

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 5-7 de febrero de 2003

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/2003/4-C

16 enero 2003

ORIGINAL: INGLÉS

ESTRATEGIAS DE RETIRADA RESPECTO DE LAS ACTIVIDADES DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR: LA EXPERIENCIA DEL PMA

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.

Directora, Dirección de Estrategias y Políticas (SP): Sra. D. Spearman tel.: 066513-2600

Asesora Superior de Políticas, Servicio de Políticas (SPP): Sra. R. Jackson tel.: 066513-2562

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



Resumen

El PMA realizó un examen de su experiencia al proceder a interrumpir gradualmente las actividades de alimentación escolar en ocho de los más de 20 países en donde había dejado de participar en tales actividades. Esos estudios de casos fueron complementados por un examen teórico de la documentación del PMA disponible sobre las actividades de supresión gradual de la asistencia, y por un examen de la experiencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la esfera de la retirada progresiva de sus programas de alimentación escolar y de otra índole.

En el estudio se llega a la conclusión de que, para que una estrategia de retirada tenga éxito, debe formularse en coordinación con los asociados en la ejecución, los beneficiarios y las autoridades gubernamentales pertinentes, y ha de sustentarse en seis componentes clave: el establecimiento de pautas de referencia para medir los logros; el compromiso del Gobierno; las contribuciones de la población local; el apoyo técnico; la gestión y comunicación; y la participación del sector privado.

No obstante, los programas de alimentación escolar varían en función de las circunstancias concretas de los distintos países. Los elementos que se describen en el presente documento brindan un marco amplio para que las estrategias de retirada tengan éxito, pero es posible que los países no necesiten utilizar los seis componentes para mantener los beneficios en el tiempo. Por lo tanto, las estrategias deben adaptarse a las circunstancias particulares.

Para lograr retirar las actividades con éxito es preciso fijar pautas de referencia alcanzables, a las que todas las partes se atengan rígidamente y que sean objeto de supervisión a medida que se realizan las actividades. Idealmente, el diseño original de cada actividad de alimentación escolar del PMA incluye las principales características necesarias para una posible interrupción gradual de la asistencia. Cuando esto no sucede, pueden integrarse las medidas adecuadas en la actividad en el curso del proyecto.

La Dependencia de Apoyo a la Alimentación Escolar ayudará a las oficinas en los países a poner en práctica y supervisar estrategias de retirada realistas.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del estudio sobre las estrategias de retirada respecto de las actividades de alimentación escolar del PMA (WFP/EB.1/2003/4-C). La Junta insta a la Dependencia de Apoyo a la Alimentación Escolar y a los despachos regionales a que colaboren con los gobiernos nacionales y las oficinas del PMA en los países en la aplicación de la experiencia adquirida con el estudio.

* 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.



INTRODUCCIÓN

1. Desde que en el año 2001 se lanzó la Campaña mundial de alimentación escolar del MA, el Programa ha estado investigando acerca de la mejor manera de lograr que las estrategias de supresión gradual de la asistencia tengan buenos resultados. La consecución del objetivo del desarrollo sostenible es vital para que las estrategias de retirada tengan éxito. En el caso de los proyectos de alimentación escolar, ello significa mantener al mismo nivel las tasas de matrícula y de asistencia escolar tanto de las niñas como de los niños, y el impacto del programa en el estado nutricional, especialmente en el hambre a corto plazo.
2. En este documento se describen los principales elementos que componen una estrategia de retirada exitosa en relación con las actividades de alimentación escolar, y se debate sobre asuntos de programación primordiales que deben tenerse en cuenta a fin de lograr una transición sin tropiezos. El documento se presenta a la Junta Ejecutiva para que lo examine.

METODOLOGÍA

3. El PMA ha suprimido progresivamente sus operaciones de alimentación escolar en aproximadamente 22 países¹. El Programa hizo un examen de su experiencia en ese sentido en ocho países. Se realizaron estudios de casos en Botswana, Brasil, Cabo Verde,² El Salvador³, Jamaica, Namibia, Paraguay y Swazilandia. Éstos se complementaron con un estudio teórico de la documentación del PMA disponible acerca de actividades de supresión gradual de la asistencia y sus resultados. El PMA también estudió la experiencia de las ONG en materia de retirada progresiva de operaciones de alimentación escolar y programas de desarrollo⁴.
4. Los países examinados en el estudio se seleccionaron según los siguientes criterios:
 - Las operaciones de interrupción gradual de la asistencia debían haberse realizado durante los diez años anteriores de modo que los oficiales nacionales pudieran recordar la experiencia y proporcionar información útil y pertinente.
 - Los programas en los países debían representar una variedad de situaciones de retirada gradual de modo que pudieran mostrarse distintas experiencias.

¹ A saber: Barbados, Botswana, Brasil, Comoras, Chipre, Egipto, Guinea Ecuatorial, Islas Salomón, Jamaica, Jordania, Mauricio, México, Namibia, Paraguay, Saint Kitts y Nevis, Swazilandia, Timor Oriental, Togo, Tonga, Túnez, Turquía y Uruguay. Diversos factores complican la tarea y dificultan la confirmación del número exacto: las actividades de alimentación escolar del PMA no siempre han estado claramente definidas, diferenciadas de otras actividades, o denominadas de forma tal que se facilitara su seguimiento en los registros. Además, en algunos países el PMA inició nuevos programas de alimentación escolar o emprendió actividades con objetivos similares (como programas de "raciones para llevar a casa") después de haber suprimido gradualmente una actividad de alimentación escolar anterior u original.

² En Cabo Verde, un plan para interrumpir gradualmente la asistencia del PMA en materia de alimentación escolar antes del mes de septiembre de 2000 estaba bien encaminado cuando resultó evidente que estaba corriendo riesgos la calidad del programa y que éste no podría mantenerse si se interrumpía la asistencia del PMA. Posteriormente, la Junta Ejecutiva convino en que el PMA continuara prestando asistencia en materia de alimentación escolar en Cabo Verde desde octubre de 2000 hasta septiembre de 2004.

³ Los planes iniciales de suprimir progresivamente las actividades de alimentación escolar en El Salvador antes de 2002 se vieron interrumpidos por una sucesión de catástrofes naturales que impidieron la retirada del PMA. A raíz de ello, las operaciones de supresión gradual se prorrogaron hasta 2007.

⁴ Levinger, B. y McLeod, J. 2002. *'Hello, I Must Be Going': Ensuring Quality Services and Sustainable Benefits through Well-Designed Exit Strategies*. Newton, MA, Education Development Center.



- Los países debían representar un equilibrio de regiones geográficas y circunstancias nacionales diversas.
5. No fue posible seleccionar un país de la región de Asia y el Pacífico porque no se encontraron casos que cumplieran los criterios de supresión gradual de la asistencia del PMA. Cabe destacar que en todos los casos, salvo en el de Cabo Verde y El Salvador, el fin del apoyo prestado por el PMA en materia de alimentación escolar coincidió con el cese de todas las operaciones del PMA en los países y el cierre de las respectivas oficinas del PMA. Este factor influyó en el impacto de las actividades de retirada progresiva dado que el PMA no se estaba retirando únicamente del programa de alimentación escolar, sino que también estaba abandonando el país. En El Salvador se estaban llevando a cabo operaciones de supresión gradual de la asistencia, pero aún no se había completado el proceso. La inclusión de este país brindó la oportunidad única de examinar un proceso de retirada en curso.
 6. Los estudios de casos se basaron en entrevistas con antiguos empleados del PMA de contratación nacional y oficiales gubernamentales que habían estado trabajando en el programa de alimentación escolar durante el proceso de supresión gradual de la asistencia del PMA. Se examinaron asimismo los programas de alimentación escolar en curso en cada país y se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios de varios ministerios y partes interesadas de la población local, como padres, maestros, directores de escuelas y representantes de ONG locales. La finalidad de esas entrevistas y observaciones fue obtener una visión general amplia de los cambios que se habían producido en la alimentación escolar desde que el PMA retirara gradualmente su asistencia. De los ocho países seleccionados como estudios de caso, todos cuentan aún con programas de alimentación escolar. Dos de ellos (Cabo Verde y El Salvador) siguen recibiendo asistencia del PMA y seis (Brasil, Botswana, Jamaica, Namibia, Paraguay y Swazilandia) han continuado sus programas sin la asistencia del PMA. El programa de alimentación escolar del Brasil es uno de los mayores del mundo: participan en él 37 millones de niños.

ELEMENTOS QUE CONTRIBUYEN AL ÉXITO DE LAS ESTRATEGIAS DE RETIRADA

7. Desde el inicio de los proyectos, al debatir sobre la planificación deben tenerse en cuenta los beneficios previstos y la formulación de una estrategia de retirada que logre mantenerlos; además, en las actividades de los proyectos deberá hacerse un seguimiento de esos beneficios, así como de la estrategia. Las estrategias de retirada deben formularse en coordinación con los asociados en la ejecución, los beneficiarios y las autoridades gubernamentales pertinentes, y se basarán en seis componentes fundamentales:
 - el establecimiento de pautas de referencia para medir los logros;
 - compromiso del Gobierno;
 - contribuciones de la población local;
 - asistencia en materia de apoyo técnico;
 - gestión y comunicación; y
 - participación del sector privado.
8. Para que una retirada tenga buenos resultados es primordial asegurarse de que se incluyan esos factores en el diseño de los programas lo antes posible. Sin embargo, esto no significa que las operaciones que ya estén en curso no puedan beneficiarse de la



planificación estratégica de la supresión gradual de la asistencia. Gracias a evaluaciones objetivas de los programas de alimentación escolar en curso pueden definirse sus aspectos positivos y negativos, y se puede contribuir a formular un plan de retirada progresiva detallado. A medida que se llevan a cabo los programas y que distintos factores económicos o políticos alteran el alcance de los proyectos, las evaluaciones periódicas se vuelven un instrumento cada vez más importante en todas las fases de las operaciones.

9. Si bien en este documento se indican seis características que contribuyen a que las estrategias de retirada logren éxito, los programas no necesitan forzosamente de las seis para mantener el flujo de beneficios, una vez que el PMA pone fin a su asistencia. Es menester que las oficinas en los países examinen detenidamente las cuestiones abarcadas en estas seis áreas y decidan con los asociados cuáles tienen mayor importancia en función del contexto nacional.

Cómo saber cuándo irse: establecimiento de pautas de referencia para medir los logros

10. ¿Cuándo debe el PMA suprimir gradualmente su asistencia y por qué? ¿Qué indica que puedan mantenerse beneficios anteriormente acordados? La documentación de los logros en relación con pautas de referencia previamente establecidas ayuda a responder a la siguiente pregunta: “¿En qué momento es menester irse?” La definición de tales pautas de referencia y la responsabilidad que supone alcanzarlas deben comunicarse claramente a todas las partes interesadas y acordarse entre todos los protagonistas. Una pauta fundamental que determina la sostenibilidad de un programa del Gobierno nacional o comunitario es la creación de capacidad institucional para gestionarlo.
11. En seis de los ocho países estudiados, las operaciones de interrupción gradual de la asistencia se iniciaron porque los países habían alcanzado cierto nivel socioeconómico. De conformidad con la decisión de la Junta Ejecutiva del PMA del año 1994, esto es, suprimir gradualmente las actividades en todos los países que gozaran de ingresos medios, se pusieron en marcha planes para terminar las operaciones en Botswana, Brasil, Jamaica, Namibia y Paraguay. Si bien se consideró que las condiciones económicas de todos los países les permitían llevar a cabo operaciones nacionales independientes, la experiencia de Botswana demuestra que existen otros factores que pueden influir en la capacidad de un país de administrar un programa de alimentación escolar.
12. En Botswana se había previsto con anticipación el fin de las operaciones y se habían planificado cuidadosamente las actividades de retirada progresiva de modo que se realizaran a lo largo de varios años. La asistencia del PMA se fue interrumpiendo paulatinamente a medida que aumentaban los fondos del Gobierno. Una vez que finalizó la asistencia, los funcionarios gubernamentales se dieron cuenta de que pese al rápido crecimiento económico, su capacidad de recursos humanos no había aumentado proporcionalmente. Aunque el país se encontraba preparado económicamente, y sin duda que había alcanzado una "pauta de referencia" fundamental, faltaban una serie de conocimientos para ejecutar el programa de manera eficiente y realizar importantes tareas de supervisión. El caso de Botswana pone de relieve la importancia de evaluar no sólo los indicadores macroeconómicos sino también la capacidad institucional.
13. En cambio, las actividades de supresión gradual de la asistencia en Cabo Verde parecen haberse “disparado” cuando el país alcanzó la “educación universal”. El logro fue obtenido en una situación de grandes penurias económicas a escala familiar, que siguió dificultando que las familias enviaran a sus hijos a la escuela. El Gobierno se enfrentó también a circunstancias económicas adversas. El inicio de la retirada progresiva del PMA, con la que se fue reduciendo paulatinamente el número de escuelas y regiones que se



beneficiaban de la asistencia del PMA se tradujo rápidamente en una cantidad insuficiente de alimentos en las escuelas y en tasas de matrícula y de asistencia en descenso. Si bien se había alcanzado una de las “pautas de referencia” acordadas para el proyecto, la supresión gradual del PMA no obtuvo éxito dado que los beneficios no pudieron mantenerse.

Consciente del problema, el PMA revirtió su estrategia y comenzó a aumentar el número de escuelas asistidas, y a dirigir más la atención a la participación de la población local y de las asociaciones de padres y docentes.

14. Estas experiencias contrastantes indican que debe utilizarse una serie más amplia de indicadores para determinar cuándo proceder a suprimir gradualmente la asistencia, y que la capacidad institucional (a escala comunitaria, local o nacional) debe ser un factor primordial en el diseño inicial de todos los planes de alimentación escolar, y en el establecimiento de las pautas de referencia. Aún cuando un proceso de retirada progresiva de la asistencia se inicie por razones que no correspondan a logros determinados de proyectos (como en el caso de Botswana, Jamaica, Namibia y Paraguay, en donde el PMA puso fin a las operaciones en los países), la retirada aún puede lograr éxito si el proceso apoya otras características fundamentales que mantienen los beneficios del proyecto.

La importancia del compromiso del Gobierno

15. Todas las operaciones del PMA se inician mediante acuerdos jurídicos por los que se autoriza al Gobierno a realizar las operaciones. Queda implícito en tales acuerdos el compromiso del Gobierno respecto del proyecto. No obstante, la naturaleza de este “compromiso” varía considerablemente. La experiencia adquirida demuestra que los procesos de supresión gradual de la asistencia logran mejores resultados si el compromiso se traduce en la práctica en contribuciones presupuestarias y en una función dinámica en la ejecución. Fue eso lo que sucedió en Botswana, Brasil, El Salvador, Jamaica y Namibia. Puesto que los Gobiernos habían estado aportando una contribución financiera a los programas de alimentación escolar desde un principio, los funcionarios gubernamentales informaron de que no había resultado particularmente difícil conseguir los recursos presupuestarios adicionales necesarios para las actividades de supresión gradual ni el traspaso final de responsabilidad al Gobierno.
16. Por ejemplo, el plan de retirada progresiva en Botswana estipulaba que los recursos proporcionados por el PMA disminuyeran durante un período de cinco años en tanto que aumentaban los recursos facilitados por el Gobierno. Este proceso "en etapas" parece haber tenido mucho éxito; los oficiales reconocieron que otorgaba plazos razonables para aumentar los insumos de recursos del Gobierno y hacerse cargo de los procedimientos de gestión. El compromiso financiero del Gobierno y la existencia de partidas presupuestarias establecidas parecieron haber allanado el proceso de retirada del PMA del programa.
17. La experiencia del PMA en Namibia también demuestra la importancia de la participación del Gobierno en la ejecución. Desde que el PMA comenzó a prestar asistencia, los oficiales hicieron una inversión significativa de tiempo y recursos. A escala nacional, el programa recibió una asignación presupuestaria y fue coordinado por personal superior que trabajaba directamente con contrapartes del PMA en materia de estructura del programa y cuestiones relacionadas con la ejecución y las prácticas de seguimiento. A escala local, los empleados gubernamentales participaron en talleres de capacitación que apuntaban a actividades de promoción de aptitudes técnicas y ejercicios de preparación y almacenamiento de productos.
18. En Cabo Verde se produjo una experiencia opuesta. En ese país, el Gobierno era el principal asociado del PMA en la ejecución, pero su compromiso por lo que respecta a los recursos destinados al programa de alimentación escolar se basaba en el apoyo externo.



Otros donantes bilaterales habían estado financiando a las contrapartes gubernamentales en tanto que el PMA proveía el 100% de las necesidades del programa hasta que se inició el proceso de retirada progresiva. Ello hizo que ese proceso se volviera extremadamente difícil y, finalmente, fue la causa de su fracaso, por cuanto el Gobierno de Cabo Verde tuvo que empezar de cero a encontrar suficientes recursos humanos y financieros para el programa.

19. Si bien la financiación es un elemento crítico para la continuación de las operaciones de alimentación escolar, El Salvador demuestra la forma en que un fuerte compromiso gubernamental puede conducir a soluciones creativas mientras se obtienen los fondos correspondientes. Aunque en El Salvador no se pudieron fijar inmediatamente consignaciones anuales de gran escala, el apoyo político junto con una supervisión estricta y la colaboración del personal superior llevaron a la utilización de fondos no tradicionales. Si bien el programa nacional que no cuenta con asistencia del PMA recibe fondos gubernamentales regulares, la mayor parte de la financiación procede de recursos especiales obtenidos mediante la privatización de la compañía telefónica nacional. Aunque tales fondos son temporales y siguen disminuyendo, se considera que son una buena solución en el período de transición, pero se sobreentiende de que será esencial contar con una fuente de financiación más estable o una consignación anual si se quiere mantener el flujo de beneficios en el futuro.

Las contribuciones de la población local: en efectivo o en especie

20. El apoyo del gobierno es vital para que el programa cuente con apoyo institucional, no obstante, también es esencial que haya un compromiso de la población local, especialmente de los padres. Los programas de alimentación escolar que incluyen algún tipo de contribución de los padres o de la comunidad, ya sea mediante pagos en efectivo o en especie (alimentos donados o mano de obra), tienden a ser los programas más sólidos una vez que ya no se cuenta con la asistencia del PMA. Los programas que incorporan ese componente desde un principio, y que lo mantienen sistemáticamente, son los que logran mayor éxito. Los programas en Jamaica, Namibia y Swazilandia han integrado tales componentes. En Namibia, la población local ha suministrado un componente de efectivo para reforzar los sueldos de los cocineros, que se pagan en alimentos. Además, los miembros de la comunidad donan leña y alimentos adicionales para enriquecer las comidas de los alumnos. En Jamaica y Swazilandia, los padres han aportado una contribución financiera desde el inicio del programa, que ha aumentado progresivamente con los años a medida que aumentaban los costos. Si bien en El Salvador los padres no hacen contribuciones en efectivo, sí hacen contribuciones en especie, tales como alimentos suplementarios, y organizan la mano de obra voluntaria para preparar y distribuir los alimentos.
21. En cambio, los programas en Cabo Verde y Paraguay no incluían una contribución de la población local ni de los padres, lo cual puede vincularse con algunos de los problemas que estos programas afrontaron cuando se retiró la asistencia del PMA. En ambos países, los funcionarios gubernamentales manifestaron que los padres no se mostraron dispuestos —y en algunos casos capaces— de contribuir cuando se iniciaron nuevos planes de pagos una vez que finalizó el apoyo del PMA. Tales programas de alimentación escolar acusan ahora deficiencias o bien ya no están en funcionamiento.
22. No obstante, hay ciertos problemas comunes en los sistemas que incluyen las contribuciones de la comunidad o de los padres. En Swazilandia se informó de niños que no almorzaban porque los padres no podían pagar la contribución, y de niños que abandonaban la escuela porque los padres no podían pagar la matrícula. Aunque muchas familias de los países que reciben el apoyo del PMA no pueden hacer contribuciones



monetarias importantes, sí parece que cuando se efectúa algún tipo de pago se crea una base más sólida para construir programas sostenibles. Puede también recurrirse a contribuciones de menor cuantía o en especie. En Jamaica se permitió a los maestros suministrar hasta un 20% de los alimentos escolares sin cargo alguno para los alumnos que se definían como necesitados. En Botswana se permitió a los padres hacer contribuciones en efectivo o en especie. Si bien el programa se debilitó con el curso de los años, la presión pública obligó al Gobierno a empezar un sistema oficial de pago para los cocineros y a cubrir los costos conexos de los productos no alimentarios. Hoy en día, el Gobierno de Botswana está intentando introducir algún mecanismo de participación en los gastos, si bien admite que resultará difícil puesto que se ha perdido la tradición de contribuir en los costos.

23. Además de facilitar el proceso de supresión gradual de la asistencia del PMA y ayudar a los gobiernos a mantener los programas de alimentación escolar, los programas que hacen intervenir a la población local y a los padres con dinamismo presentan otras ventajas que no deben desatenderse. Los estudios sobre la interrupción gradual de la alimentación escolar del PMA han demostrado que los programas en donde hay una participación dinámica de la población local y los padres en las actividades de alimentación escolar promueven asimismo la mayor participación de los padres y un mayor interés de éstos en otras actividades relacionadas con la educación. Las contribuciones de la población local al mantenimiento de las escuelas, así como la supervisión de los deberes y una mayor conciencia de la relación que existe entre una buena nutrición y la educación son algunos de los distintos beneficios que se generan para los niños en esas circunstancias.

Apoyo técnico: durante y después

24. Un apoyo técnico variado y a largo plazo es el tercer elemento primordial necesario para planificar una estrategia de retirada exitosa. El apoyo técnico que se preste durante el proyecto, en el proceso de interrupción gradual de la asistencia, y posteriormente es especialmente importante para que la transferencia de conocimientos sea adecuada y se mantenga el flujo de beneficios del programa durante mucho tiempo una vez terminada la asistencia externa. En algunos planes de interrupción gradual de proyectos debe considerarse la posibilidad de seguir prestando apoyo técnico por un tiempo después de haber puesto fin al suministro de alimentos. En los estudios de casos, todas las formas de apoyo del PMA —alimentos y recursos técnicos— se interrumpieron al mismo tiempo. Los recursos técnicos proporcionados por el PMA en un programa de alimentación escolar típico podrían incluir: la recolección y evaluación de datos, conocimientos de gestión de proyectos, y conocimiento de distintos paquetes de programas informáticos de análisis de datos, seguimiento de productos y gestión de la distribución.
25. Si bien los insumos de productos se prestan a un proceso de supresión gradual en etapas o durante varios años, resulta mucho más difícil interrumpir paulatinamente el apoyo técnico, tal como el asesoramiento operacional y las visitas de seguimiento. No obstante, el apoyo técnico respecto de la capacitación y la promoción de la capacidad institucional (incluidas aptitudes técnicas de la población local y en las escuelas) es fundamental para que las estrategias de retirada tengan buenos resultados. Los aspectos negativos que se reconocen en estas esferas indican quizás la necesidad de mayor formación y otro tipo de apoyo técnico durante el período de supresión gradual de la asistencia.
26. En Namibia, la solidez que sigue teniendo el programa nacional de alimentación escolar se atribuyó a las considerables inversiones respaldadas por el PMA en capacitación a escala comunitaria y regional, desde el principio del programa. Tales sesiones de capacitación se planificaron cuidadosamente; participaron en ellas los principales dirigentes comunitarios; y estuvieron dirigidas a solidificar el compromiso de la



comunidad y la capacidad de administrar el programa eficientemente antes de que se pusiera en marcha en cada región.

27. En 1988, en Brasil, como parte de un proceso de reforma más importante, el Gobierno descentralizó la distribución de alimentos en el programa de alimentación escolar y transfirió plena responsabilidad respecto de los servicios sociales, incluida la educación, a los municipios. Al centrarse en el apoyo técnico durante el proceso de supresión gradual de la asistencia, el PMA ayudó a que las autoridades locales asumieran plena responsabilidad por lo que había sido el programa de alimentación escolar del PMA. El apoyo técnico prestado por el PMA contribuyó a crear una capacidad que permitió a las autoridades municipales hacer una transición más eficaz a un sistema totalmente descentralizado.
28. No obstante, tanto el PMA como los países anfitriones deben asegurarse de que existen compromisos a largo plazo y suficientes recursos para mantener y mejorar los conocimientos necesarios para la adquisición, el almacenamiento, la preparación y el seguimiento de los alimentos una vez que ya no se cuente con la asistencia del PMA. La formación en esferas como el seguimiento de programas, la gestión de productos y la inocuidad de los alimentos apuntalan con frecuencia la solidez y el éxito de los programas; por tanto, deben asignarse recursos suficientes para seguir impartíendola.
29. El examen realizado en Botswana indica que el Gobierno no ha mantenido recursos suficientes para esos aspectos del programa de alimentación escolar, lo cual se ha traducido en un funcionamiento algo deficiente tras la partida del PMA. Si bien se contó inicialmente con gran apoyo, el Gobierno no abordó las continuas necesidades de formación, lo cual empezó a afectar al programa a medida que los empleados cambiaban de empleo o se jubilaban.
30. En Botswana y Jamaica, los funcionarios gubernamentales conversaron sobre los problemas con que se habían enfrentado al intentar conseguir productos en los mercados internacionales una vez que se retiró el PMA. No estaban debidamente preparados para afrontar esos problemas, que ocasionaron interrupciones del suministro de alimentos en los programas. Este aspecto resulta evidente si se mira la situación reinante actualmente en El Salvador, donde para el Gobierno fue demasiado difícil ocuparse de la adquisición de productos. La parte del programa que ahora opera el Gobierno funciona mediante un sistema de comprobantes en virtud del cual se proporciona efectivo a las escuelas para comprar los alimentos en el lugar. El costo promedio del sistema de comprobantes es de aproximadamente 0,12 dólares EE UU diarios por niño para el programa de comprobantes, y de alrededor de 0,8 dólares EE UU diarios por alumno para la asistencia del PMA. Si bien al Gobierno le preocupan los costos, no estaba debidamente preparado para hacer frente a los requisitos técnicos inherentes y decidió iniciar su propio sistema. A raíz de ello, parte del país funciona con un programa de comprobantes en tanto que las operaciones del PMA aún en curso siguen aplicando el antiguo sistema y el Gobierno paga por el funcionamiento de ambos.⁵ El PMA está procurando resolver estas dificultades; no obstante, los problemas mencionados podían haberse solucionado continuando el apoyo técnico del PMA.
31. En Botswana, Cabo Verde, Jamaica y Swazilandia, los funcionarios manifestaron el deseo de contar con mayor apoyo técnico y formación del Programa tanto durante el programa de alimentación escolar del PMA como después de que se retirara el PMA. Surgieron varias esferas problemáticas comunes, a saber, la formulación de sistemas de

⁵ El Gobierno absorbió todos los costos de transporte y logísticos que entrañaba el sistema del PMA antes de 2000. Además, administra actualmente el 58% de las operaciones de alimentación escolar en tanto que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el PMA respaldan cada uno un 21%.



recolección de datos y presentación de informes; cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos; la evaluación y utilización de nuevos productos; y una capacitación adecuada para ocuparse del proceso de licitación.

32. Deben incluirse en las estrategias de retirada inversiones en infraestructura de formación o la “capacitación de instructores”, así como el trabajo con funcionarios gubernamentales y otros para planificar y presupuestar programas de formación a largo plazo. El mantenimiento de cierto apoyo técnico garantizaría una transición sin tropiezos y abordaría problemas imprevistos que pudieran plantear obstáculos en las primeras etapas del programa. Los fondos que financiarían este tipo de formación ampliada deben procurarse de distintas fuentes y debatirse con todas las partes interesadas. Las fuentes potenciales de fondos para esas actividades pueden ser el Gobierno, la representación local de una diversidad de donantes y el sector privado.

Gestión y comunicación

⇒ *Contar con capacidad de liderazgo en el programa*

33. La función del PMA en un equipo nacional de alimentación escolar es a menudo la de un líder que participa directamente en la gestión y en cuestiones relacionadas con la resolución de problemas relativos a la ejecución del programa. Las estrategias de supresión gradual de la asistencia deben acompañarse de un plan de gestión que vele por que tal función de liderazgo sea asumida por actores nacionales después de que se retire el PMA.
34. En Botswana, cinco departamentos gubernamentales intervienen en la ejecución del programa de alimentación escolar. Esto suele reconocerse como un aspecto positivo del programa por cuanto asegura la debida pericia técnica y distribución de responsabilidades. No obstante, los aspectos negativos detectados en el actual programa (un seguimiento deficiente, distribuciones de alimentos erráticas en las escuelas, falta de formación de los cocineros) parecen producirse en gran parte debido al vacío de liderazgo dejado por el PMA. El Programa desempeñó una función fundamental en la coordinación de ministerios y en la delegación de responsabilidades respecto de los problemas encontrados en la ejecución. Tras la partida del PMA, esta función no fue asumida por ningún otro órgano en particular.
35. En las estrategias de supresión gradual de la asistencia debe tenerse en cuenta el estudio detenido de la función que desempeña cada parte interesada. Con ello será posible asignar la debida función de “liderazgo” a un órgano gubernamental durante el proceso de retirada progresiva. Es importante observar que la capacidad de liderazgo no sólo se refiere a la gestión, a funciones relativas a la ejecución o a ofrecer conocimientos para resolver problemas. También supone una política gubernamental a largo plazo de mantenimiento de la alimentación escolar y comprensión de cómo este programa debe ajustarse a otras políticas del sector social.

⇒ *Velar por que todos comprendan el proceso de retirada*

36. El PMA debe asegurarse de que se comuniquen claramente los planes de interrupción gradual de la asistencia a todas las partes interesadas en los proyectos de alimentación escolar, incluidos los maestros, los padres y los beneficiarios. Los oficiales de los distintos países, especialmente en las escuelas, se quejaron de que no se les había informado de los planes de supresión gradual del PMA. Tomaron conciencia de ellos únicamente cuando cambiaron las disposiciones y disminuyeron los recursos. En todos esos casos, el PMA contaba con planes detallados y bien explicados junto con las contrapartes nacionales, pero



quizás no se aseguró de que se dispusiera lo necesario para comunicarlos a *todas* las partes interesadas, incluidos los padres, los maestros y las autoridades locales.

37. El PMA no sólo necesita administrar y comunicar cuidadosamente el proceso de interrupción gradual de la asistencia junto con las partes interesadas del país, sino que también debe hacerlo dentro de su oficina en el país. En Jamaica, el programa de alimentación escolar del PMA fue prorrogado y ampliado en tanto que el PMA mencionaba planes para suprimirlo gradualmente. Ello no sólo creó escepticismo en cuanto a las verdaderas intenciones del PMA entre los funcionarios gubernamentales sino también frente el personal nacional del PMA.
38. El proceso de supresión gradual de la asistencia tanto dentro como fuera de las oficinas en los países del PMA debe comunicarse claramente y administrarse cuidadosamente. Deben facilitarse orientaciones claras sobre los procedimientos de presentación de informes y el asesoramiento brindado a las contrapartes nacionales y a los Gobiernos. El seguimiento periódico e independiente de los procesos de retirada progresiva de la asistencia debe incluir un examen de los procedimientos y medidas adoptados en la oficina del PMA y en relación con el Gobierno.
39. Independientemente de la duración del proceso de interrupción gradual de la asistencia (es decir, ya sea que abarque un plazo corto o largo), se recomienda que éste permita un examen periódico e independiente. Por ello se entiende un análisis objetivo de los aspectos positivos y negativos del programa en curso, y la probabilidad de completar con éxito el proceso de retirada. En aras de la objetividad, el equipo de examen podría estar integrado por las siguientes personas: i) un representante del gobierno; ii) un representante del PMA, pero que no integre la oficina en el país; y iii) un representante de un país vecino que ya haya completado con éxito un proceso de supresión gradual de la asistencia.
40. Un examen independiente que fije un calendario con objetivos concretos podría ayudar a los gobiernos a prepararse mejor para asumir plenamente las responsabilidades de gestión. Con un examen de esa índole se ayudaría a los países a definir las cuestiones y problemas que probablemente sólo se presenten durante el proceso de supresión gradual de la asistencia, o después de éste, y que tal vez no sean patentes de inmediato para los interesados más cercanos.

⇒ **Aprender de otros: creación de redes regionales**

41. El PMA debe aprovechar la posibilidad que le brinda su participación en múltiples programas de alimentación escolar dentro de una región geográfica para crear contactos y redes *entre* los países y los principales protagonistas de las operaciones de alimentación escolar. Ello no sólo sería una inversión provechosa por lo que hace a respaldar la ejecución de los programas de alimentación escolar, sino que también sería importante para el éxito del proceso de retirada progresiva de la asistencia externa.
42. En Botswana y Namibia, países vecinos, los oficiales aparentemente no conocían sus respectivos programas de alimentación escolar. Podría ser valioso contar con una red regional de programas de alimentación escolar en circunstancias como un proceso de supresión gradual de la asistencia del PMA, cuando el intercambio de información y la cooperación transfronteriza —especialmente en áreas como la adquisición de productos— podría brindar mayor eficacia y apoyo.

Incluir al sector privado

43. En todas las actividades de alimentación escolar hay cabida para que intervenga el sector privado. Si bien el PMA cuenta con una experiencia limitada en materia de colaboración



con el sector privado en procesos de interrupción gradual de la alimentación escolar, la experiencia demuestra que la intervención dinámica del sector privado ayuda a promover el apoyo y la experiencia de los principales actores políticos y económicos. Cuanto antes se haga intervenir al sector privado, antes se contará con apoyo y más concreto será éste. El PMA debe procurar establecer lazos sólidos con el sector privado en todas sus actividades de alimentación escolar.

44. Es importante considerar al sector privado no sólo como fuente de posibles recursos para los programas, sino también como un defensor de la continuación de éstos, especialmente después de que se ponga fin a la asistencia externa. En El Salvador se ha ampliado en fecha reciente un proyecto piloto con asociados del sector privado destinado a promover la capacitación técnica agrícola y otras actividades de promoción de las aptitudes técnicas, juntamente con el programa de alimentación escolar. El proyecto ayudará a solidificar actividades que permitan continuar las operaciones de alimentación escolar una vez que finalice la asistencia del PMA.
45. La alimentación escolar presenta beneficios sociales, económicos y políticos a largo plazo para el mundo empresarial. Según el país de que se trate, la alimentación escolar puede atraer al sector privado de diversas maneras, a saber, la necesidad de mano de obra educada; interés en emplear y desarrollar la capacidad técnica y de gestión en un “programa de servicios públicos”; interés en concertar y mantener contratos y empleos. Además, el respaldo de las escuelas (que tienen la ventaja de estar ubicadas en zonas céntricas) se considera con frecuencia la manera más efectiva de beneficiar a toda la comunidad. Las escuelas pueden emplearse como un trampolín gracias al que se beneficia no sólo a los niños, sino también a los padres, los maestros y los funcionarios oficiales que desempeñan múltiples funciones en la sociedad.
46. El sector privado mantiene vínculos comerciales con los programas de alimentación escolar del PMA en varias áreas. Por ejemplo, se pueden crear empleos y generar ingresos y ganancias en los siguientes ámbitos: compras y transporte; molienda y enriquecimiento de alimentos; los campos conexos de la higiene y el saneamiento; equipo de alimentación y juegos de vajilla (platos, tazas, tazones, cucharas, etc.), ensacado, etiquetado, reciclado de artículos de ensacado, encuestas conexas de alimentación escolar; y presentación de informes, seguimiento y mantenimiento de registros.
47. A fin de reforzar los vínculos con las empresas y crear un sistema sostenible de apoyo a las actividades de alimentación escolar en América Latina, el PMA está colaborando con varios asociados para formar en el continente una red independiente de alimentación escolar. De acuerdo con un modelo de organización de afiliados, se prevé que la red latinoamericana proporcione formación, asistencia técnica y actividades de promoción en relación con la alimentación escolar, así como actividades educativas conexas en toda la región. Se prevé celebrar una conferencia para lanzar oficialmente la red a fines de 2003. Se espera que la nueva red resulte de gran utilidad para suscitar el interés de empresas, ONG, gobiernos, organizaciones internacionales y miembros individuales, así como para velar por que la alimentación escolar se incluya en los programas políticos y económicos locales y regionales. Se insta a crear redes de asociaciones de esa índole en todas las actividades de alimentación escolar, ya sea a escala local, nacional y regional.

CONCLUSIONES

48. La planificación de una estrategia de retirada que logre buenos resultados requiere incluir en el proyecto una serie de elementos. Idealmente, esas características serán parte



del diseño original del programa. En caso de que no lo sean, como sucede con muchos de los programas de alimentación escolar en curso del PMA, pueden integrarse en los programas mientras se están realizando. El objetivo primordial es que las estrategias de retirada sean más que un plan para reducir los recursos en el tiempo; deben ser verdaderas estrategias que permitan mantener los beneficios una vez que desaparezca la asistencia externa. Esto significa tomar en consideración varias de las inquietudes planteadas en este documento.

49. Los programas de alimentación escolar varían según las circunstancias concretas de cada país. Los elementos expuestos en este documento proporcionan un marco amplio que permite procesos de retirada exitosos. Es posible que los países no necesiten usar los seis componentes para mantener un flujo continuo de beneficios y, por lo tanto, deban adaptar sus estrategias en función de las necesidades del caso.
50. La Dependencia de Apoyo a la Alimentación Escolar ayudará a las oficinas en los países a poner en práctica estrategias de retirada realistas y concretas. Como parte de esa asistencia, se distribuirá a dichas oficinas orientaciones sobre la manera de lograr buenos resultados en el proceso de retirada progresiva de la asistencia.

Sinopsis de los estudios de casos

⇒ *Botswana*

51. El PMA apoyó el programa de alimentación escolar de Botswana de 1966 (año de la independencia) a 1997. La supresión gradual de la asistencia se completó por etapas (reduciendo los recursos del PMA a medida que aumentaban los suministrados por el Gobierno de Botswana) en un período de cinco años (1992–1997). La alimentación escolar continúa hoy en día y se ha institucionalizado mediante una sólida cultura de programas gubernamentales de alimentación destinados a ciudadanos de todas las edades.

⇒ *Brasil*

52. El PMA prestó asistencia en materia de alimentación escolar en Brasil de 1965 a 1996. La asistencia se centró fundamentalmente en los estados del norte y del nordeste, y en centros preescolares y escuelas primarias. Se incluyó asimismo a las escuelas secundarias por un período relativamente corto. A mediados de la década de los ochenta, el Gobierno del Brasil inició un proceso de descentralización de la educación y otros servicios sociales. Las responsabilidades inherentes a la alimentación escolar, incluidas la compra y distribución de alimentos, fueron descentralizadas en el marco de ese proceso. El PMA ayudó en esa tarea, especialmente mediante la capacitación y el equipamiento de las oficinas que pasaban a asumir la responsabilidad. A partir de 1992, el PMA inició un proceso de interrupción gradual de su asistencia, pasando de 16 estados a sólo 3, y en 1996 prosiguió con actividades de creación de capacidad. No obstante, el Programa no pudo responder a la solicitud del Gobierno del Brasil de contar con otros dos años de asistencia técnica del PMA durante un período de transición. En 2001, los examinadores señalaron que, pese a enfrentarse con muchas dificultades, el programa nacional de alimentación escolar en Brasil era muy sólido y estaba respaldado por la ley. Más de 37 millones de niños de 5.507 municipios recibieron alimentación escolar en 2001, y los padres y los gobiernos locales se sienten cada vez más identificados con el programa y responsables del mismo.



⇒ *Cabo Verde*

53. El programa de alimentación escolar del PMA empezó en 1979. En 1995, el PMA y el Gobierno de Cabo Verde convinieron en empezar un proceso de supresión gradual de las contribuciones del PMA, que se prolongaría durante cuatro años. El PMA debía dejar de suministrar productos a un número cada vez mayor de escuelas cada año. Tales escuelas recibirían entonces suministros del Gobierno. Pero como resultado de una población escolar cada vez mayor y de las dificultades económicas, pronto la mayor parte de los escuelas abarcadas por el programa gubernamental se quedaron sin alimentos. Por consiguiente, el PMA disminuyó el ritmo previsto de supresión gradual de su asistencia, y mantuvo cierto apoyo después de transcurrido el período de cuatro años. El PMA convino en un nuevo proyecto de cuatro años en el marco del cual se reanudaría la asistencia en materia de alimentación escolar para la mayoría de las escuelas de Cabo Verde de octubre de 2000 hasta septiembre de 2004.

⇒ *El Salvador*

54. En 1998, el PMA inició operaciones de supresión gradual de la asistencia, que finalizarían en 2002. Si bien el proceso se extendió hasta 2007 debido a una sucesión de catástrofes naturales, el Gobierno fue capaz de asumir la totalidad de las responsabilidades en materia de transporte y logística y, actualmente, corresponde al programa nacional el 58% de todos los beneficiarios de la alimentación escolar. El PMA y la USAID se encargan de la parte restante del programa, beneficiando a otro 21% de personas cada uno. El Gobierno asumió la responsabilidad de dos regiones en 1998 y de otras cuatro en 2000. Si bien las transiciones se efectuaron sin tropiezos, el país optó por cambiar el programa y convertirlo en un sistema de comprobantes en el marco del cual las distintas escuelas compraban los alimentos en el lugar. Está previsto que el Gobierno se haga cargo de las restantes regiones asistidas por el PMA gradualmente antes de fines de 2007. Actualmente el programa recibe gran apoyo de políticos y está supervisado de manera bien coordinada por personal superior. A fin de continuar el actual flujo de beneficios en los próximos años, El Salvador necesitará conseguir suficientes fondos del presupuesto nacional, brindar más capacitación y supervisión a escala local, y lograr más apoyo del sector privado.

⇒ *Jamaica*

55. El apoyo del PMA a la alimentación escolar en Jamaica (1985–1996) representó tan sólo un corto período en la larga historia de alimentación escolar del país, que comenzó en 1926. El apoyo del PMA proporcionó a todos los alumnos de escuelas primarias un nuevo componente del programa, a saber, el Nutribun, como refrigerio diario de media mañana. El Nutribun se producía en fábricas gubernamentales y los alumnos hacían un pago parcial por los alimentos. El programa del PMA se amplió sólo una vez, pero duró períodos más prolongados debido a la persistente subutilización de los productos suministrados. El apoyo del PMA a todos los programas en Jamaica terminó en 1996, pero sigue existiendo un programa de alimentación escolar consolidado.

⇒ *Namibia*

56. La asistencia prestada por el PMA en materia de alimentación escolar empezó en 1991, con la independencia de Namibia. El programa estaba destinado a las zonas afectadas por la sequía y también incluía cierto apoyo para los centros preescolares. Siempre estuvo claro que el programa del PMA duraría un tiempo limitado (cinco años), con lo cual el Gobierno planificó en consecuencia. El programa ha continuado desde que finalizó el apoyo del PMA en 1997 y tiene un sólido componente de contribución de los padres que abarca el



suministro de alimentos y su preparación. No ha continuado la alimentación escolar en los centros preescolares.

⇒ Paraguay

57. El PMA comenzó a prestar asistencia en materia de alimentación escolar en 1971, y el programa se extendió y amplió en la década de los setenta y de los ochenta, llegando a un total de 110.000 alumnos de escuelas primarias beneficiarios en 1994. La decisión del PMA de interrumpir gradualmente el programa surgió a raíz de la decisión de la Junta Ejecutiva de 1994 de dirigir las actividades del PMA a los países menos adelantados (MA) y a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). La oficina del PMA cerró en 1995 y la última distribución de raciones de alimentación escolar se efectuó en 1997. No hubo período de supresión gradual y la retirada del PMA tuvo lugar en medio de un período de transición política. En 1999 y 2000 se produjo una descentralización significativa de los programas gubernamentales, y la responsabilidad de la alimentación escolar se transfirió a los Gobiernos departamentales. Pese a leyes y políticas de carácter nacional en apoyo de la alimentación escolar en todo el país, la ejecución de los programas ha sido problemática y no se ha alcanzado una cobertura universal. El Gobierno central financió la alimentación escolar en todos los departamentos en 1999 y en 2000, y muchos departamentos (re) establecieron programas de trabajo. No obstante, en 2001, la financiación del Gobierno central sufrió atrasos debido a un déficit presupuestario, lo cual puso obstáculos a la ejecución.

⇒ Swazilandia

58. El PMA comenzó sus actividades de alimentación escolar en Swazilandia en 1970, como complemento del proyecto que ya estaba ejecutando en algunas escuelas la ONG *Save the Children/Swazilandia*. En ambos proyectos se requería la contribución financiera de los padres: los fondos se emplearon para comprar suplementos de alimentos locales y para pagar a los cocineros y los organizadores. El apoyo del PMA se amplió en los años setenta y ochenta. Según una evaluación realizada en 1989, los objetivos de mejorar la nutrición y aumentar la asistencia escolar se habían alcanzado con creces, con lo cual el proyecto finalizó en 1992. No hubo período formal de interrupción gradual de la asistencia. El equipo de examen del PMA indicó que las actividades de alimentación escolar continuaban con un enorme compromiso de las escuelas y los padres, pese a la sequía y a las dificultades económicas.

