

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 2 y 3 de junio de 2003

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/2003/3*

(Español solamente)

26 mayo 2003

ORIGINAL: FRANCÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — BENIN (2000-2003)

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>).

*Publicado nuevamente por razones técnicas.

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 (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

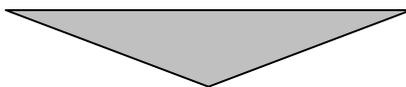
El programa en el país (2000-2003) se ajusta a la nota sobre la estrategia del país y al proyecto de evaluación común del país publicado en 1999. El primer Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería estar disponible en 2003 y entrar en vigor a partir de 2004. Entretanto, el agrupamiento de las dos actividades en un único proyecto facilitará la preparación y la ejecución del próximo ciclo de actividades, el cual, de conformidad con la programación del conjunto de los organismos de las Naciones Unidas, abarcará también un período de cinco años (2004-2008). Finalmente, la evaluación se ha realizado en el marco de la nueva estrategia de utilización de la ayuda alimentaria del PMA, enunciada en la política de habilitación para el desarrollo.

Se han respetado en general los procedimientos para la preparación y la ejecución del programa en el país. Tras su aprobación, la puesta en marcha del programa en el país ha sufrido un fuerte retraso debido a las modificaciones introducidas por la división regional y la actualización de los procedimientos y directivas relativos al nuevo enfoque programático. En la formulación del próximo documento de proyecto debería incluirse la elaboración de un marco lógico. Debe crearse de inmediato el Comité Directivo y dotarse de instrumentos que incluyan un conjunto de indicadores sencillos para el seguimiento de los resultados y la dirección de la ejecución del proyecto único. Una condición previa para la puesta en marcha de cualquier intervención será proporcionar a la Dirección Nacional los presupuestos que necesita. Sería conveniente perpetuar y estabilizar los presupuestos de las oficinas en los países más pequeñas, con el fin de mejorar su planificación presupuestaria.

La selección de los beneficiarios del apoyo a la educación básica es satisfactoria, conforme a los datos disponibles en el momento de su preparación, y podrá mejorarse gracias al reciente estudio de análisis y cartografía de la vulnerabilidad y mediante un uso crítico de los datos actualizados de tasas de escolarización. Se considera prioritario el mantenimiento, incluso la ampliación, de las medidas complementarias para la gestión de los comedores y el establecimiento de un sistema de seguimiento de los resultados. Son necesarios un acercamiento a los servicios competentes del Ministerio de Enseñanza Primaria y Secundaria y una clarificación de las funciones de los miembros de la Dirección Nacional y de las células provinciales. En el sector no institucional, el PMA continuará prestando apoyo a los niños y a los jóvenes en situación difícil, por medio de las actuales instituciones de beneficencia asociadas, bien preparadas para proporcionar prestaciones de calidad, y la participación adicional del Ministerio de la Familia, la Protección Social y la Solidaridad. Se propone aumentar la proporción relativa de alimentos asignados a los grupos vulnerables, con respecto al conjunto del proyecto único, con la ayuda de nuevos asociados. El PMA deberá asegurarse de que las autoridades gubernamentales tienen capacidad para financiar a la Dirección Nacional, a fin de que ésta pueda asumir sus obligaciones logísticas.



Proyecto de decisión*



La Junta toma nota de las recomendaciones contenidas en el presente informe de evaluación (WFP/EB.2/2003/3) y también de las medidas administrativas adoptadas hasta el momento, indicadas en la correspondiente nota informativa (WFP/EB.3/2002/INF/5). La Junta insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las observaciones formuladas 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 de Decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

1. La misión de evaluación¹ visitó Benin del 7 al 30 de octubre de 2002. Su objetivo principal era estudiar si el enfoque programático por países, adoptado por el PMA en 1994, constituye un instrumento eficaz para el diseño, la planificación y la ejecución de las actividades de desarrollo del PMA en Benin. La evaluación trató de determinar si el nuevo enfoque permitía obtener mejores resultados que los obtenidos mediante la ejecución de proyectos aislados.
2. El análisis y las recomendaciones de la misión no constituyen, por consiguiente, una evaluación pormenorizada de las actividades básicas del programa en el país, sino que se centran más bien en la aplicación del nuevo enfoque. Teniendo en cuenta la importancia de la nueva estrategia de utilización de la ayuda alimentaria del PMA, enunciada en la política de habilitación para el desarrollo,² también se han analizado en función de esta política las actividades del programa en el país. En términos generales, la política consiste en generar las condiciones favorables que permitirán a los hogares y las comunidades pobres afectadas por la inseguridad alimentaria realizar inversiones, sobre todo en capital humano en el caso de Benin, de las que se beneficiarán directamente a más largo plazo.

SINOPSIS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Justificación de la ayuda alimentaria del PMA

3. Benin, un pequeño país de África occidental, forma parte de los países menos adelantados (países MA) de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). Con un producto nacional bruto (PNB) por habitante de 380 dólares³ en 2001, ocupa el lugar 184º de un total de 207 países. Benin, cuya tasa de crecimiento demográfico es del 3,2%, tenía en 2001 una población estimada de 6,4 millones de habitantes⁴. La densidad demográfica del país —57 habitantes por km²— no refleja correctamente las diferencias regionales. En determinadas zonas del norte, la densidad no alcanza los 20 habitantes por km², mientras que supera los 300 en el sur. En las zonas cultivables, la densidad es aún más impresionante, ya que puede alcanzar cifras superiores a 500 habitantes por km² en las tres provincias marítimas. Aunque en el conjunto del país se alcanza la autosuficiencia alimentaria, existen zonas de precariedad alimentaria. La incidencia de la pobreza no ha cambiado de forma significativa en estos últimos cinco años⁵ y, en el momento actual, según se menciona en la evaluación común del país, «cerca de un tercio (el 30% aproximadamente) de la población puede considerarse pobre»; las tasas más altas, en el período 1999-2000, se daban en zonas rurales (alrededor de 31% frente a 25% en zonas urbanas).

¹ El equipo de evaluación comprendía una jefa de misión y especialista en desarrollo rural, un especialista en educación básica y un funcionario encargado de la evaluación (PMA, Roma).

² Habilidad para el desarrollo. Asuntos de política. Período de sesiones anual de 1999 de la Junta Ejecutiva del PMA (WFP/EB.A/99/4-A).

³ Salvo indicación en sentido contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares de los Estados Unidos.

⁴ Según el Instituto Nacional de Estadística y Análisis Económico (INSAE).

⁵ Sistema de las Naciones Unidas - Benin. *Evaluación común del país*; página 7. Enero de 2002.



4. Benin ocupa el lugar 158, de 173, en la clasificación según el índice de desarrollo humano, y su población se caracteriza por una esperanza de vida de 54 años, una alta tasa de analfabetismo de adultos (62% en los mayores de 15 años) y pronunciadas diferencias entre niños y niñas (80% en el caso de las niñas y 61% en el de los niños). Aproximadamente el 31% de los niños menores de cinco años padecen retraso del crecimiento y el 11% padece retraso del crecimiento grave. El 23% de los niños menores de cinco años presenta falta de peso, grave en el 5% de los casos.⁶ En su conjunto, el 82% de los niños de 6 a 59 meses padecen anemia, moderada en el 51% de los casos y grave en el 9%. El estado nutricional de las madres no es más envidiable: en Benin, el 11% de las mujeres tienen un índice de masa corporal que no alcanza el umbral crítico y presentan una deficiencia energética crónica. Cerca de dos terceras partes de las mujeres padecen anemia, moderada en el 22% de los casos y grave en un 2%.⁷

El programa en el país y sus actividades básicas

5. El programa en el país se ha elaborado en conformidad con la nota del gobierno sobre la estrategia del país y las necesidades señaladas en la primera versión de la evaluación común del país de 1999. Las operaciones del programa en curso, aprobado en octubre de 1999 con un costo operacional directo de 11,8 millones de dólares y 17.640 toneladas de alimentos, no se han puesto en marcha de forma efectiva hasta octubre de 2001. En el documento del programa se precisaba que las actividades deberían centrarse en las regiones en las que la seguridad alimentaria es más precaria y, con respecto al apoyo a la educación, en las regiones con bajas tasas de escolarización.
6. La asistencia prestada por el PMA a Benin se remonta a mediados de los años 60. Al principio, el PMA daba preferencia a los proyectos de desarrollo con objetivos múltiples, centrados principalmente en la repoblación forestal y en las infraestructuras comunitarias; su alcance abarcaba el conjunto del territorio. Posteriormente, a los proyectos de desarrollo rural se añadió un proyecto de asistencia al sector educativo. Este prolongado historial de apoyo a proyectos centrados en dos sectores de intervención explica, en gran parte, por qué la formulación del programa en curso, más que un verdadero programa, es en realidad la continuación de los proyectos anteriores (con una forma nueva). En efecto, en el momento de la formulación del programa en el país, aún no existían varios de los procedimientos y directivas relativos al diseño de los programas.
7. En el momento de su formulación, el programa en el país comprendía tres actividades básicas: i) el desarrollo de la educación primaria básica y la asistencia a la educación de los jóvenes (61% de los recursos en alimentos); ii) la asistencia a los grupos vulnerables y la lucha contra los efectos de la malnutrición (19%)⁸ y iii) el desarrollo rural (20%). Las orientaciones estratégicas del programa en el país tenían por objeto:
- reducir la inseguridad alimentaria y la malnutrición;
 - promover las dimensiones educativas y sociales del desarrollo;
 - apoyar a los grupos vulnerables y a quienes sufren problemas sociales; y
 - ofrecer posibilidades de desarrollo económico a las zonas y comunidades más desfavorecidas.

⁶ INSAE. *Deuxième enquête démographique et de santé au Bénin*. 2001.

⁷ INSAE. *EDSB-II*. 2001.

⁸ Anteriormente, las intervenciones referidas a las actividades 1 y 2 del programa en el país estaban agrupadas en un mismo proyecto (DEV BEN 5208).



8. No obstante, teniendo en cuenta las dificultades encontradas en la ejecución y en el seguimiento y evaluación del proyecto de desarrollo rural de objetivos múltiples, previo a la actividad de desarrollo rural del programa en el país, y dadas las tendencias actuales del PMA, que parecen conceder prioridad al apoyo al sector social, durante la elaboración del programa en el país se redujo considerablemente en términos relativos la tercera actividad básica. En el momento de la ejecución del programa, el cambio de orientación de un antiguo asociado clave en el ámbito del desarrollo rural y la ausencia de donantes han obligado a la oficina en el país a suspender la actividad de desarrollo rural.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Diseño

9. Importantes recursos de la Sede han permitido financiar varias consultas técnicas en las que han participado el PMA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo que ha facilitado la preparación del programa en el país y una descripción pormenorizada de las actividades. Sin embargo, a pesar del apoyo recibido en el momento de diseñarlo, el programa en el país no incluye un marco lógico, ni tampoco indicadores de seguimiento y evaluación, ya sea para el conjunto del programa o para cada una de las dos actividades básicas que lo componen. Por consiguiente, es difícil establecer relaciones de causalidad entre las diferentes categorías de objetivos. No existe coherencia de objetivos, ni entre el perfil de la estrategia en el país y el programa en el país, ni entre este último y los resúmenes de actividades, así como los contratos operacionales. Es importante en cualquier caso señalar que tanto el resumen de la primera actividad como su contrato operacional definían claramente objetivos a medio y corto plazo.
10. El actual programa en el país es, no obstante, un documento de transición entre el enfoque por proyectos y el programático, cuyas actividades deberían haberse articulado con relaciones estrechas entre unas y otras para responder a un objetivo común, claramente definido. La imposibilidad de ejecutar la actividad de desarrollo rural y la escisión del proyecto inicial de apoyo al sector educativo, que hasta fecha muy reciente englobaba al conjunto de las otras dos actividades, refuerzan la impresión de que el concepto de programa no se adapta bien al contexto de Benin.
11. Dado que el programa en el país de Benin comprende únicamente dos actividades —anteriormente enmarcadas en un mismo proyecto— sería deseable mantener un tipo de intervención que tenga en cuenta los escasos recursos de los que dispone la oficina en el país para la ejecución de las actividades. Este enfoque, manteniendo las normas e interlocutores técnicos propios de cada componente, aportaría una mayor flexibilidad y eficiencia a la ejecución. El Ministerio de Enseñanza Primaria y Secundaria se responsabilizaría del sector educativo institucional y el Ministerio de la Familia, la Protección Social y la Solidaridad del sector no institucional. Sin embargo, con el fin de mantener los esfuerzos realizados hasta la fecha para armonizar los ciclos de programación de los organismos de las Naciones Unidas, sería preferible mantener la duración del proyecto único en cinco años (2004-2008).



Recomendaciones

- ⇒ Intervenir en el marco de un proyecto único con una duración de cinco años (2004-2008), que comprenda dos componentes diferenciados, de educación institucional y no institucional, en lugar de las dos actividades básicas del programa en el país.
- ⇒ Elaborar un marco lógico en el momento del diseño del próximo documento de proyecto, y definir indicadores de seguimiento —sencillos y realistas— para cada uno de los componentes de educación institucional y no institucional.

Selección de beneficiarios

12. No se han utilizado para la preparación del programa en el país técnicas de análisis y de cartografía de la vulnerabilidad (VAM), ya que esta práctica no se realizaba de forma sistemática en ese momento. Se realizó, no obstante, una primera selección de las zonas geográficas de intervención basándose en las encuestas del programa completo de seguridad alimentaria de la FAO y en los mapas del proyecto de seguridad alimentaria (SECAL) establecidos por el Banco Mundial. Estos datos han permitido reajustar las intervenciones de apoyo a los comedores escolares en las zonas en donde se conjugan la inseguridad alimentaria y tasas bajas de escolarización primaria, incluso antes de que se ponga en marcha verdaderamente el programa en el país. En cuanto a la elección de las zonas de intervención de la segunda actividad, ha estado dictada más bien por la necesidad de trabajar con asociados motivados, dotados de personal cualificado y con medios financieros suficientes para aprovechar la asistencia del PMA.
13. A la vista de los datos disponibles en el momento de su formulación, la selección geográfica de beneficiarios realizada es satisfactoria. Podría mejorarse la programación de las intervenciones de apoyo a los comedores escolares y refinarse la selección de poblaciones beneficiarias, teniendo en cuenta los resultados del VAM realizado recientemente, y la evolución de las tasas de escolarización.⁹ Además, las estadísticas anuales que elabora el Ministerio de Enseñanza Primaria y Secundaria pueden servir para un análisis más profundo de estas tasas.

Coherencia

14. Una Dirección Nacional para las actividades apoyadas por el PMA, que depende del Ministerio del Estado, encargada de la coordinación de la acción gubernamental, de la previsión y del desarrollo, asegura la coordinación entre el gobierno y el PMA. El cometido de la Dirección Nacional, brazo operacional del Ministerio del Estado, es vigilar la ejecución de las actividades, en colaboración con los ministerios técnicos involucrados. Así, sus funciones son principalmente: i) gestionar la ayuda alimentaria y ii) asegurar el seguimiento de las actividades, de los movimientos de los alimentos y de los resultados obtenidos, mediante indicadores sencillos y limitados. Hasta la fecha, el seguimiento se ha limitado a los alimentos y al número de beneficiarios, desglosados por sexos. La Dirección Nacional se centra, por consiguiente, en los aspectos estrictamente logísticos.
15. Asimismo, el Comité Directivo Interministerial, mencionado en los contratos operacionales, no se ha reunido nunca y, por lo tanto, la oficina local del PMA mantiene unas relaciones relativamente compartimentadas con los asociados existentes. Esta

⁹ En el sector de la educación básica, los indicadores seleccionados son: i) la tasa de asistencia; ii) la tasa de abandono; iii) la tasa de aprobados en los exámenes y iv) la tasa de acceso a la educación superior.



situación refuerza el aislamiento de la ejecución de las actividades y dificulta la coherencia y la integración de las actividades básicas o de cada uno de sus componentes. Además, es difícil coordinar los ministerios técnicos implicados y tomar decisiones relativas a la buena marcha de las actividades. El cometido del Comité debería incluir la generación de una mayor sinergia entre los ministerios técnicos y sus asociados, y su papel debería centrarse en la supervisión sobre todo estratégica de la asistencia alimentaria.

Recomendación

- ⇒ Establecer el Comité Directivo Interministerial con objeto de facilitar la coordinación entre los interesados, tanto por parte de los ministerios técnicos como del PMA y sus asociados, a fin de mejorar la comprensión por cada uno de sus miembros del cometido de supervisión que tienen asignado. El Comité podrá dirigir las modificaciones y la progresión de la ejecución del proyecto único.

Flexibilidad

16. El enfoque programático no proporciona más flexibilidad que los proyectos precedentes, definiéndose los alimentos desde el comienzo mediante un número de orden de expedición. Los despachos regionales y oficinas en los países emiten las peticiones de recursos, en colaboración con el Servicio de Programación (ODP), en las que especifican las cantidades, la actividad y el punto de entrega en el interior del país. De esta forma, cuando el servicio de recursos confirma una contribución, el ODP crea una solicitud de compras, generando una demanda en la Subdirección de Compras y Contratos (MSP) para la emisión de una orden de compra. Si la contribución es en especie, el Servicio de Transporte Marítimo (OTS) emite la orden de compra para pagar los costos de transporte. Los alimentos se consignan mediante un número de orden de expedición, emitido por el OTS, incluso en el caso de las compras locales, lo que permite realizar un seguimiento de su distribución. Este número permite, además, determinar la partida de los fondos correspondiente al transporte interior, almacenamiento y manipulación (TIAM), según se estipula en el presupuesto. Esta definición numérica de los alimentos por actividad difiere poco del anterior enfoque por proyectos y vincula, en cierto modo, toda utilización futura de la ayuda a una actividad concreta.
17. Los movimientos de alimentos, de una actividad a otra, constituyen siempre préstamos más que transferencias. El límite del 10% del valor de los alimentos aplicado a la transferencia de una actividad a otra se calcula con respecto al menor volumen; es decir, la flexibilidad no puede superar el 10% de la menor cantidad de alimentos, asignada inicialmente a una de las dos actividades, lo que podría limitar la flexibilidad. No obstante, en el caso de Benin, dado que la actividad de desarrollo rural no se puso en marcha y que hay cobertura parcial de las necesidades en alimentos de las otras dos actividades, no ha sido necesario realizar transferencias entre actividades.
18. Con objeto de facilitar el seguimiento por computador del movimiento de los productos, se ha considerado necesario almacenar los alimentos por número de orden de expedición, lo que implica una gestión minuciosa en el almacén, incluida la constitución de lotes independientes. De este modo, el almacenamiento frecuentemente se realiza en lotes diferenciados de un mismo producto, incluso de un mismo arribo o buque. Con este sistema, el espacio físico que ocupan los alimentos en el almacén es mayor y esta disposición complica la rotación de los alimentos, que debería basarse en la duración del almacenamiento más que en la rapidez con que cada una de las actividades consume los alimentos. Las tasas de consumo de alimentos de diferentes actividades son indefectiblemente diferentes, con independencia de la duración del almacenamiento de los



productos respectivos. En consecuencia, si un producto presenta una tasa de consumo menor permanecerá más tiempo en el almacén, lo que puede constituir un problema a largo plazo. En fin, estos sistemas de almacenamiento son contrarios a la flexibilidad que persigue el enfoque programático, refuerzan la compartimentación entre las actividades y entorpecen la ejecución, lo que reduce la eficacia y duplica los esfuerzos.

Ejecución

19. El examen del desarrollo de la ejecución del programa en el país pone de manifiesto un retraso importante del comienzo de las actividades. El programa en el país, aprobado por la Junta Ejecutiva en octubre de 1999, no se ejecutó hasta noviembre de 2001. Entre las principales causas de este contratiempo pueden citarse: i) el cambio de director en el país del PMA, en agosto de 2000; ii) las frecuentes modificaciones de la aprobación de los costos logísticos y de los presupuestos; iii) la ausencia de una unidad programática efectiva en el Despacho Regional del PMA en Abidján, del cual depende Benin, y el cierre de este despacho a mediados de 2001 y iv) las dificultades concomitantes de encontrar un apoyo para orientar la elaboración de las matrices de TIAM y de los presupuestos que debían haber estado disponibles con antelación a la elaboración y firma de los contratos operacionales, y que no se terminaron hasta junio de 2001. No obstante, gracias a la iniciativa del Despacho de Cotonou, desde el otoño de 2000 la selección inicial de beneficiarios se ha realizado conforme a las recomendaciones del programa en el país.
20. Diversos factores contribuyen a limitar los recursos presupuestarios del PMA, los cuales permitirían una mayor flexibilidad en la ejecución del programa. El presupuesto total de funcionamiento, fuertemente dependiente de las cantidades de alimentos recibidas efectivamente, es muy limitado en un país como Benin, en el que los recursos previstos para el conjunto del programa en el país apenas alcanzan las 18.000 toneladas. Además, el presupuesto, calculado en dólares, ha visto su valor reducirse desde principios de 2002 aproximadamente un 10% con respecto a la moneda de los Estados Unidos, tras convertirlo a la moneda nacional, el franco CFA,¹⁰ cuyo valor está vinculado a las fluctuaciones del euro. A las dificultades debidas al escaso presupuesto —que no concede prácticamente margen de maniobra alguno— se añaden los retrasos en la disponibilidad de los fondos, que pueden alcanzar los cuatro o cinco meses. Por ejemplo, los fondos de TIAM, correspondientes a los cargamentos de alimentos entregados a mediados de 2001 no se han recibido hasta noviembre y los correspondientes a los arribos de mayo de 2002, no se han recibido hasta septiembre. Por último, todos los años se cierne la incertidumbre sobre la asignación de fondos de costos operacionales directos, de los que dependen la renovación de los contratos de los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y de muchas otras prestaciones que son, no obstante, indispensables para la ejecución sobre el terreno del programa en el país.

Recomendación

- ⇒ Es conveniente perpetuar y estabilizar los presupuestos de los países pequeños, incluidos los costos reales, basándose no sólo en el tonelaje de alimentos, sino también en el número de emplazamientos y de asociados, así como en la complejidad de las intervenciones y la capacidad real de contribución de la contraparte.

¹⁰ CFA: moneda común de determinados países de África. En octubre de 2002, un dólar de los Estados Unidos equivalía a aproximadamente 670 francos CFA; en enero de 2002, equivalía a cerca de 745 francos CFA.



21. Por lo que se refiere al transporte y la gestión de los alimentos, en colaboración con el especialista de logística del despacho de la subregión de África central, situado en Yaundé, se han tomado recientemente medidas tendentes a aumentar la eficiencia. Se trata de recurrir a un agente de expedición o transportista privado —pagado directamente por el PMA— que transporta los alimentos del puerto a los almacenes provinciales o a los puntos de entrega en el interior del país, y firmar un contrato con una empresa especializada en la fumigación. Aunque estas medidas no tienen en sí mismas nada que ver con el enfoque programático, su objeto es proporcionar al PMA un mayor control de los recursos de que dispone para la ejecución de su intervención. En la práctica, estas medidas no han servido más que para repetir, a escala provincial, las dificultades básicas vinculadas a determinadas fallos de gestión de la Dirección Nacional y a los escasos medios financieros que el gobierno pone a disposición de ésta. La Dirección Nacional, en calidad de contraparte gubernamental, se beneficia de anticipos de combustible y de asistencia para el mantenimiento de sus camiones. La subvención del transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) se liquida una vez que se han efectuado y verificado las entregas.
22. Numerosos comedores escolares no están en condiciones operativas al comenzar el curso escolar, particularmente en el norte, debido a la falta de medios logísticos y financieros. La Dirección Nacional da prioridad a las distribuciones en el sur, con objeto de satisfacer las necesidades de un máximo número de beneficiarios, lo más rápidamente posible. Podrían mejorarse la gestión de los alimentos en los almacenes provinciales y su transporte a los puntos de distribución final; los considerables retrasos en el transporte de los alimentos desde los almacenes provinciales a las escuelas y otras estructuras frenan el buen desarrollo del programa. En numerosos casos, los responsables de la distribución se ven obligados a organizar ellos mismos el transporte de los alimentos desde los puntos de entrega en el interior del país a los puntos de distribución final.

Recomendaciones

- ⇒ La puesta en marcha de las intervenciones del PMA deberá depender de la disponibilidad, por la Dirección Nacional, de fondos presupuestarios con objeto de mejorar el transporte desde los almacenes provinciales a las escuelas y otras instituciones, de modo de que los beneficiarios de la asistencia alimentaria reciban los alimentos a tiempo.
- ⇒ El PMA debe examinar la magnitud de las necesidades financieras de la Dirección Nacional y determinar el origen teórico de estos fondos, incluidas las contribuciones gubernamentales, sin excluir en cualquier caso los anticipos y las recuperaciones del PMA, a fin de determinar la capacidad financiera de que dispone realmente la Dirección Nacional para los servicios logísticos que ofrece al proyecto del PMA.

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

Promoción de la educación primaria y asistencia a la educación de las jóvenes

23. Desde el año escolar 1992-1993, el Gobierno de Benin ha emprendido una amplia reforma del sistema educativo —en particular de la enseñanza primaria— gracias al apoyo de distintos donantes entre los que figura el Banco Mundial, el Servicio de Cooperación y de Acción Cultural de la Embajada de Francia y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). A pesar de los esfuerzos llevados a cabo en varios



ámbitos, el sistema educativo beninés sigue estando marcado por un acceso insuficiente a la escolarización y por una elevada tasa de abandono escolar. Estas deficiencias afectan particularmente a las jóvenes. Para ayudar al Gobierno de Benin a responder a este desafío, la mayoría de los recursos del programa en el país se dedican al sector educativo en el marco de la primera actividad básica.

24. Esta actividad básica incluye dos componentes: i) apoyo a la educación institucional por parte de los comedores escolares y asistencia alimentaria a determinados internados de enseñanza primaria en zonas rurales y a las residencias de enseñanza secundaria para chicas jóvenes procedentes de familias pobres alejadas de las escuelas de postprimaria y ii) distribución de raciones sin cocinar a las familias de las jóvenes en las zonas más desfavorecidas de las provincias de Atacora, Donga y Kouffo, en las que las comunidades no están en condiciones de abrir un comedor o donde la tasa de escolarización de las niñas es muy baja. Esta asistencia tiene por objeto favorecer el acceso a la enseñanza primaria y combatir el abandono escolar.
25. Se presta especial atención a las niñas; los criterios de selección de escuelas que disponen de un comedor o familias que se beneficien de raciones sin cocinar favorecen a los centros y las comunidades con tasas de escolarización especialmente bajas. Los objetivos se corresponden por tanto con las necesidades educativas del país y están en consonancia con las prioridades gubernamentales en el sector de la enseñanza. El número total medio de beneficiarios de los productos del PMA a lo largo de los tres primeros trimestres de la ejecución del programa en el país es del orden de 50.000 alumnos, de los que aproximadamente el 40% son niñas. Hay que subrayar, no obstante, que el número de beneficiarios de la ayuda alimentaria sobrepasa las previsiones. En cambio, las raciones distribuidas son inferiores a las recomendadas: en ciertas escuelas, la cantidad de alimentos que se reparte entre los alumnos es insuficiente, un problema al que se suman los retrasos en la entrega mencionados anteriormente.
26. En el momento de su formulación, la selección de las zonas de intervención prioritarias tuvo en cuenta las tasas de escolarización desfavorables dentro de las zonas más vulnerables desde un punto de vista alimentario. No obstante, la distribución de los 442 centros beneficiarios ya no se corresponde con las tasas de escolarización actuales ni con los resultados del VAM: estos indicadores han cambiado, por lo que al efectuar una nueva selección deberán realizarse modificaciones.
27. Las necesidades de coordinación y de seguimiento y evaluación del PMA están mal definidas en lo concerniente al mandato específico, los recursos humanos y los mecanismos institucionales necesarios para la ejecución del programa en el país y sus actividades. Aunque todos aceptan y comprenden la necesidad de efectuar un seguimiento logístico, cuenta con mucha menos aceptación la necesidad de un seguimiento centrado en los resultados. En el seno de la Dirección Nacional, el jefe del Servicio de Seguimiento y Evaluación debería desempeñar un papel principal y trabajar en estrecha colaboración con sus colegas del Servicio de Estadística de la Dirección de Programación y Previsión del Ministerio de Enseñanza Primaria y Secundaria. Este servicio dispone de datos estadísticos que permitirían realizar un seguimiento correcto siempre y cuando la Dirección Nacional y el PMA formulen una solicitud y se determine que las direcciones nacional y provincial no deben funcionar como entidades autónomas en lo que concierne al seguimiento de los resultados. Como se ha mencionado anteriormente, el Comité Directivo Interministerial, contemplado en los contratos operacionales, jamás se ha reunido.
28. Se impone por tanto la necesidad de un seguimiento riguroso, y más aún cuando la apertura de un comedor escolar o la distribución de raciones sin cocinar a las familias de las jóvenes pueden ocasionar una modificación brutal del número de alumnos por profesor



y de alumnos por aula. Estudios anteriores¹¹ indican que el aumento del número de niñas puede sobrepasar a veces el 300%, en dos casos de diez, y el 250%, en otros dos casos, durante el transcurso de un único año escolar.

Recomendación

- ⇒ Velar por que el coordinador del Ministerio de Enseñanza Primaria y Secundaria tenga acceso a los datos estadísticos existentes y disponga del perfil necesario para efectuar un seguimiento y un análisis de un número limitado de indicadores clave sencillos que permitan evaluar los resultados del apoyo del PMA en el sector educativo, así como el progreso realizado en la consecución de los objetivos perseguidos.

29. Con la finalidad de ayudar a las asociaciones de padres de alumnos a gestionar ellas mismas los comedores escolares y a perfeccionar su modo de funcionamiento, el PMA ha establecido un acuerdo de asociación con una organización no gubernamental (ONG) internacional con amplia experiencia, financiada por un donante. Esta ONG proporciona formación a dichas asociaciones y enseña a sus miembros a hacerse cargo de la gestión de la escuela del pueblo. Una vez capacitados, la mayor parte de los padres de alumnos asumen con empeño su labor de gestión y se sienten gratificados por las responsabilidades que se les han confiado. Estudios parciales indican que las asociaciones, al amparo de esta ONG, gestionan su comedor de una forma mucho más eficaz que en las escuelas en donde no se procura ninguna formación sistemática. Ciertos directores de escuela que en un principio se mostraron reticentes han reconocido, no obstante, que los habitantes del pueblo son capaces de desempeñar esta labor y que esta descentralización de las tareas permite a los directores dedicarse a actividades más relacionadas con su formación profesional. La sostenibilidad de los comedores pasa por fomentar vigorosamente este tipo de asociación.

Recomendaciones

- ⇒ Procurar ampliar esta asociación recurriendo a otras ONG presentes en Benin provistas de medios financieros y humanos propios y que dispongan de competencias similares.
- ⇒ Con el fin de prevenir efectos no deseados debidos al entusiasmo en favor de los comedores, la formación de las asociaciones de padres de alumnos y de los comités de gestión de los comedores debe incluir una reflexión sobre la previsión y la gestión de los recursos humanos necesarios en caso de un aumento significativo de la demanda escolar.

¹¹ El cuadro sinóptico de la evolución del número de niñas de las escuelas seleccionadas en el marco del proyecto de raciones sin cocinar (cursos escolares 1998-1999 y 1999-2000) se ha efectuado con los datos de 10 escuelas de enseñanza primaria del departamento de Kouffo. En siete de ellas, entre el comienzo y el final del curso escolar en el que se introdujeron las raciones sin cocinar, el número de niñas aumentó a más del doble: de 20 a 88 (EPP Edah-Gbalahoué, subprefectura de Lalo); de 25 a 105 (EPP Dohodji, subprefectura de Toviklin); de 19 a 71 (EPP Gningbandjimé, subprefectura de Lalo); de 8 a 28 (EPP Alloya, subprefectura de Lalo); de 25 a 68 (EPP Tandji, subprefectura de Lalo); de 21 a 56 (EPP Dékandji II, subprefectura de Klouékanmé); de 25 a 53 (EPP Ahodjinako, subprefectura de Lalo).



Asistencia a los grupos vulnerables y lucha contra los efectos de la malnutrición

30. En el programa en el país se definen como objetivos de la segunda actividad básica el apoyo al gobierno y a la sociedad civil con objeto de: i) contribuir a la seguridad, el crecimiento y la educación de los huérfanos, de los niños abandonados y las jóvenes en peligro físico o moral albergados en instituciones y ii) limitar los efectos de la subalimentación en la salud de las mujeres y los niños a fin de reducir la mortalidad infantil.
31. Inicialmente, los dos componentes elegidos para alcanzar estos objetivos fueron: i) el apoyo a la vigilancia nutricional mediante la organización de sesiones de formación y de animación en las comunidades (con exclusión de las sesiones de control del peso o de vacunación) y ii) la ayuda a la intervención directa sobre las formas agudas o moderadas de malnutrición, mediante el suministro de alimentos en las estructuras competentes, incluidos los centros de acogida para niños abandonados y los orfanatos, así como los centros que albergan a chicas jóvenes en situación de riesgo o maltratadas.
32. En la práctica, la actividad hace más hincapié en los aspectos sociales que en los nutricionales. La necesidad del PMA de no intervenir más que junto con asociados competentes dotados de recursos profesionales y financieros propios limita la envergadura del apoyo que se puede aportar en el ámbito de la nutrición. Por razones similares, las sesiones de animación sobre nutrición en las comunidades no han llegado a celebrarse, puesto que no competen a la responsabilidad directa del PMA ni se ha podido encontrar ningún asociado confiable para llevarlas a cabo.
33. En el marco de esta actividad, el PMA proporciona asistencia al funcionamiento de centros que acogen, nutren y educan a alrededor de 6.000 personas entre las que se encuentran huérfanos o niños abandonados, chicas jóvenes en situación precaria (matrimonio forzado, maltrato y peligro moral) y chicos jóvenes que viven en la calle o que huyen porque sus padres los han desamparado. La mayoría de estos centros están auspiciados por instituciones religiosas que proporcionan prestaciones de calidad y tienen empeño en asegurarse de que sus alumnos acuden a los centros escolares (en el caso de los niños) o que reciben una formación profesional que les garantice una cierta autonomía a la salida del centro (en el caso de las chicas jóvenes o adolescentes). En menor medida, el PMA provee alimentos a algunos hospitales y centros de rehabilitación nutricional.
34. En Benin, existe la voluntad política de luchar contra el tráfico de niños y contra los matrimonios forzados. Esta voluntad se manifestó mediante la creación, en 1997, del Ministerio de la Familia, la Protección Social y la Solidaridad, y de una dirección especializada encargada de la protección judicial de la infancia y de la adolescencia ante el Ministerio de Justicia. Esta actividad apoya por tanto la labor de estas instituciones gubernamentales especializadas así como de las ONG y otras organizaciones de beneficencia comprometidas con la protección de las mujeres y los niños. Asimismo, complementa el programa de 1999-2003 de UNICEF que dirige acciones concretas en el ámbito de la prevención y en el de la protección de los niños en situación de peligro.
35. Aunque el contrato operacional estipule que los servicios técnicos provinciales del Ministerio del Estado encargado de la coordinación de la acción gubernamental, de la previsión y del desarrollo, el Ministerio de la Familia, la Protección Social y la Solidaridad y las asociaciones ya implicadas en este terreno serán quienes seleccionen los centros beneficiarios del apoyo, en la práctica, la mayoría de los centros a los que el PMA proporciona asistencia pertenecen al sector de la beneficencia religiosa, en mejor posición de ofrecer un apoyo complementario y prestaciones de calidad que las instituciones gubernamentales.



Recomendaciones

- ⇒ Involucrar al Ministerio de la Familia, la Protección Social y la Solidaridad en el programa anual de apoyo y mantener a sus responsables informados, cada trimestre, del desarrollo de esta intervención.
- ⇒ Empezar un trabajo sistemático de búsqueda de nuevos asociados que dispongan de medios técnicos y financieros propios con el fin de reforzar el apoyo que el PMA presta en este ámbito.

Igualdad entre hombres y mujeres

36. El programa en el país denota un compromiso evidente del PMA en favor de las mujeres. La actividad está dirigida a los grupos vulnerables; gracias a las raciones sin cocinar otorgadas a ciertas familias que envían a sus hijas a la escuela, éstas reciben una atención especial en el contexto de la educación básica. La actividad básica correspondiente prevé asimismo alimentos para las residencias que albergan a chicas jóvenes con buenos resultados escolares procedentes de entornos rurales desfavorecidos. No obstante, el apoyo al sector de la enseñanza secundaria, donde la disparidad entre chicas y chicos es siempre más acusada, no representa más que una pequeña parte de la asistencia alimentaria. Por otro lado, las nuevas disposiciones sobre educación del Gobierno de Benin prevén integrar próximamente el primer ciclo de la enseñanza secundaria en la educación básica.

Recomendación

- ⇒ Aumentar el apoyo a la escolarización de las niñas en la enseñanza secundaria con objeto de reducir la disparidad entre niñas y niños, aún más pronunciada en la enseñanza secundaria que en la primaria.

APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

37. El programa en el país no presenta ninguna contradicción importante con la nueva política de habilitación para el desarrollo, aunque se haya formulado antes de la publicación oficial de ésta.
38. El programa en el país se ajusta a dos de los cinco objetivos¹² de esta política. Además, respeta la mayor parte de las directivas relativas a la selección geográfica de las actividades. Sea cual sea la actividad básica, la ayuda alimentaria constituye un instrumento eficaz para afrontar provisionalmente la inseguridad alimentaria de ciertos hogares y grupos vulnerables. En la medida en que los beneficiarios de la ayuda tengan menos posibilidades de ser marginados y más capacidad de participar en el proceso de desarrollo, el programa contribuirá, a más largo plazo, a mitigar las causas de la inseguridad alimentaria.

¹² Objetivo 1: «Crear las condiciones para que los niños, las mujeres gestantes y las madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición».

Objetivo 2: «Crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación».



39. No se puede elaborar un enfoque más específico de la aplicación de esta política debido a la falta de indicadores de resultados. La insuficiencia del seguimiento y la evaluación no permite sacar conclusiones sobre el impacto del apoyo del PMA. Para que la dirección del programa en el país se realice en función de la política de habilitación para el desarrollo, deben establecerse —en particular en el sector de la enseñanza— sencillos indicadores clave de los resultados.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
MSP	Subdirección de Compras y Contratos
ODP	Servicio de Programación
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OTS	Servicio de Transporte Marítimo
PBIDA	Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PNB	Producto nacional bruto
TIAM	Transporte interno, almacenamiento y manipulación
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
VNU	Voluntario de las Naciones Unidas

