

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.3/2002/6/4

23 agosto 2002

ORIGINAL: FRANCÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — NÍGER (1999-2002)

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

Nota para la Junta Ejecutiva

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

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

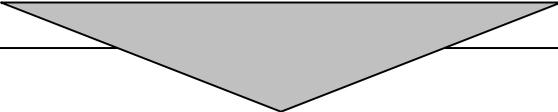
Director de la Oficina de Evaluación y Seguimiento (OEDE):	Sr. K. Tuinenburg	tel.: 066513-2252
------------------------------------------------------------------	-------------------	-------------------

Oficial de Evaluación, OEDE:	Sr. R. Sirois	tel.: 066513-2223
------------------------------	---------------	-------------------

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



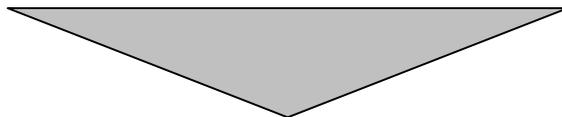
El programa en el país (PP) se ajusta a la Nota sobre la estrategia del país (1997–2002) y al Programa marco de política económica y financiera (1996–1998), que sirvió de documento de referencia en relación con la estrategia de seguridad alimentaria. La formulación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) todavía no ha concluido. La duración del PP debería prorrogarse un año, con lo cual llegaría en total a cinco años, para armonizar el PP con el ciclo de programas de los organismos de las Naciones Unidas y tener presentes las observaciones del UNDAF. La evaluación ha tenido en cuenta la nueva estrategia de utilización de la ayuda alimentaria del PMA que se enuncia en la política de habilitación para el desarrollo. Los objetivos de las tres actividades responden a las exigencias de utilización de la ayuda alimentaria que se indican en esta política.

Se han respetado en general los procedimientos de preparación y ejecución del PP, pero, al no existir suficientes directrices, el documento reproduce en gran medida el informe del perfil de la estrategia en el país (PEP). Las actividades del PP consisten en la continuación de proyectos anteriores. La selección no deja de ser parcial, pero el estudio de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) permitirá mejorarla. El sistema de seguimiento deberá ampliarse para que abarque el conjunto del programa, en lugar de ceñirse a las actividades tomadas por separado.

El mandato de los miembros de la Unidad de coordinación actual y el de los miembros de las juntas directivas de los subprogramas no permiten evaluar los resultados del PP. Además, el Comité interministerial de dirección no dispone de un mandato suficientemente claro. Con frecuencia se ha carecido del apoyo de los asociados, mientras que el del Gobierno sigue siendo restringido. La coordinación, la programación y el seguimiento y evaluación no se encuentran plenamente integrados, lo cual entorpece la evaluación de este nuevo enfoque y hace, en consecuencia, que sea difícil mostrar los resultados. Por ello, este primer PP debe entenderse más bien como etapa de transición entre el enfoque por proyectos y el enfoque programático.

Se recomienda que la preparación del PP vaya acompañada de la formulación de resúmenes de las actividades y que la selección de indicadores se examine en relación con el seguimiento del PP. Deben volver a definirse el mandato de la Unidad de coordinación actual y el de las juntas directivas de los subprogramas. Además, convendría ampliar el mandato del Comité interministerial de dirección. Habrá que fortalecer el seguimiento y evaluación y perfeccionar la selección. Es patente el compromiso con las mujeres, pero será necesario garantizar su participación en el proceso de adopción de decisiones y el control de los activos. Deberán fortalecerse las actividades de movilización, de capacitación y de seguimiento de los resultados.

Proyecto de decisión



La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2002/6/4), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.3/2002/INF/14), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las observaciones formuladas durante el debate.



ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

1. La misión de evaluación¹ visitó el Níger entre el 20 de enero y el 8 de febrero de 2002. El principal objetivo consistía en examinar en qué forma el enfoque programático por países adoptado por el PMA en 1995 constituía un instrumento eficaz para formular, planificar y ejecutar las actividades de desarrollo del PMA en el Níger. La evaluación procuró determinar si los resultados obtenidos mediante la estrategia del nuevo enfoque eran mejores que los obtenidos mediante la ejecución de proyectos aislados.
2. Así pues, el análisis y las recomendaciones de la misión no constituyen una evaluación pormenorizada de las actividades básicas del PP, sino que se centran más bien en la aplicación del nuevo enfoque. Habida cuenta de la importancia de la nueva estrategia de utilización de la ayuda alimentaria del PMA que se enuncia en la política de habilitación para el desarrollo², las actividades del PP se han analizado también en función de esta política, que a grandes rasgos consiste en crear condiciones propicias para que los hogares y las comunidades pobres expuestos a inseguridad alimentaria efectúen inversiones de las que se beneficiarán directamente a más largo plazo.

SINOPSIS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Justificación de la ayuda del PMA

3. El Níger, país continental sin salida al mar, forma parte de los países menos adelantados y los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). El país se clasifica entre los países más pobres del mundo al tener el 67% de la población que vive por debajo del umbral de pobreza, y el otro 33%, por debajo del umbral de pobreza extrema³, y cuenta con unos 10 millones de habitantes, el 87% de los cuales habita en el medio rural. En la franja meridional del país, que es la que registra el mayor índice de pluviosidad, se concentra el 75% de la población. Las sequías recurrentes, la degradación del medio ambiente y el alto índice de crecimiento demográfico –calculado en el 3,3% anual– han contribuido al descenso del producto interno bruto (PIB) en cifras reales en relación con el nivel registrado a principios de los años ochenta. El PIB de 1998 no representaba más del 48% del PIB de 1981. Los ingresos anuales por habitante apenas llegaban en 1998 a 150 dólares EE UU⁴.
4. La tasa de analfabetismo entre adultos ronda el 80%, mientras que la tasa de matrícula en 2000 giraba en torno al 37%, según datos del Programa decenal para el desarrollo de la educación, con una diferencia acusada entre niñas y niños: aunque en los últimos 10 años se ha reducido dicha diferencia, la tasa actual es del 21% en el caso de las niñas y del 39%

¹ El equipo de evaluación estaba integrado por una consultora internacional, jefa de la misión, un consultor internacional para el sector de la educación básica, un consultor local en materia de desarrollo rural y un Oficial de Evaluación del PMA en Roma.

² Habilidad para el desarrollo — Asuntos de política general. Período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva del PMA (WFP/EB.A/99/4-A).

³ República del Níger y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre el examen del programa del Níger. Julio de 2001.

⁴ Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE UU. En enero de 2002, un dólar EE UU equivalía a 745,17 francos CFA.

en el de los niños. Las tasas de mortalidad en la infancia y la niñez son, respectivamente, de 123 por 1.000 y de 274 por 1.000. La tasa de vacunación infantil es del 18%⁵. La tercera parte de la población del Níger vive en condiciones de inseguridad alimentaria y la malnutrición está muy extendida. La esperanza de vida es de 48 años. Todos estos indicadores contribuyen a que corresponda al Níger una de las tasas de desarrollo humano más bajas del mundo (0,293) según el índice de desarrollo humano del PNUD. En la clasificación del PNUD de 1999 el Níger ocupaba el puesto 173° de entre 174 países estudiados.

El programa en el país y sus actividades

5. El PP se elaboró de conformidad con la Nota sobre la estrategia del país (1997–2002) y el Programa marco de política económica y financiera (1996–1998), que servía por entonces de documento de referencia en relación con la estrategia de seguridad alimentaria. En su principio su duración se fijó en cuatro años para armonizarlo con el ciclo de los programas del PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). La Junta Ejecutiva del PMA aprobó el programa en octubre de 1998 por un costo total calculado en 28,9 millones de dólares, correspondientes al suministro de casi 50.000 toneladas de alimentos. Sin embargo, el programa se prorrogará hasta diciembre de 2003 para que coincida con el nuevo ciclo de programación de todos los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en el Níger.
6. La ejecución del PP se articula en torno a tres ejes de intervención o actividades básicas: i) el desarrollo rural (el 50% del volumen de alimentos previsto para el programa); ii) la educación (el 33%); y iii) la salud y la nutrición (el 17%). Estas tres actividades ya existían en forma de proyectos independientes antes de ponerse en marcha el PP. Los objetivos respectivos correspondientes a estas actividades eran los siguientes:
 - promover la producción agrícola protegiendo el patrimonio ecológico;
 - favorecer en general la escolarización entre las familias nómadas y trashumantes, y más en especial entre las niñas;
 - elevar la tasa de cobertura sanitaria maternoinfantil.
7. En el documento se señalaba que las actividades del programa se centrarían en las regiones más frágiles desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, y especialmente en los grupos más vulnerables.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Formulación e integración

8. Ha sido abundante el apoyo técnico y metodológico que la oficina del PMA en el Níger ha recibido tanto de la sede como del despacho regional de Dakar (anteriormente del polo de Uagadugú) y de los consultores externos del PMA, en particular de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Sin embargo, el apoyo prestado se ha centrado más

⁵ República del Níger. Encuesta demográfica y sanitaria en el Níger —EDSN II— 1998.



en la logística, las consideraciones sobre género y las intervenciones del PP de carácter sectorial que en el enfoque programático propiamente dicho.

9. El PP actual, que forma parte de los PP del PMA de primera generación, debe entenderse más como fase de transición que como un verdadero enfoque de programación integrado, por los siguientes motivos:
 - la formulación del PP se efectuó después de que comenzaran determinadas actividades (la de educación se puso en marcha en noviembre de 1996), mientras que otras actividades se empezaron a ejecutar bastante después de que se aprobara el programa (la actividad de salud y nutrición se inició con una fase piloto en febrero de 2000, pero su inicio propiamente dicho no tuvo lugar hasta julio de 2000);
 - el PP, que debería ser el principal documento de referencia para la ejecución, no ocupa el lugar que le corresponde. Contiene pocos elementos nuevos en comparación con el PEP; los resúmenes de actividades y los planes de operaciones, que son mucho más pormenorizados, sirven de documentos de referencia;
 - todavía no existe ningún entendimiento común ni una imagen clara del concepto de programa, ni en la oficina del PMA en Niamey ni entre sus asociados; y
 - el PP propiamente dicho, que apenas contaba con un apoyo muy limitado en el momento de su formulación, carece tanto de marco lógico como de indicadores de seguimiento y evaluación. Sus objetivos no son otra cosa que una yuxtaposición de los objetivos de las tres actividades básicas.
10. Así pues, el documento del PP carece de la perspectiva global propia del enfoque programático que cabía esperar y se limita a reproducir la estrategia enunciada en el PEP y los detalles de los resúmenes de las actividades, pero no los enmarca en una perspectiva integrada del programa. Si la parte fundamental de los resúmenes de las actividades se redactara a la vez que el documento del PP, éste se formularía mejor y pasaría a ser efectivamente un documento de referencia. Además, la utilización del método del marco lógico al formular todos estos documentos permitiría evitar la yuxtaposición de objetivos y poner de relieve las relaciones causales. Por último, este ejercicio de formulación simultánea obligaría a concebir las intervenciones de forma realista teniendo en cuenta las consecuencias por lo que se refiere a la capacidad, los asociados y la coordinación con todos los interesados.

Recomendaciones

- ⇒ Formular la parte fundamental de los resúmenes de las actividades mientras se prepara el siguiente documento del PP con vistas a integrarlos mejor y a que este último represente una verdadera síntesis y documento de referencia.
- ⇒ Garantizar que los principales participantes partan de un entendimiento común del enfoque programático. Además, será necesario adoptar el método del marco lógico e identificar indicadores de las realizaciones al preparar el próximo PP.

Coherencia

11. La formulación del UNDAF no había concluido aún cuando se efectuó la misión. No obstante, sí había concluido la evaluación común del país, que sirvió de documento de referencia. Además, está previsto que la formulación del Marco de Asistencia esté preparada a mediados de 2002, con lo cual, al concluir a tiempo para que sirva de referencia básica en relación con el próximo PP, el presente programa se prorrogará un año

para armonizar los ciclos de programación. El PEP se consultó frecuentemente durante la misión de evaluación.

12. El PP está en consonancia con las políticas del Gobierno encaminadas a mejorar la seguridad alimentaria y luchar contra la pobreza. Además, para cada actividad el PMA dispone de interlocutores claramente identificados dentro de los ministerios técnicos y de las juntas directivas de los subprogramas existentes, con vistas a facilitar la interacción. No obstante, los medios financieros son insuficientes y los funcionarios en cuestión dan muestra con frecuencia de falta de interés. Con todo, la junta de dirección del subprograma de educación es bastante dinámica. Existe además una Unidad de coordinación perteneciente al Ministerio de Hacienda y Economía. El Comité interministerial de dirección del PP se formó de conformidad con lo previsto, al confiar al PMA un mandato de carácter más bien consultivo.
13. A pesar de la existencia de un marco, de estructuras y de personas encargadas de la coordinación, la complementariedad y la sinergia de las intervenciones siguen siendo muy limitadas, tanto en lo que se refiere a la coordinación y los puntos de contacto entre las actividades del PP como en lo relativo a la complementariedad entre las intervenciones de los distintos organismos de desarrollo o donantes, pues:
 - la información circula mal, en uno y otro sentido, entre el PMA y sus asociados sobre el terreno, gubernamentales o no gubernamentales;
 - los datos que deberían reunirse sobre el terreno para posibilitar el seguimiento de la evolución de las actividades llegan con retraso, cuando llegan, a los encargados de las actividades ubicados en los ministerios o en la oficina del PMA en Niamey; y
 - las nuevas necesidades del PMA en materia de coordinación encaminada a la ejecución de su PP están mal definidas y las estructuras actuales son poco funcionales⁶. Si no está establecida la necesidad de practicar un seguimiento logístico, aún lo está menos la de efectuar un seguimiento de los resultados del conjunto del programa. El dispositivo actual y los medios de que éste dispone no permiten llevar a cabo estas tareas.

Recomendaciones

- ⇒ Dotar de un mandato específico y ampliado al Comité interministerial de dirección del PP, que debe encargarse de que el PMA y los secretarios generales de los ministerios asociados se reúnan de forma periódica, en particular con ocasión del examen de los resúmenes de las actividades y de los informes normalizados de seguimiento y de la aprobación de su calendario de ejecución.
- ⇒ Analizar igualmente los respectivos mandatos de la Unidad de coordinación del programa y de las juntas directivas de los subprogramas (las juntas directivas no están bajo la autoridad del Comité de dirección, sino bajo la del ministro competente), que representan el brazo ejecutivo del Comité de dirección, teniendo presentes la mayor necesidad de integración, el análisis de los resultados y las sugerencias indicadas en el documento del actual PP en el sentido de proceder a efectuar evaluaciones periódicas de cada actividad de forma integrada para posibilitar el seguimiento del estado de ejecución del PP.

⁶ El texto que define la función de la Unidad de coordinación se redactó en 1989. En él se concede carácter prioritario a la recepción, el almacenamiento y el transporte de alimentos. El seguimiento del estado de ejecución de las actividades (“proyectos”, por aquel entonces) se menciona de paso y no está previsto el seguimiento de los resultados.



Selección

14. Por lo general, las actividades del PP se llevan a cabo en las zonas donde se registra inseguridad alimentaria crónica y/o son frecuentes las variaciones climáticas bruscas. El despacho regional del PMA en Dakar acaba de emprender un estudio de VAM en el Níger. Los resultados obtenidos deben servir para perfeccionar la selección del conjunto de las actividades del programa en el país, en particular con respecto a la actividad de apoyo a los comedores escolares y a los centros de salud integrados, con vistas a tener más en cuenta la vulnerabilidad en las aldeas o los grupos de aldeas.
15. Habida cuenta de que ya existen numerosos datos básicos sobre la vulnerabilidad coyuntural y estructural en el Níger⁷, convendría que el estudio de VAM complementara tales estudios y tratara de poner de manifiesto las causas de la vulnerabilidad y los mecanismos de supervivencia de determinadas categorías socioeconómicas particularmente desfavorecidas. Al entender mejor la dinámica de las relaciones entre las aldeas podrá efectuarse un mejor seguimiento e interpretación a medio y a largo plazo de los resultados de la actividad de apoyo al desarrollo rural, mediante la creación de activos productivos.

Ejecución

16. La facultad de transferir alimentos de las actividades regulares a las operaciones de urgencia, y viceversa, ha permitido emplear recursos subutilizados de la actividad de desarrollo rural destinándolos a actividades de alimentos por trabajo (APT) llevadas a cabo en el marco de operaciones de urgencia y del componente de bancos de cereales con vistas a subsanar los daños provocados por las malas cosechas de 2000. Así pues, los recursos del PP sirvieron provisionalmente de los daños provocados por existencias de seguridad en espera de que llegaran los alimentos asignados a las operaciones de urgencia.
17. Aunque no guarden relación con el enfoque programático, las medidas destinadas a que los alimentos se administren con mayor rigor, adoptadas en todo el Sahel antes de la elaboración del PP, sirven para que la oficina del PMA en Niamey ejerza más control en sus recursos. Estas medidas prevén la contratación de transportistas privados elegidos por el PMA, la gestión de los ocho almacenes por parte de la Unidad de coordinación con inclusión de la cogestión y, por último, la firma conjunta de los documentos de transporte. La Unidad recibe 2 dólares por tonelada en concepto de prestaciones. Aunque es relativamente eficaz, el sistema actual puede perfeccionarse. Se está llevando a cabo un examen del sistema con asistencia del encargado regional de logística. Se estudian dos opciones: responsabilizar al PMA de toda la logística o remunerar los servicios prestados a una tarifa superior a la actual para mejorar la vigilancia y el seguimiento en función de un calendario de gastos establecido con precisión.
18. Parece que, al carecer de formación suficiente, el personal de Niamey no sabe utilizar bien el nuevo programa informático COMPAS (Sistema de análisis, procesamiento y seguimiento de productos). Además, a falta de medios de comunicación adaptados, la transmisión de los datos reunidos sobre el terreno a la oficina de Niamey sufre retrasos o resulta imposible.

⁷ En particular, un nuevo censo demográfico, los datos del sistema de alerta temprana y un estudio de 1998 de la organización no gubernamental CARE sobre la seguridad alimentaria en los departamentos de Tahoua, Zinder, Maradi, Diffa y Tillabéry.

19. A pesar de la reorientación geográfica del PP, la extensión del territorio y la falta de medios presupuestarios imponen limitaciones al seguimiento y la coordinación de las intervenciones sobre el terreno. La falta de personal entorpece el buen funcionamiento del PP y, con ello, la logística se antepone al seguimiento de los resultados.
20. En el cuadro que figura en el anexo se observa que la distribución de los alimentos varió de una actividad a otra. La de desarrollo rural ha recibido el mayor porcentaje de los alimentos distribuidos, al disponer de un 48% de las cantidades previstas en un principio, lo cual constituye un éxito en vista de la importancia relativa de esta actividad, determinada en más del 50% del tonelaje total. No obstante, este porcentaje debería haber ascendido al 63% a los tres años, lo cual indica un retraso en la ejecución. El retraso de las otras dos actividades es más acusado (un 33% en la distribución de los alimentos previstos para la actividad de los comedores escolares y un 27% en la actividad de salud y nutrición). Con arreglo a las previsiones iniciales, estas dos últimas actividades deberían haber recibido respectivamente el 51% y el 36% de la asignación media teórica. Sin embargo, es difícil achacar exclusivamente estos retrasos a la ejecución del PP si se tiene en cuenta que no todas las actividades se pusieron en marcha de forma simultánea ni a la vez que el PP. Desde el punto de vista de las operaciones, no se puede determinar con precisión el momento en que cada actividad se integró plenamente en el PP.

Recomendación

- ⇒ Parece que es fundamental ampliar la plantilla sobre el terreno asignando los créditos necesarios; habría que contratar al menos un asistente de programa por cada suboficina en Tahoua y Zinder, con vistas a garantizar un seguimiento regional adecuado del desarrollo de las intervenciones en relación con los objetivos del PP y con los resultados previstos.

Consideraciones sobre género

21. El PP muestra el compromiso patente del PMA con las mujeres. La actividad de salud y nutrición se centra concretamente en ellas y, en virtud de las raciones sin cocinar facilitadas a determinadas familias que envían a sus hijas a la escuela, éstas reciben especial atención en el marco de la educación básica.
22. Además, la sinergia generada entre el PMA y el Programa de desarrollo rural del valle del Ader Douchi Maggia sirvió para que las mujeres ejercieran funciones exclusivas en la gestión de los bancos de cereales. No obstante, en general sigue siendo más normal que las mujeres no ocupen un lugar destacado en los comités de gestión, donde, aun cuando están presentes, participan poco en la adopción de decisiones.
23. Los destinatarios de la mayoría de las actividades de desarrollo rural son mujeres, principalmente porque el PMA presta apoyo a proyectos o programas en regiones desfavorecidas de donde emigran los hombres para buscar trabajo remunerado durante el período de ejecución de las actividades de APT. Además, se propugna por lo general el aumento del número de mujeres en los lugares de trabajo, de forma expresa para garantizar que ellas y sus hijos reciban efectivamente los alimentos, y de forma implícita para demostrar el compromiso del PMA con las mujeres. Por otra parte, el aumento del número de hombres en determinados lugares de trabajo podría ser indicio del éxito de las intervenciones de recuperación de tierras y, además, reducir la necesidad de que las mujeres se encarguen solas de las actividades de APT, lo cual suele aumentar el volumen de trabajo, ya de por sí enorme, que corresponde a las mujeres. No obstante, a pesar de su presencia en los lugares de trabajo, las mujeres perciben en pocos casos los activos productivos resultantes de esas labores.



24. Alcanzar el equilibrio entre hombres y mujeres a todos los niveles (como, por ejemplo, a nivel participativo y de adopción de decisiones en calidad de destinatarias de los alimentos y beneficiarias de las intervenciones) es un objetivo deseable que permitiría que a largo plazo las mujeres se encargaran de gestionar activos y adoptar decisiones al generar una nueva dinámica social entre los sexos. De ese modo, este enfoque podría contribuir a una transformación sostenible de la mentalidad. Una mayor comprensión de las responsabilidades respectivas de los hombres y las mujeres de un mismo hogar en relación con la seguridad alimentaria permitiría fijar objetivos e indicadores más pertinentes en relación con el seguimiento de la influencia que tienen las intervenciones del PMA en la situación de la mujer.

Recomendación

- ⇒ Garantizar una mejor participación cualitativa de las mujeres en las actividades de APT para así ejercer una influencia más sostenible en éstas, en particular mediante una mayor participación en los procesos de adopción de decisiones y un mejor control de los activos creados de este modo.

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

Desarrollo rural

25. Cuando se preparó el PP estaba previsto que ejecutaran la actividad tres asociados principales: i) el Programa de desarrollo rural del valle del Ader Douthi Maggia, en el departamento de Tahoua; ii) el Programa Especial a Nivel Nacional — Fase II del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, en los departamentos de Tillabéry, Tahoua, Agadez y Dosso; y iii) el programa marco de lucha contra la pobreza del PNUD, en el departamento de Zinder, que está basado en un programa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁸ en curso de ejecución en el momento de la elaboración del PP. Los objetivos a largo plazo de esta actividad consistían en mejorar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza rural. Los objetivos estratégicos eran: i) aumentar la producción en las zonas con déficit crónicos; ii) restaurar la fertilidad de los suelos; y iii) acumular existencias de reserva logrando a la vez que las mujeres participen plenamente en las intervenciones y se beneficien de los resultados obtenidos.
26. Los retrasos e interrupciones de la financiación procedente de dos de estos tres asociados obligaron a la oficina del PMA en Niamey a buscar nuevos asociados para distribuir los alimentos programados en relación con el Programa de desarrollo rural del valle del Ader Douthi Maggia, en 2000 y 2001, y con el Programa Especial a Nivel Nacional — Fase II del FIDA, en 2000. Como la reprogramación de 2001 coincidió con una cosecha pésima, los asociados circunstanciales, que a menudo eran organizaciones no gubernamentales (ONG), acogieron de forma positiva el apoyo prestado por el PMA.
27. La ayuda alimentaria facilitada para establecer bancos de cereales constituye un elemento fundamental. Además, la experiencia adquirida en relación con la instalación y la gestión de los bancos de cereales convenció a las autoridades nacionales de nivel superior

⁸ Se trata del programa de “Participación de las cooperativas y las pequeñas empresas en el desarrollo local y la seguridad alimentaria en el departamento de Zinder”.

encargadas de la gestión y la mitigación de las crisis de que la seguridad alimentaria del Níger exigía tener a mano existencias de cereales.

28. A pesar de estos resultados positivos, sería lamentable que las intervenciones del PMA en materia de desarrollo rural se orientaran más bien a la ejecución de actividades aisladas. Tales actividades parten de una perspectiva a corto plazo que se opone a la estrategia de más largo plazo propugnada por el enfoque programático.

Recomendación

- ⇒ Si las actividades de dos asociados principales del PMA en materia de desarrollo rural no se reanudan en breve, convendrá establecer relaciones con un número muy limitado de otros asociados reduciendo a la vez la importancia de esta actividad en comparación con las otras. Además, la actividad de desarrollo rural debe volver a partir de su formulación inicial, es decir, de un conjunto coherente de intervenciones que genere un volumen decisivo de mejoras sostenibles capaces de reducir la inseguridad alimentaria.

Educación básica

29. El apoyo del PMA a la educación se remonta a 1971. La cuarta fase del último proyecto se llevó a cabo de 1996 a 2001. Pese a que formaba parte del PP, esta actividad funcionó como si se tratara de un proyecto hasta que se evaluó en febrero de 2001. En espera de que se le conceda la asignación para 2002, la actividad se sigue llevando a cabo actualmente mediante excedentes de alimentos. Al igual que ocurre con las otras actividades básicas del PP, el presupuesto de la actividad debería ampliarse para que ésta concluya en 2003. Los objetivos de la actividad consisten en: i) aumentar la matrícula y la asistencia escolar de los niños procedentes del entorno nómada y trashumante⁹; ii) aumentar la escolarización de las niñas; y iii) mejorar la capacidad de aprendizaje de los alumnos. En la actualidad, casi 250 comedores sirven para ofrecer refacciones a unos 25.000 alumnos de ambos sexos. Además, en las zonas donde la escolarización de las niñas es particularmente baja se facilitan también raciones sin cocinar a 3.500 familias para instarlas a que envíen a sus hijas a la escuela. Aunque están previstas intervenciones conjuntas con la OMS y el Banco Mundial para facilitar tratamiento antiparasitario a los alumnos, en conjunto las relaciones de asociación son muy tenues.
30. Todos los agentes coinciden en que los comedores escolares constituyen un poderoso catalizador para instar a los padres a enviar a sus hijos a la escuela y lograr que permanezcan en ella y, en algunos casos, para exhortar en concreto a las niñas a que asistan a la escuela, por medio de las raciones sin cocinar que reciben sus padres. Al no ser suficientes los medios presupuestarios necesarios para que el seguimiento sea adecuado, no existen datos fidedignos que corroboren esta afirmación. Los datos reunidos no pasan de ser información cuantitativa sobre el número de beneficiarios y las cantidades distribuidas. Los indicadores de las realizaciones no permiten analizar si se han alcanzado o no los objetivos de la actividad.
31. Por otra parte, no parece que en la selección y elección de las escuelas beneficiarias se tenga en cuenta la opinión de las comunidades destinatarias, y la participación de los miembros de los comités de gestión de los comedores se limita, en el mejor de los casos, a prestar asistencia en la recepción y distribución de los alimentos. La actividad no se

⁹ El nuevo resumen de la actividad para 2002 no se centra concretamente en la población nómada y trashumante, sino en las zonas rurales vulnerables.



encuentra suficientemente integrada en el PP, pues sigue siendo objeto de una gestión independiente.

Recomendación

- ⇒ Perfeccionar la selección en función del ejercicio en curso de VAM y vincular a los responsables de las estructuras descentralizadas con la elección final de las comunidades. Buscar asociados y fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación y su integración en el PP organizando sesiones de capacitación que más adelante permitan mejorar el seguimiento y mostrar los resultados. También hará falta mejorar la redacción de los informes para que se conviertan en un instrumento de gestión válido. No obstante, será necesario tener presentes las limitaciones presupuestarias.

Asistencia a las madres y los niños vulnerables a la malnutrición

32. Según el PP, esta actividad tiene como fin: i) aumentar la frecuencia y regularidad de los servicios de consulta prenatal y postnatal; y ii) mejorar y ampliar el seguimiento del estado nutricional de los niños menores de 5 años de edad a fin de prevenir la malnutrición. A pesar del objetivo de aumentar la frecuencia sin establecer exclusiones particulares, el plan de operaciones precisa que para beneficiarse de la ayuda alimentaria las mujeres deben cumplir ciertos criterios que en su mayor parte tienen que ver con el riesgo de vulnerabilidad nutricional¹⁰. En la práctica, el apoyo del PMA consiste en facilitar a las mujeres embarazadas y madres lactantes raciones sin cocinar mensuales después de cada consulta. Los niños de edad comprendida entre los 7 y los 59 meses que presenten riesgos nutricionales o padezcan una malnutrición ligera o media reciben raciones de harina enriquecida (una mezcla de maíz y soya). La actividad se lleva a cabo en 116 centros de salud integrados situados en 13 de los distritos más vulnerables de cuatro de las ocho regiones o departamentos del país.
33. No cabe duda de que la distribución de los productos de la ayuda alimentaria supone un aumento de la frecuencia con que se acude a los centros. No obstante, la incompatibilidad entre la voluntad de aumentar la frecuencia y la necesidad de seleccionar a los beneficiarios en función de criterios acarrea confusión y frustraciones: varias mujeres que no corren riesgo de malnutrición se presentan esporádicamente en los centros con la esperanza de que se les facilite alimentos. Igualmente, asisten a los centros de salud integrados, con frecuencia pero de forma irregular, mujeres cuyo estado nutricional deja que desear.
34. Nunca se reajustan los suministros de alimentos una vez recibidos los datos recogidos sobre el terreno, que llegan con mucho retraso a la oficina de Niamey. Por consiguiente, varios suministros iniciales están evaluados en una cantidad insuficiente o excesiva, lo cual entraña en el plano local ajustes de las raciones poco propicios a la buena ejecución de la actividad. En algunos centros la cantidad de alimentos es insuficiente para aportar complementos a todas las mujeres que cumplen los criterios de selección y que deberían recibirlos; por eso, en ocasiones las raciones se revisan a la baja para atender a todas las necesidades. En cambio, ciertos centros reciben suministros demasiado elevados, lo cual propicia que el personal atenúe el rigor de los criterios para dar salida a los alimentos recibidos.

¹⁰ Así, por ejemplo, en el caso de las mujeres embarazadas, se presta asistencia a las mujeres con un peso inferior a 45 kilogramos y las mujeres que pesen menos de 60 kilogramos y presenten las siguientes características: i) presencia de anemia; ii) peso al nacer del hijo anterior inferior a 2,5 kilogramos; iii) embarazo gemelar; y iv) otro hijo menor de 1 año de edad.

35. Por otra parte, el escaso grado de sensibilización y formación de los miembros de los comités de salud y los comités de gestión de los centros de salud integrados, así como el alto grado de movilidad del personal de los centros, no favorecen la utilización correcta de los alimentos. La participación es insatisfactoria incluso en las regiones o departamentos de Tahoua y Tillabéry, donde se ha impartido capacitación.

Recomendaciones

- ⇒ Optar por un solo objetivo: aumentar la frecuencia de asistencia a los centros o bien contribuir a hacer frente a la malnutrición, partiendo de principios de ejecución compatibles.
- ⇒ Para que esta actividad avance debidamente parece fundamental identificar asociados en la ejecución que puedan garantizar formación permanente y seguimiento. El asociado ideal sería una ONG internacional dotada de fondos propios o un organismo de desarrollo que colaborara estrechamente con ONG nacionales.

APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

36. El PP no presenta incongruencias de importancia con la nueva política de habilitación para el desarrollo, aunque se formuló antes de que ésta apareciera oficialmente.
37. Sea cual sea la actividad básica, la ayuda alimentaria representa un catalizador eficaz para paliar la inseguridad alimentaria de determinados grupos vulnerables e instar a la población a ejecutar trabajos colectivos difíciles. Sin embargo, sucede que los alimentos pasan a ser un fin en sí mismos, con lo cual se corre el riesgo de que surjan efectos de dependencia.
38. Por otra parte, a pesar de las exhortaciones de la Junta Ejecutiva del PMA que figuran en el documento del PP, los asociados provistos de medios suficientes siguen fallando en las esferas de la salud y la nutrición y la educación básica. Además, en 1999-2000, es decir, en pleno período de ejecución, las intervenciones de dos de los tres asociados principales de la actividad de desarrollo rural quedaron prácticamente paralizadas. La asociación con el personal gubernamental homólogo también deja a veces mucho que desear; así, por ejemplo, la elaboración del Programa decenal para el desarrollo de la educación (2002–2012) se efectuó sin verdadera coordinación con los encargados de los comedores escolares.
39. La formulación del PP está en consonancia con cuatro de los cinco objetivos de la política. La actividad de apoyo al desarrollo rural permite a la vez que las familias pobres adquieran y conserven activos (tercer objetivo) y que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados encuentren medios de subsistencia más sostenibles (quinto). La actividad de educación básica (segundo) permite a los hogares pobres invertir en capital humano en virtud de la educación y la capacitación, mientras que la actividad dedicada a la malnutrición (primero) va encaminada a permitir que los niños pequeños, las mujeres embarazadas y madres lactantes vean atendidas sus necesidades nutricionales especiales y sus necesidades sanitarias conexas.



Recomendación

- ⇒ Buscar asociaciones para la ejecución de todas las actividades, en particular las relacionadas con la educación y la salud y la nutrición. Hacen falta asociados sobre el terreno para informar y movilizar a la población, capacitar a los miembros de los distintos comités de gestión, supervisar las actividades y contribuir a aportar la información necesaria para el buen seguimiento de los resultados.

NÍGER
DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA DEL PMA
PROGRAMA EN EL PAÍS 10015.0 (1999-2002) Y OPERACIONES DE URGENCIA

	Cantidades aprobadas (toneladas)		Situación al 31 de diciembre de 2001 (toneladas)					
	Cantidades de alimentos aprobadas	Asignación anual media teórica	Cantidades distribuidas en 2001		Cantidades distribuidas desde que se inició el programa en el país	Avance ¹ (%)	Prorratio ² (%)	Cantidades que se distribuirán en 2002
			previstas	efectuadas				
	A	B						
Desarrollo rural								
(Actividad 1)	25 369	6 342	11 542	8 548	12 074	48	63	4 740
Comedores escolares								
(Actividad 2)	17 268	3 698	4 013	3 589	5 706	33	51	4 267
Salud y nutrición								
(Actividad 3)	7 958	1 990	2 116	996	2 121	27	36	2 116
Total del programa en el país	50 595	12 030	17 671	13 133	19 901	39	55	11 123
Total de urgencia³	7 592	7 592	7 592	2 519	no procede	no procede	no procede	2 762
TOTAL GENERAL	58 187	19 622	25 263	15 652	no procede	no procede	no procede	13 885

¹ Cantidades distribuidas efectivamente a los tres años (1999–2001) de ejecución del programa en el país, comparadas con las previsiones relativas a la duración total del programa en el país, que es de cuatro años (1999–2002).

² Cantidades distribuidas efectivamente a los tres años (1999–2001) de ejecución del programa en el país, como proporción de la asignación media teórica a los tres años.

³ Operaciones de urgencia: 10063 y 10068.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
COMPAS	Sistema de análisis, procesamiento y seguimiento de productos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PBIDA	País de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Programa en el país
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

