

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 21-25 de octubre de 2002

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2002/6/3

23 agosto 2002

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — EL SALVADOR (1998-2002)

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

Nota para la Junta Ejecutiva

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

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

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

Oficial de Evaluación, OEDE Sr. P. Mattei tel.: 066513-2981

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



Resumen

La orientación estratégica del programa en el país (PP) de El Salvador coincide con los principales intereses del Gobierno relativos al desarrollo de los recursos humanos y a la reducción de la vulnerabilidad ambiental. Se atiende al análisis realizado en el perfil de la estrategia en el país (PEP) con respecto a las causas de la inseguridad alimentaria. El PP originalmente constaba de dos actividades centrales y otra complementaria:

a) alimentación escolar; b) apoyo nutricional a niños, mujeres gestantes y madres lactantes; y c) alimentos por trabajo para la realización de iniciativas de gestión de los recursos naturales. La tercera actividad no se llevó a cabo debido a la falta de recursos adicionales, pero la cubrió en parte la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 6089.00.

El PP básicamente fue una continuación de las actividades existentes, pero se hizo gran hincapié en perfeccionar la selección de los beneficiarios, la supervisión horizontal de las actividades, la adopción de enfoques metodológicos comunes transversales y la integración de actividades de rehabilitación. El PP también proporcionó un marco apropiado para la incorporación de otras iniciativas destinadas a mejorar los programas del PMA (por ejemplo, la política de habilitación para el desarrollo). Las principales actividades del PP se llevaron a cabo según se habían planificado, se obtuvieron los resultados previstos y los insumos se utilizaron con eficacia.

También se ha hecho mucho énfasis en la creación de alianzas estratégicas con el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales (ONG), lo que ha permitido ampliar significativamente el alcance y la cobertura de las iniciativas del PMA. Destaca en particular la contribución del Ministerio de Educación al programa de alimentación escolar, que ha permitido a esta iniciativa extenderse mucho más allá de los objetivos establecidos en el PP.

Estos esfuerzos paralelos han contribuido a darle al PMA una estrategia mejor definida, orientada a reducir la vulnerabilidad de los grupos que tienden a estar marginados del proceso de desarrollo (mujeres, niños y campesinos pobres). Todos los asociados reconocen ampliamente la función del PMA, lo que se traduce en una mayor influencia de las mujeres en las cuestiones relativas a las políticas y los enfoques metodológicos.

La supresión gradual prevista de la ayuda del PMA a los proyectos de desarrollo no se llevó a cabo debido a dos grandes catástrofes naturales que se abatieron sobre el país después de que la Junta Ejecutiva aprobara el PP en curso. En 1998 el huracán Mitch causó daños y pérdidas por 260 millones de dólares EE UU (2,2% del producto interno bruto [PIB]), y en 2001 una serie de terremotos produjo pérdidas equivalentes aproximadamente al 5,6% del PIB, y la proporción de personas pobres en las zonas rurales creció del 61,5% al 66,4%. Esto también repercutió en el intento de recuperación económica de El Salvador, de modo que para el Gobierno fue difícil hacerse cargo de las actividades del PP.



Se ha determinado la posibilidad de perfeccionar las futuras intervenciones del PMA en los siguientes aspectos: a) incorporación general de las técnicas de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM); b) formulación del siguiente PP a partir de un marco conceptual bien definido que asegure su coherencia general y facilite la gestión estratégica; c) mayor énfasis en la creación de activos para los grupos vulnerables en vez de para la comunidad en su conjunto; y e) adopción de un modelo de igualdad de género, y definición y recopilación sistemática de indicadores desglosados por sexos.

Con el propósito de asegurar la sostenibilidad general de las actividades del PP se considera justificado realizar otra fase. La viabilidad global de las actividades futuras del PP requerirá el firme compromiso del Gobierno de El Salvador de contribuir a las diversas actividades y crear un medio propicio para la formulación de políticas. Ha de establecerse un plan claro de retirada gradual, que comprenda un marco cronológico adecuado.

Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2002/6/3), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, que se indican en la nota informativa conexas (WFP/EB.3/2002/INF/13), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones formuladas durante el debate.



ALCANCE Y MÉTODO DE LA EVALUACIÓN

1. El principal objetivo de la evaluación fue estimar si el enfoque del PP había sido un instrumento válido para la planificación y ejecución de las actividades del PMA en El Salvador, y si había proporcionado un marco útil para integrar otras iniciativas dirigidas a mejorar la eficacia de la ayuda del PMA para el desarrollo. Se evaluó la medida en que el enfoque del PP podía producir beneficios, en vez de evaluarse las diversas actividades del PP. La misión debía formular recomendaciones que pudieran utilizarse para formular las futuras iniciativas del PMA en el país.
2. El grupo responsable de la evaluación¹ estuvo en El Salvador del 5 al 25 de marzo de 2002 para examinar los informes del PMA y los documentos normativos de los donantes y el Gobierno. Visitó los sitios del proyecto y entrevistó a los beneficiarios. Además, rindió cuentas de la misión al Gobierno y al personal del PMA (de la oficina en el país y el despacho regional). La misión utilizó los términos de referencia ordinarios aplicados a las evaluaciones iniciales de los PP para determinar las principales cuestiones y asegurar que los resultados fueran comparables con las de otras evaluaciones de PP.

SÍNTESIS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Fundamento analítico

3. El Salvador se caracteriza por acentuadas desigualdades socioeconómicas, que se reflejan en un coeficiente Gini en extremo elevado (0,52). De esta manera, si bien el PIB per cápita es superior a los 2.000 dólares EE UU, los niveles de pobreza en el país también son elevados, particularmente en las zonas rurales, donde en 1999 se calculó que el 61% de la población vivía por debajo del umbral de pobreza. Se estima que alrededor del 31% de los hogares rurales carece de ingresos suficientes para cubrir los gastos de la canasta de alimentos básicos. Sigue siendo insatisfactorio el acceso a los servicios básicos, como la salud y la educación, en particular en los departamentos más pobres del país.
4. Diversos indicadores socioeconómicos reflejan los niveles de pobreza de El Salvador. Por ejemplo, se calcula que en el país la malnutrición crónica de los niños (relación entre la estatura y la edad) asciende al 20%, con las cifras más elevadas superiores al 50% en algunos municipios pobres. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) calcula que la tasa de analfabetismo equivale aproximadamente al 16% de los niños de entre 7 y 17 años de edad.
5. Las grandes catástrofes producidas por el huracán Mitch en 1998 y los terremotos de 2001 repercutieron dramáticamente en la recuperación económica del país, que habría permitido reducir sustancialmente la pobreza. Según el Gobierno de El Salvador, el huracán Mitch causó daños y pérdidas por 260 millones de dólares EE UU (equivalentes al 2,2% del PIB), y los terremotos, una pérdida adicional de 1.604 millones de dólares EE UU (5,6% del PIB). Los terremotos destruyeron 225.000 hogares, causando el desplazamiento de 150.000 familias a refugios temporales y, según se estima, incrementando del 61% al 66% la proporción de personas pobres en las zonas rurales.

¹ La misión estuvo integrada por un jefe de equipo internacional (experto en desarrollo rural), una consultora local sobre cuestiones de género y un Oficial de Evaluación (PMA/Roma).



6. El Salvador es en extremo vulnerable a los desastres naturales, en particular a las inundaciones y la sequía. La mala calidad de los servicios básicos, la falta de recursos humanos y los ingresos insuficientes de la mayor parte de la población rural incrementan la vulnerabilidad de ésta a esos acontecimientos recurrentes.

Enfoque estratégico del programa en el país

7. La orientación estratégica del PP fue establecida por el PEP aprobado por la Junta Ejecutiva en mayo de 1997. El PEP determinó tres sectores prioritarios para la intervención del PAM: desarrollo humano sostenible, salud y nutrición, y educación.
8. Posteriormente, el PP aprobado por la Junta Ejecutiva en mayo de 1998 estableció los siguientes propósito u objetivos: a) mayor participación e intervención de las mujeres en las actividades del PMA y en la comunidad; b) fomento del capital humano a través de un apoyo nutricional y mejor acceso a los servicios de salud y de educación para las mujeres y los niños; y c) mayor seguridad alimentaria en los hogares mediante una mejor gestión de los recursos naturales a fin de fortalecer los medios de subsistencia de la población rural.

Actividades o proyectos del programa en el país

9. El documento del PP comprendía tres actividades:
- fomento de la educación primaria y de la atención sanitaria preventiva en las comunidades (El Salvador 3086.01): 78% del volumen total de toneladas del PP;
 - programa de compensación social para niños en edad preescolar (ES 4508.00): 22% del volumen total de toneladas; y
 - apoyo a actividades agrícolas, ganaderas y ambientales. Estaba previsto ejecutar esta actividad con recursos adicionales que, sin embargo, no se materializaron. Con todo, la OPSR 6089.00 tuvo un alcance y grupos de beneficiarios parecidos y cubrió parcialmente esta actividad, de tal modo que si bien esta OPSR no formó parte del PP, la misión ha examinado brevemente sus actividades por su pertinencia al desempeño general del PMA en El Salvador.
10. El total de la ayuda alimentaria que el PMA destinó a El Salvador de 1998 a 2001 ascendió a 53.593 toneladas, de las cuales el 49% se dirigió a las actividades principales del PP. Las dos operaciones de urgencia (OU) ejecutadas durante el período de duración del PP aportaron 18.721 toneladas (35% del total), y la OPSR realizada después del huracán Mitch, el 16% del total de los alimentos distribuidos.

EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Orientación

11. La orientación estratégica del PP consistió fundamentalmente en reducir la vulnerabilidad económica y ambiental en las zonas rurales, con especial atención a las mujeres y los niños, clasificados como los grupos más vulnerables. El enfoque del PP comprendió medidas de protección social a corto plazo (por ejemplo, un programa de alimentación maternoinfantil); inversiones a medio y largo plazo en desarrollo del capital humano (es decir, apoyo al Programa de Escuelas Saludables); e iniciativas a corto y medio plazo para proteger y promover los medios de sustento de la población rural a través de actividades de alimentos para la creación de activos. El interés general del total de las actividades fue consolidar el capital social mediante el fortalecimiento de las



organizaciones locales. La misión considera que la orientación estratégica del PP ha permitido determinar correctamente las principales causas de la inseguridad alimentaria predominantes en esos momentos y las medidas necesarias de atención (en el ámbito de las actividades y el mandato del PMA), y estima que esa orientación sigue siendo pertinente.

12. Sin embargo, al no haberse ejecutado el tercer componente del PP se ha debilitado la coherencia total de éste, aunque la ejecución de la OPSR 6089.00 haya mitigado en parte este problema.

Integración

13. Las actividades realizadas por el PP van de acuerdo con las estrategias del Gobierno, y las apoyan, según figuran en el Plan de Desarrollo Social para 1994-1998, y el Plan Nueva Alianza para 1999-2003. Entre sus objetivos este último hace énfasis en: a) la creación de oportunidades de obtener ingresos en el ámbito local; b) el ofrecimiento de una mejor calidad y cobertura de los servicios básicos; y c) la institucionalización de los procesos descentralizados de participación. La Junta del Programa, compuesta por todas las instituciones responsables y el PMA, facilita la integración de las actividades del PP con las iniciativas del Gobierno y asegura la orientación estratégica general del PP y la identificación de las instituciones públicas con el propio programa. En la práctica, ejecutan plenamente las actividades del PP las instituciones que tienen el mandato correspondiente (el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, la División de Asistencia Alimentaria de la Secretaría Nacional de la Familia, etc.), y el Gobierno cubre los costos de funcionamiento. Este planteamiento ha contribuido sustancialmente a un proceso de creación de capacidad entre las principales partes interesadas. Además, el Ministerio de Educación proporciona recursos para cubrir el programa de alimentación escolar en 6 de los 14 departamentos del país (en 1998 la financiación del proyecto corría principalmente a cargo del PMA con atención general a 270.000 beneficiarios). El PMA atendía a cuatro departamentos (después de la retirada gradual de la ayuda, según previsto, en los siete departamentos originales) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) atendía a otros cuatro. El programa de alimentación escolar hoy presta asistencia a todas las escuelas rurales del país y cuenta con más de 600.000 beneficiarios, en vez del objetivo inicial de 360.000 niños en edad escolar que recibirían ayuda alimentaria del Gobierno de El Salvador, el PMA y otros donantes. De esta manera, la intervención del PMA ha contribuido sustancialmente a que el Gobierno le dé gran prioridad a la alimentación escolar.
14. Con todo, muchos de los propósitos contenidos en el Plan Nueva Alianza todavía están por traducirse en acción. El PP preveía que el Gobierno tomara una serie de medidas en materia de políticas, particularmente respecto de la seguridad alimentaria y la nutrición, que no se han llevado a cabo como estaba previsto. La falta de un marco normativo propicio para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria ha menoscabado las repercusiones del PP.
15. Respecto del sistema de las Naciones Unidas, las actividades del PP son compatibles con los contenidos del proyecto de la evaluación común del país (CCA). Sin embargo, el análisis de la CCA sigue siendo más bien insuficiente en la definición de las prioridades de las actividades, que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) tendrá que establecer.



Recomendaciones

- ⇒ Un futuro PP debe contener referencias claras a los compromisos del Gobierno en materia de reforma y ejecución de políticas, en particular en relación con la seguridad alimentaria y la nutrición. Estos compromisos podrían reflejarse, en el futuro marco lógico, en la especificación de los propósitos.
- ⇒ La oficina del PMA en el país debe asegurar que se incorpore un análisis de la seguridad alimentaria en el proceso de CCA y en la preparación del UNDAF.

Coherencia

16. Cuando estaba preparándose el PP, se intentó establecer una coherencia general con las intervenciones del PMA, aunque las actividades del PP ya existían con anterioridad a la formulación del mismo. Con todo, estos esfuerzos no se tradujeron adecuadamente en un marco conceptual que tuviera un conjunto de objetivos coherentes y susceptibles de medirse, y que mantuviera un fuerte enlace entre todas las actividades y entre el PP y cada una de éstas. Además, en el PP no se establecieron indicadores de los propósitos y objetivos del programa, lo que limitó la posibilidad de evaluar sus repercusiones globales.
17. Sin embargo, la misión señaló que se registraban una mayor coherencia y complementariedad generales entre las diversas actividades, con respecto a la selección geográfica y de los beneficiarios, la utilización de indicadores comunes y el sistema de supervisión. Esto también se aplicaba al enfoque general (es decir, a través del énfasis en el componente educativo de los proyectos existentes). También se estaba tratando de establecer enlaces entre la OPSR y las actividades de desarrollo.

Recomendación

- ⇒ Todo PP siguiente debe basarse en un marco conceptual bien definido que garantice la coherencia general del programa y facilite la gestión estratégica. Siempre que sea posible, se deben crear sinergias entre las actividades de la OPSR y las del PP.

Selección

18. Una de las principales prioridades del PMA en los últimos cuatro años ha sido concentrar las actividades en zonas geográficas específicas. Antes de formularse el PP, se ejecutaron proyectos en distintas zonas, escogidas de conformidad con indicadores sectoriales específicos, por ejemplo: la salud y la educación. El proyecto ES 3886.00 atendió a un total de 148 municipios, mientras que el proyecto ES 4508.00 se llevó a cabo en 145 municipios. Alrededor de 100 municipios fueron atendidos por ambos proyectos. Para la selección de los beneficiarios en el PP en curso se utilizó una mezcla de indicadores (educación, salud, nutrición, seguridad alimentaria) que permitió determinar una serie de departamentos en los que había de ejecutarse el PP. La elección estratégica de las actividades de selección en el ámbito de los departamentos, en vez de en unidades administrativas más pequeñas, ha tenido la ventaja de facilitar el proceso gradual de identificación del Gobierno con el programa, ya que la dirección y coordinación de los programas de educación y salud compete a los propios departamentos.
19. El esfuerzo de la oficina en el país por mejorar la selección geográfica ha contribuido a mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades y la identificación de las instituciones responsables con las mismas. Con todo, debe hacerse un firme esfuerzo por determinar y ponderar los indicadores apropiados para la selección de los beneficiarios, así como por



entender mejor los factores relativos a la vulnerabilidad y los grupos vulnerables. Se preveía que el VAM en este caso desempeñara una función decisiva, pero no se obtuvieron los resultados previstos porque la oficina en el país dio poca prioridad a las actividades de VAM. Parte de los recursos obtenidos para esas actividades se destinaron a otros fines.

Recomendaciones

- ⇒ El VAM debe incorporarse en todas las actividades básicas del PMA.
- ⇒ En la formulación de las futuras actividades del PMA debe tomarse en consideración la posibilidad de crear capacidad para que alguna de las contrapartes del PMA aplique directamente el VAM, a fin de asegurar su sostenibilidad general y economía de escala.
- ⇒ El indicador de malnutrición crónica (relación entre la estatura y la edad) debe utilizarse como uno de los principales indicadores para hacer una selección geográfica más desglosada. Se necesita un mayor análisis para determinar las principales causas de la inseguridad alimentaria y trazar un mapa de la vulnerabilidad de los medios de sustento y los hogares a fin de mejorar la selección de los beneficiarios en los proyectos. En esta medida, las oficinas regionales deben seguir proporcionando apoyo técnico en materia de VAM, para llevar a cabo el análisis de vulnerabilidad que se requiera.

Flexibilidad

20. El enfoque del PP y la delegación de responsabilidades en el ámbito del país han permitido una mayor flexibilidad en la ejecución de las actividades del PMA al facilitar la transferencia de recursos entre éstas, lo que ha contribuido a mejorar la eficacia y eficiencia de la utilización de los mismos. Esta flexibilidad en tomar prestados los productos entre las actividades ha permitido responder con agilidad y eficacia en los casos de catástrofe natural.

Asociación

21. La creación de fuertes lazos institucionales con otros asociados dedicados a la seguridad alimentaria ha sido un factor decisivo para que las actividades del PMA resultaran eficaces. Se han establecido, sostenido y fomentado alianzas estratégicas con instituciones públicas, ONG internacionales y nacionales y organismos de las Naciones Unidas.
22. Estas alianzas han servido para obtener recursos adicionales que han permitido:
- a) ampliar la cobertura de las iniciativas del PMA (por ejemplo, en el programa de alimentación escolar); y b) utilizar la ayuda alimentaria para apoyar otras iniciativas ejecutadas con recursos no alimentarios, que han creado activos decisivos para reducir la vulnerabilidad y promover el desarrollo económico en las zonas damnificadas por catástrofes naturales. Es más, las alianzas también han favorecido la difusión de las principales políticas y enfoques del PMA (en materia de género y utilización de los alimentos) entre los asociados.
23. En el marco de la formación de alianzas, la oficina en el país se ha esforzado mucho y ha dedicado muchos recursos a producir diversos estudios que han circulado ampliamente y que los donantes y las instituciones del Gobierno utilizan hoy como documentos básicos de referencia.
24. Las asociaciones han contribuido a incrementar la influencia del PMA en el país en diversas cuestiones relativas a la vulnerabilidad y la seguridad alimentaria.



Género

25. La oficina en el país considera prioritarias las cuestiones de género. Se ha sensibilizado o capacitado a todo el personal en temas relacionados con las cuestiones de género, que se consideran de carácter intersectorial. Se han difundido entre los asociados del PMA materiales de capacitación y directrices en materia de género.
26. Los compromisos del PMA en materia de género han recibido la debida atención en la ejecución del PP, así como en las OPSR y las OU. Si bien se ha hecho especial hincapié en la participación de las mujeres en las actividades del PMA, esta participación podría mejorarse cualitativamente (por ejemplo, aumentar el porcentaje de las mujeres que participan en los comités de gestión de recursos o el control de las mujeres sobre los activos que se producen mediante actividades de alimentos por trabajo). También es necesario pasar a la aplicación de un enfoque de "género" en vez de uno "centrado en las mujeres".

Recomendación

- ⇒ El PMA debe prestar más atención a mejorar el control que tienen las mujeres sobre los recursos que se distribuyen o los activos que se crean a través de las diversas actividades. Esto exigirá adoptar un modelo de igualdad de género, establecer y recopilar sistemáticamente indicadores apropiados e intensificar el diálogo con los asociados en la ejecución.

Seguimiento y rendición de cuentas

27. La oficina en el país ha prestado mucha atención y dedicado muchos recursos a fortalecer el sistema de supervisión de todas las actividades, inclusive: a) ayudar a las instituciones responsables a incorporar actividades de supervisión en todas sus tareas ordinarias; b) utilizar las actividades de supervisión y los indicadores del PMA en todas las actividades; c) recopilar y elaborar con regularidad indicadores del producto de todas las actividades (a través de una base de datos adecuada); y d) recopilar un número considerable de indicadores del producto.
28. La supervisión sistemática de las actividades ha mejorado mucho la transparencia del proceso de ejecución y rendición de cuentas de todas las partes, y ha contribuido a mejorar la capacidad del PMA para recaudar fondos en el país.
29. Sin embargo, los indicadores del producto no se han recopilado sistemáticamente (o no siempre se han elaborado los datos recopilados), lo que ha representado un obstáculo para la evaluación periódica de los efectos de las actividades a nivel de los propósitos y el producto. Además, la falta de indicadores relativos al producto y el impacto (y la falta de datos básicos) ha limitado la medida en que podría evaluarse el impacto general del PP.



Recomendaciones

- ⇒ El sistema de supervisión del PP debe orientarse a la recopilación y el análisis regular de un número aceptable de los indicadores, a fin de producir evaluaciones de más calidad de los efectos de las diversas actividades.
- ⇒ Habrá que establecer indicadores en el PP para preparar el marco lógico del programa.
- ⇒ También se debe recoger un conjunto mínimo y aceptable de datos básicos, a través del VAM.

Enlaces entre emergencias y desarrollo

30. La presencia de las actividades de desarrollo del PMA en países propensos a las catástrofes a los desastres naturales, como El Salvador, es un instrumento eficaz y decisivo para responder con prontitud en las emergencias. Durante el período del PP se abatieron sobre El Salvador dos grandes catástrofes naturales: el huracán Mitch en 1998 y una serie de terremotos en 2001. Estos sucesos requirieron una intervención rápida del PMA que se materializó en dos OU y una OPSR regional. Los alimentos destinados a las actividades de desarrollo se utilizaron para atender a las personas más necesitadas en las primeras 48 horas.
31. Alrededor del 70% de los alimentos distribuidos en los primeros cuatro meses de la OU (1.794 toneladas) procedían de las reservas de alimentos del PP asignadas a las actividades de desarrollo. La pronta movilización y distribución de esas reservas de alimentos permitieron al PMA alimentar a un total de 148.000 beneficiarios.
32. La red de organizaciones formada por las actividades de desarrollo del PMA, en los ámbitos nacional y regional, ha permitido intervenir con eficacia y rapidez en los casos de desastre.
33. Tras un período de distribución gratuita, los alimentos repartidos durante la emergencia se vincularon rápidamente con la creación de activos, con lo cual se estableció una continuidad entre las actividades de socorro, restablecimiento y desarrollo.

Recomendación

- ⇒ La oficina en el país debe identificar unas medidas que permitan aprovechar con la máxima eficacia y eficiencia, en las situaciones de emergencia, la red de organizaciones para la ejecución de las actividades de desarrollo.

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

Actividad 1: Fomento de la educación primaria y de la atención sanitaria preventiva en las comunidades (ES 3886.00)

34. Este proyecto cuenta con una asignación de 17.600 toneladas de alimentos con el propósito de beneficiar anualmente a cerca de 240.000 niños que asisten a las escuelas primaria y preprimaria. Sus objetivos inmediatos son incrementar el nivel de asistencia a clases, satisfacer las necesidades básicas de alimentos de los niños e introducir prácticas de higiene y nutrición apropiadas.



35. La justificación de fondo es que al proporcionarles alimentos a los niños se reducirán las tasas de abandono escolar, que siguen predominando en las zonas rurales, y mejorará la capacidad de aprendizaje de los niños. El proyecto también se propone reducir los índices de malnutrición y mejorar las condiciones de salud de los niños mediante actividades pedagógicas adecuadas y una transferencia limitada de ingresos a las familias.
36. El proyecto proporciona alimentos (por lo general arroz, pescado en conserva, aceite y una bebida enriquecida, equivalente a 357 kilocalorías), con los que se prepara un alimento diario (el desayuno) para los niños. Estos alimentos se integran con otros (por ejemplo, hortalizas) que proporciona la comunidad, así como con los materiales y recursos para el componente pedagógico. La ejecución del proyecto corre por completo a cargo de las instituciones responsables: la División de Asistencia Alimentaria, encargada de la distribución de alimentos a la escuela, y el Ministerio de Educación, que supervisa todas las actividades y se hace cargo del componente pedagógico. La gestión de los recursos de las escuelas compete a los comités de padres de familia. Las madres preparan los alimentos organizadas por turnos.
37. El desempeño del proyecto se ha sometido a seguimiento a partir del producto (número de niños que reciben alimentos, número de padres que reciben capacitación, etc.) y los resultados han sido mejores de lo previsto en el documento del proyecto. Ha recibido alimentos un promedio de 260.000 niños al año (con un máximo de 275.000 en 1998), se ha impartido capacitación a más de 70.000 padres y maestros. También se recopilan datos sobre el producto (por ejemplo, los niveles de asistencia a la escuela o la utilización de mejores prácticas de higiene), aunque no sistemáticamente. Esta actividad parece ser eficiente desde el punto de vista de los costos, gracias a la concentración geográfica de las actividades, el eficiente sistema de distribución y las buenas prácticas de conservación de los alimentos que utilizan las escuelas.
38. El proyecto se vincula verticalmente a los objetivos del PP a través del fortalecimiento del capital humano y de la promoción de la participación de la mujer en la comunidad mediante los comités del proyecto. También se enlaza horizontalmente con otras iniciativas del PMA desde el punto de vista de los grupos seleccionados, los enfoques y los indicadores de seguimiento.
39. La actividad es plenamente compatible con la política de habilitación para el desarrollo, lo que resulta particularmente evidente en la selección de los grupos de beneficiarios, la utilización de los alimentos como uno de los diversos recursos complementarios, y el énfasis puesto en la creación de recursos humanos. Se considera acertada la utilización de ayuda alimentaria dado el índice prevaleciente de malnutrición infantil en las zonas de intervención.
40. Son alentadoras las perspectivas de sostenibilidad a medio y largo plazo. La comunidad tiene un claro interés en esta iniciativa, según lo destacan la importante contribución –tanto económica como de recursos humanos— que aporta para su ejecución, así como la adopción de prácticas de higiene y nutrición. El Ministerio de Educación le da gran prioridad a la alimentación escolar en el marco de la iniciativa de Escuelas Saludables. Los recursos del Gobierno cubren el costo del programa de alimentación escolar en seis departamentos, y el PMA en otros cuatro (siete en 1998), lo que indica que el Gobierno podría asumir plenamente esta actividad a medio plazo.



Recomendación

- ⇒ Esta actividad es eficaz, eficiente y pertinente a los objetivos del PP, y debe proseguir con la perspectiva de consolidar sus resultados y la posibilidad de suprimir gradualmente la intervención del PMA.

Actividad 2: Programa de compensación social para niños en edad preescolar (ES 4508.00)

41. Este proyecto cuenta con una asignación de alimentos equivalente a 4.800 toneladas, en beneficio de los niños menores de 5 años y las mujeres gestantes y madres lactantes. Sus propósitos son incrementar la protección de la salud de los beneficiarios, mejorar el acceso de las familias pobres a los alimentos, reducir la tasa de malnutrición de los niños e introducir prácticas correctas de higiene y nutrición.
42. La justificación del proyecto es que mediante la dotación de raciones de alimentos a las familias pobres² mejora la nutrición de los niños pequeños en zonas donde hay niveles en extremo elevados de malnutrición crónica. Es más, se prevé que la entrega de las raciones de alimentos a las madres en los centros de salud incrementará la cobertura de los mismos con respecto a otras cuestiones de prevención sanitaria. Esta capacitación conducirá a la utilización de mejores prácticas de nutrición.
43. El proyecto consiste en proporcionar: a) un alimento compuesto enriquecido a los niños malnutridos en los centros de salud; b) alimentos para preparar dos comidas diarias para los niños menores de 6 años que asisten a los Centros de Bienestar Infantil³ (CBI); y c) material didáctico y capacitación.
44. Pese a los buenos resultados que ha dado el componente de atención a los niños malnutridos, a cargo del Ministerio de Salud, en el segundo semestre de 2001 dicho componente se suspendió por falta de participación económica del Gobierno. Los recursos restantes están utilizándose en apoyo a los CBI.
45. Hasta la fecha, el seguimiento del desempeño de esta actividad se ha realizado a nivel del producto (número de niños que reciben alimentos, número de padres que reciben capacitación, etc.), que ha superado las previsiones del documento del proyecto. Un promedio de 106.000 beneficiarios al año ha recibido raciones de alimentos. Se ha impartido capacitación a más de 40.000 padres, voluntarios de salud y personal sanitario. El personal de salud está tratando de recopilar datos sobre el producto (por ejemplo, los cambios observados en los niveles de malnutrición o la utilización de mejores prácticas de higiene), pero a menudo esta información no se elabora. Sin embargo, existen indicios (tomados de los registros de los datos antropométricos de los centros de salud) de que el proyecto tiene un impacto positivo respecto de sus propósitos, en particular en lo que se refiere al componente de nutrición de los niños, realizado por los centros de salud. Este impacto positivo se registró principalmente después de haber dejado de proporcionar raciones familiares para distribuir en cambio harina de trigo enriquecida sólo a los niños malnutridos.

² Esta modalidad se modificó en 2001 y ahora se proporciona un complemento nutritivo específico a los niños malnutridos.

³ Modalidad introducida en 1996.



46. La actividad presenta vínculos verticales con los objetivos del PP, en particular en lo que se refiere a la mejora del estado nutricional de los niños pequeños, condición previa para la creación de recursos humanos. También tiene enlaces horizontales con otras iniciativas del PMA desde el punto de vista de los grupos de beneficiarios y los enfoques e indicadores de seguimiento.
47. Aunque la actividad se formuló antes de la política de habilitación para el desarrollo, es compatible con ésta, en particular respecto de la selección de los grupos de beneficiarios (con especial atención a los niños malnutridos) y la utilización sistemática de alimentos compuestos. En cuanto al género, la misión señaló que los CBI eran un servicio importante para trabajar con las madres y desempeñaban, por lo tanto, una importante función en cuanto a propiciar un mejor desempeño económico de las mujeres en la comunidad.
48. Las perspectivas de sostenibilidad a medio plazo de esta actividad son menos alentadoras que las de la Actividad 1, en especial las actividades a cargo del Ministerio de Salud que no aportó recursos económicos. Pero hay que señalar que en el presupuesto nacional de 2002 se asignó una pequeña provisión para el suministro de alimentos enriquecidos a los centros de salud, lo que es un aliento para el futuro. La creación de CBI se plantea como una prioridad para el Gobierno y, en consecuencia, es probable que cuente con los recursos necesarios en el futuro.

Recomendaciones

- ⇒ Los elementos de este proyecto son eficaces y pertinentes a los objetivos del PP y deben de consolidarse en el siguiente PP, utilizando la malnutrición crónica como principal indicador de selección. Las actividades de apoyo a los CBI, dados sus objetivos y enfoque, se dirigirían mejor incluyéndolas a en la actividad de alimentación escolar (ES 3886.00). La continuación de la actividad de apoyo al Ministerio de Salud requerirá un compromiso más firme del Gobierno respecto de la distribución de los gastos.
- ⇒ El PMA debe asegurar la incorporación en el UNDAF de los principales indicadores de malnutrición.

Actividad 3: Apoyo a actividades agrícolas, ganaderas y ambientales

49. La tercera actividad del PP no se ejecutó porque no hubo recursos disponibles, y se sustituyó en parte con algunas actividades de la OPSR regional 6089.00.
50. La OPSR ha contribuido sustancialmente a los objetivos del PP, al reemplazar en parte la tercera actividad de éste, aunque sólo en las zonas atendidas por ambos proyectos.
51. Aunque la OPSR no fue objeto de la evaluación del PP, la misión apreció el esfuerzo de la oficina en el país por integrarla con éste y aplicar con coherencia las directrices de la política de habilitación par el desarrollo durante su ejecución. Se formó una asociación digna de destacarse durante la ejecución del proyecto, con un conjunto de cuatro ONG internacionales que se desempeñaban como organizaciones generales de un número mayor de ONG locales e internacionales activas en las zonas damnificadas. Los alimentos que proporciona el PMA complementan los artículos no alimentarios suministrados por los asociados a fin de constituir o restablecer activos duraderos y crear, de esta manera, condiciones propicias para reducir en forma sostenida la vulnerabilidad económica y ambiental.



Recomendación

- ⇒ El próximo PP ha de complementarse con la nueva OPSR, aquél con actividades que aborden las causas estructurales de la pobreza y la inseguridad alimentaria, y ésta con actividades orientadas a reducir la vulnerabilidad de los grupos seleccionados a las catástrofes naturales.

APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

52. Si bien el documento sobre la política de habilitación para el desarrollo se publicó cuando el PP de El Salvador ya se había formulado, las actividades de este programa son muy compatibles con los principios de esa política y ofrecen un marco adecuado para la difusión horizontal de los mismos.
53. La ayuda alimentaria no se utiliza como recurso independiente, sino como un elemento de intervenciones más amplias. En estas condiciones, las alianzas estratégicas con los otros asociados son decisivas.
54. Los sectores en que se ha reconocido la posibilidad de mejorar incluyen un mayor conocimiento de los perfiles de los grupos vulnerables (a través del VAM), el fortalecimiento de los enlaces entre los activos que se creen y los medios de sustento del sector más vulnerable de la población, y una orientación más decidida hacia los resultados desde el punto de vista de los propósitos.

CONCLUSIONES

55. Las actividades del PMA en El Salvador forman parte de una estrategia coherente orientada a reducir la vulnerabilidad de los grupos (mujeres, niños y campesinos pobres) que tienden a quedar marginados del proceso de desarrollo. La función del PMA goza de amplio reconocimiento, lo que contribuye a incrementar su influencia en asuntos de políticas y enfoques metodológicos.
56. A falta de indicadores en el ámbito del PP, puede resultar difícil extraer conclusiones definitivas sobre la eficacia del planteamiento del mismo. Pero durante el período de ejecución del PP hubo cambios significativos en el enfoque general que han contribuido a incrementar la *influencia* del PMA en cuestiones políticas pertinentes, así como la *pertinencia* de las intervenciones del PMA, gracias a una mayor compatibilidad entre las actividades del Programa y el marco normativo general del país. Estas dos conclusiones pueden utilizarse razonablemente como indicación de una mayor eficacia e impacto de las intervenciones del PMA en El Salvador, aunque el PP se ejecutó sólo en parte ya que su tercera actividad no se llevó a cabo y el subcomponente de salud de la segunda actividad (ES 4508.00) se suspendió a fines de 2001.
57. Es difícil atribuir una mayor eficacia directamente al enfoque del PP por sí solo, ya que el mismo no se puede examinar en forma aislada. Si bien el enfoque ha contribuido a mejorar la selección, la integración y la coherencia de las actividades de desarrollo, también han repercutido y se han reforzado recíprocamente otras iniciativas, como la promoción sistemática de la política de habilitación para el desarrollo.
58. La cartera general de las actividades del PMA debe considerarse pertinente al análisis de los problemas, dada también la buena integración de las actividades de la OPSR (en las zonas atendidas por el PP). Reforzaré aún más la complementariedad entre el PP y las



operaciones de socorro y restablecimiento un conjunto de indicadores coherentes que tome en cuenta la vulnerabilidad a las catástrofes naturales durante la selección de las zonas de intervención del siguiente PP.

59. La falta de recursos para la tercera actividad del PP, y las catástrofes naturales que se abatieron sobre El Salvador durante el propio PP, impidieron que el PMA retirara gradualmente las actividades de desarrollo y que el Gobierno de El Salvador asumiera la plena responsabilidad de las actividades, según estaba previsto en el documento del programa.
60. Para asegurar la sostenibilidad de las actividades del PP puede ser necesaria otra fase de consolidación del mismo. Un segundo PP viable necesitará: a) compromisos firmes del Gobierno de contribuir a las diversas actividades y a la creación de un medio propicio para la elaboración de políticas; b) un plan claro de retirada gradual de la intervención, que comprenda un calendario; c) mayor coherencia entre las actividades y un enfoque renovado en iniciativas orientadas a reducir la vulnerabilidad económica de los sectores más pobres de la población mediante la ampliación de la base de sus medios de subsistencia; d) la incorporación de las iniciativas de VAM en las principales actividades; y e) un enfoque más centrado en los resultados desde el punto de vista de los propósitos y objetivos establecidos.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

CBI	Centro de Bienestar Infantil
CCA	Evaluación común del país
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PIB	Producto interno bruto
PP	Programa en el país
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

