme mayoría de estos alumnos no hubiera estado allí a no ser por la esperanza de conseguir alimento regularmente. Gracias a su educación, estos estudiantes de las familias más pobres de Kenya cuentan con mejores oportunidades. Cabe esperar que dichas oportunidades conduzcan a un futuro con una seguridad alimentaria mayor que la de las generaciones anteriores de pastores. Claramente, se trata de “habilitación” en su sentido más profundo.
41. Cabe la posibilidad de que la actividad básica 2 del PP se convierta en una actividad que comprenda la rehabilitación, en modalidad de APT, de los activos que habían quedado inutilizados durante las inundaciones de 1998 y la sequía de 1999-2001 en determinadas regiones de las TASA de Kenya. Dicha actividad es totalmente coherente con el tercero y el cuarto de los cinco objetivos de la política de habilitación para el desarrollo, especialmente en lo que concierne a la limpieza de estanques y presas muy dañadas por las inundaciones.
42. Por último, actualmente se trabaja para convertir la actividad básica 3 en un programa de apoyo frente a la problemática del VIH/SIDA que se centra en reforzar la capacidad de los organismos oficiales y ONG para fortalecer la atención sanitaria, la capacitación y los medios de vida de las familias de las personas que padecen infecciones por VIH/SIDA, en particular la gran masa de huérfanos que ocasiona esta devastadora epidemia. Esta actividad es coherente con los primeros cuatro objetivos de la política de habilitación para el desarrollo. En particular esto se lograría si la actividad básica 3 pudiera ampliarse y se asignara un cantidad considerablemente mayor de recursos en el período 2002–2003.

CONCLUSIONES PRINCIPALES

43. Entre las conclusiones principales de la evaluación se encuentran los siguientes puntos:
- A raíz de un prolongado retraso entre la preparación del PEP y el PP, el PP de Kenya se convirtió efectivamente en un documento de estrategia y programación. Sin embargo, el primero de estos aspectos no es del todo adecuado para un documento de PP. Para impedir que el PEP rápidamente quedara superado, debe haber un plazo de seis meses entre su aprobación y la finalización del PP.
 - Dado que la forma en que fue ejecutado el PP de Kenya no reflejó lo que había propuesto inicialmente la oficina en el país, la misión expresó su preocupación por el hecho de que el PP no estuviera bien adaptado al ámbito local de la problemática, siendo por ello menos eficaz en abordar las causas básicas de la inseguridad



alimentaria en las regiones de las TASA. La descentralización puede servir para que dichos problemas no vuelvan a ocurrir.

- Aunque la evaluación constató que la actividad de alimentación escolar había mejorado en general las oportunidades de educación de las poblaciones seleccionadas, la falta de acceso suficiente a los recursos no alimentarios fue un factor limitante importante en cuanto al seguimiento adecuado y la sostenibilidad.
- En la evaluación se expresó la inquietud de que el componente de sostenibilidad del programa de alimentación escolar no fuera del todo adecuado. Posiblemente el enfoque actual se centra demasiado en determinadas escuelas y no en desarrollar los medios de subsistencia en las propias comunidades para darles más posibilidades de que se hagan cargo de la alimentación. El informe anima también a la oficina en el país a que busque otros medios para proporcionar los insumos complementarios necesarios para la actividad de alimentación escolar, incluida la formación activa de lazos de asociación.
- Para fomentar aun más la sostenibilidad, la evaluación favorece que se emprenda un número mayor de actividades de APT en las mismas comunidades seleccionadas como forma de reconstruir los medios de subsistencia y los activos de seguridad alimentaria a largo plazo. Este último enfoque convertiría la actividad de alimentación escolar, que ya es considerable, en un componente de un programa más amplio orientado a desarrollar la seguridad alimentaria a largo plazo a nivel comunitario.



SIGLAS EMPLEADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
ILRI	Instituto Internacional de Investigaciones Agropecuarias
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PP	Programa en el país
TASA	Tierras áridas y semiáridas
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	(Dependencia de) análisis y cartografía de la vulnerabilidad
VIH/SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

