

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 15-17 de mayo de 2002

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del
programa

Para examen

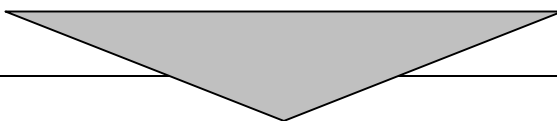


Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2002/3/3
5 abril 2002
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — ETIOPÍA (1998–2003)

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

Nota para la Junta Ejecutiva



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

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

Director, Oficina de Seguimiento y Evaluación (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

Etiopía continúa siendo uno de los países más pobres del mundo, en gran medida debido a la degradación de sus recursos naturales, al rápido crecimiento demográfico y a las frecuentes sequías. Se continúa necesitando ayuda alimentaria para las actividades de socorro de urgencia y de desarrollo dirigidas a reducir la inseguridad alimentaria, la malnutrición y la pobreza, aunque se han realizado progresos en la lucha contra las causas de la inseguridad alimentaria. La mayoría de los años, Etiopía es el mayor receptor de ayuda alimentaria selectiva del mundo.

El presente programa en el país (PP) ha destinado recursos alimentarios a tres elementos relacionados con el desarrollo.

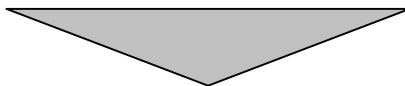
- La principal actividad ha proporcionado asistencia en régimen de alimentos por trabajo (APT) a comunidades rurales en las *weredas* (distritos) con mayor inseguridad alimentaria, con objeto de recuperar tierras degradadas y regenerar recursos hídricos subterráneos y superficiales. Se trata de uno de los mayores programas de APT del mundo, operativo durante casi 20 años.
- Aunque la tasa de escolarización de Etiopía es la menor de todos los países africanos subsaharianos, la iniciativa del PMA de alimentación escolar está proporcionando alimentos compuestos nutritivos a 260.000 niños en 602 escuelas primarias rurales en los distritos con mayor inseguridad alimentaria. Como resultado de esta iniciativa, ha aumentado en estas escuelas la tasa de escolarización, han disminuido las tasas de abandono escolar, hay menos malnutrición infantil y la proporción de niñas a niños ha aumentado de 43 a 57%.
- El tercer elemento del programa del PMA en Etiopía refuerza la capacidad de los organismos del gobierno y las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales para hacer frente a la pobreza en zonas urbanas en Addis Abeba, en rápido crecimiento, particularmente entre las mujeres.

El PP se centra en los principales objetivos temáticos de habilitación para el desarrollo. Por medio de asociaciones con organismos gubernamentales regionales y locales, el PP ha extendido las tecnologías de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM), desde el socorro a las personas afectadas de malnutrición aguda hasta la evaluación de la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria crónica. El programa pretende promover el desarrollo de las mujeres, un campo en el que aún queda mucho por hacer.

El informe contiene 13 recomendaciones, que se resumen en el párrafo 46 del presente informe.



Proyecto de decisión



La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.2/2002/3/3), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.2/2002/INF/8), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las observaciones formuladas durante el debate.



JUSTIFICACIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA DEL PMA

1. En Etiopía, varios millones de personas necesitan recibir ayuda alimentaria año tras año porque no tienen la capacidad de producir o comprar suficientes alimentos para alimentar a sus familias y a sí mismos. Posiblemente se necesiten cantidades ingentes de ayuda de socorro con carácter indefinido, salvo si se invierte el proceso de erosión del suelo, se aumentan los recursos hídricos y se fomenta de forma substancial la productividad de millones de etíopes mediante el desarrollo económico y social.
2. En estas circunstancias, la ayuda alimentaria es un instrumento adecuado para prevenir la desnutrición grave en personas afectadas por la pobreza con inseguridad alimentaria y para generar activos físicos e institucionales. La experiencia del PMA en Etiopía demuestra la eficacia de la ayuda alimentaria como herramienta para el desarrollo. El reto para el futuro es conseguir que la asistencia con recursos alimentarios y no alimentarios produzca un mayor efecto sobre el crecimiento y desarrollo y favorezca el acceso de un número mucho mayor de etíopes a medios de subsistencia estables.

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

3. El presente informe ha sido elaborado por una misión de evaluación que visitó Etiopía del 7 al 28 de junio de 2001. Los principales objetivos fueron evaluar en qué medida el actual enfoque del PMA de habilitación para el desarrollo ha guiado el PP y ha contribuido al desarrollo en Etiopía, en qué medida han contribuido las actividades del PP a cumplir los objetivos, y en qué medida las actividades del PMA constituyen prácticas correctas de ayuda alimentaria. La evaluación proporciona a la oficina del PMA en Etiopía una guía para el desarrollo de un nuevo perfil de la estrategia en el país (PEP) y PP para el período 2003–2006.

SINOPSIS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Análisis de la situación

4. El grado de pobreza de Etiopía se refleja en su producto nacional bruto per capita: 110 dólares EE UU. La realidad es que la inmensa mayoría de la población subsiste con bastante menos de 1 dólar EE UU al día. La tasa de escolarización primaria es de las más bajas de África, las tasas de malnutrición infantil son de las más altas y más del 50% de los niños presentan retraso del crecimiento.
5. La estrategia del Gobierno para el desarrollo, basada en la agricultura, la descentralización con cesión del poder de decisión a las regiones y subregiones, y la evolución hacia una economía de mercado son algunos de los elementos indicadores del compromiso de Etiopía de reducir la pobreza, aumentar la participación popular y mejorar la tasa de crecimiento económico.
6. En el sector agrícola, que produce la mitad del producto interior bruto anual y el 85% de los empleos, predominan los pequeños productores. El hogar rural típico de las zonas seleccionadas por el PP se enmarca en un contexto agrícola de suelos gravemente esquilados y un alto crecimiento demográfico. Se prevé que la población actual de



Etiopía, de 60 millones de habitantes, alcanzará los 120 millones en el 2025, posiblemente desbordando los recursos del país.

Orientación estratégica del PP

7. Durante más de 20 años, el PMA ha proporcionado grandes cantidades de alimentos y otros recursos para actividades de socorro y rehabilitación en las zonas más pobres, en las modalidades de socorro humanitario, programas del Gobierno de APT y salud maternoinfantil.
8. La ayuda alimentaria proporcionada en el marco del PP del período 1998–2003 se ha dirigido principalmente a la población de Etiopía afectada por la pobreza con inseguridad alimentaria crónica, de acuerdo con los objetivos de seguridad alimentaria del Gobierno. Recientemente, el Gobierno ha delegado las competencias de programación de la seguridad alimentaria a las regiones. Nuevas políticas nacionales sobre el papel de la ayuda alimentaria en el desarrollo, seguridad alimentaria, agricultura, educación y sanidad han proporcionado un marco que permite al PMA y al Gobierno dirigir recursos alimentarios a las *weredas* con mayor inseguridad alimentaria en las regiones más aquejadas. El Gobierno sostiene que la ayuda de socorro debe contribuir a la rehabilitación de las zonas con inseguridad alimentaria. La selección de beneficiarios del PP se ha mejorado mediante actividades nacionales y regionales destinadas a incrementar la participación de la población rural afectada por la pobreza en el diseño y ejecución de las actividades de APT.
9. El PP de 1998 se desarrolló en el contexto de la estrategia del Gobierno en materia de seguridad alimentaria, el subsiguiente programa de inversiones para la seguridad alimentaria y la descentralización de la actividad de desarrollo a los despachos regionales. El PMA y el Gobierno han procurado incrementar la participación de las personas afectadas por la pobreza con inseguridad alimentaria en la adopción de decisiones sobre desarrollo, selección de beneficiarios y distribución de recursos. Se ha incrementado la coordinación en el país de los organismos de las Naciones Unidas bajo el propuesto Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF).
10. A principios de 1998, el PMA inició un PP con el objetivo de proporcionar asistencia a casi 1 millón de etíopes en las regiones con mayor inseguridad alimentaria para facilitar la transición desde la dependencia de la ayuda de socorro hasta el logro de la seguridad alimentaria y la autosuficiencia, mediante:
 - esfuerzos por fomentar la capacidad de los agricultores y comunidades para proteger tierras degradadas, incrementar la disponibilidad de agua y extender la repoblación forestal para la protección de cuencas hidrográficas e ingresos familiares;
 - un mayor acceso a la educación primaria de las personas afectadas por la pobreza en situación de inseguridad alimentaria;
 - el empleo temporal de personas con inseguridad alimentaria aguda en tiempos de sequía o crisis;
 - el ensayo de enfoques participativos, en asociación con ONG locales, para enfrentarse a una pobreza urbana e inseguridad alimentaria grave y cada vez más extendida; y
 - una mayor participación de las mujeres.
11. Las actividades debían coordinarse con los programas de otros organismos de las Naciones Unidas y donantes y gestionar de forma conjunta con las autoridades regionales y subregionales. Los beneficiarios debían participar en el diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos.



Actividades o proyectos y su relación con el PP

12. En el PP se identificaron cuatro actividades:
- rehabilitación participativa de tierras rurales (Etiopía 2488)¹: 59% del presupuesto básico del PP;
 - mejora de la educación por medio de la alimentación escolar (Etiopía 4929): 25%;
 - servicio urbano de ayuda alimentaria (Etiopía 5403.01): 8%; e
 - iniciativas piloto: 8%.
13. Las primeras tres actividades constituyen el actual PP. La preparación de las iniciativas piloto propuestas, en las que se utilizarían, de forma experimental, recursos de desarrollo adicionales en las dos regiones menos adelantadas de Etiopía, Afar y Somali, se ha frenado debido a la escasez de recursos del PMA, las graves sequías ocurridas en 1999 y 2000, y una insuficiente capacidad de ejecución. Se está revisando actualmente una evaluación sobre posibles actividades piloto.
14. Los tres componentes del PP que permanecen activos se concentran en las *weredas* rurales más vulnerables y en barrios de Addis Abeba. La selección de beneficiarios para las actividades de rehabilitación de tierras rurales y alimentación escolar, que se llevan a cabo en las *weredas* con mayor inseguridad alimentaria en seis regiones, se ha basado en evaluaciones realizadas mediante VAM. Organizaciones no gubernamentales e intermediarios de la administración local han realizado la selección de los beneficiarios en las actividades urbanas.
15. El proyecto participativo de rehabilitación de tierras rurales (actividad 2488) amplía los esfuerzos realizados por las comunidades para la rehabilitación de tierras y el desarrollo de recursos hídricos con ayuda de programas de APT para corregir los efectos del deterioro de las tierras acumulados desde hace siglos. El proyecto ayuda al personal del despacho de agricultura a proporcionar asistencia a grupos de agricultores, mediante el enfoque de planificación participativa local, a elaborar planes para recuperar suelos afectados por la erosión, regenerar los recursos hídricos y revitalizar la vegetación en colinas de pendiente acusada.
16. Tras los primeros dos años y medio, el PP ha obtenido los siguientes resultados:
- i) ejecución de planes individuales, con un enfoque de planificación participativa local por 800 grupos de agricultores en 66 *weredas*, que abarcan una superficie de 400.000 a 500.000 hectáreas;
 - ii) apoyo directo a 1,4 millones de beneficiarios;
 - iii) apoyo mediante APT a 680 viveros de árboles y otras plantas;
 - iv) conservación de 70.000 hectáreas de tierra;
 - v) plantación de 200 millones de árboles;
 - vi) aumento del 30% al 44% en la participación de las mujeres; y
 - vii) inicio o fomento de asociaciones con donantes. Se han establecido excelentes relaciones de trabajo entre el personal de las actividades de APT, el personal de los despachos regionales, las autoridades de las *weredas* y los comités de agricultores para el desarrollo.
17. Se produjeron problemas los siguientes:
- retrasos en la recepción de alimentos;
 - personal insuficiente en los despachos regionales del Gobierno;
 - medios de transporte insuficientes para el personal sobre el terreno;

¹ Esta actividad se ha rebautizado con el nombre de Mejora de la gestión de los recursos naturales para propiciar la transición a medios de subsistencia más sostenibles.



- fondos insuficientes para el transporte, actividades de supervisión, compras locales e insumos para iniciativas locales de refuerzo de la capacidad; y
 - retrasos en la ejecución de sistemas mejorados de seguimiento, evaluación y medición del impacto.
18. El Ministerio de Educación inició en 1998 la actividad 4929: mejora de la educación mediante la alimentación escolar con asistencia del PMA. Esta actividad amplía la disponibilidad de educación primaria hasta las zonas con mayor escasez de alimentos, de forma que:
- aumenta la ingesta de micronutrientes de los escolares, particularmente de vitamina A, hierro y yodo;
 - mejora la capacidad de concentración y aprendizaje de los escolares;
 - reduce las tasas de abandono escolar; y
 - aumenta la tasa de escolarización, particularmente de niñas.
- Se calcula que su costo durante cinco años es 33,2 millones de dólares EE UU.
19. Se están proporcionando actualmente alimentos complementarios a unos 260.000 niños en situación de inseguridad alimentaria crónica que asisten a 602 escuelas primarias en zonas rurales de cuatro regiones con inseguridad alimentaria. En el período 1998–1999, se proporcionó ayuda a 100.000 de estos niños. En el 2002 se añadirá una quinta región, Somali, y se prevé que en el 2003 el número de niños beneficiarios alcanzará la cifra de 320.000. El proyecto formará a 250 miembros del personal en la mejora de la rendición de informes. Se instruirá a unos 2.000 cocineros y personal de contraparte en técnicas de preparación de mezcla de maíz y soya y 1.000 miembros del personal recibirán formación en logística.
20. Hasta hace poco, el proyecto proporcionaba a las escuelas primarias participantes alimentos compuestos enriquecidos con micronutrientes (papilla de famix, bebida de famix y galletas) de producción local. Sin embargo, cada vez es mayor la utilización de mezcla de maíz y soya y otros alimentos importados, como consecuencia del apoyo de la Iniciativa mundial de alimentación escolar del Gobierno de los Estados Unidos. Los padres y las comunidades respaldan el funcionamiento diario de la actividad de alimentación escolar mediante el suministro de leña y agua, mano de obra con carácter voluntario y materiales locales para la construcción de cocinas, almacenes y aulas adicionales.
21. Algunos de los problemas surgidos han sido que el número de alumnos matriculados ha superado la disponibilidad de aulas, profesores y materiales de enseñanza en algunas escuelas; el retraso en la recepción de los alimentos del PMA en algunos lugares; la deficiente rendición de informes; y la necesidad de una mejor coordinación del programa de alimentación escolar del PMA con otros programas de asistencia.
22. El servicio urbano de asistencia alimentaria (actividad 5403.01) es una ampliación, con un costo de 24 millones de dólares EE UU, del proyecto piloto de 1995 dirigido a 80.000 participantes pobres de zonas urbanas. Su objetivo inmediato es mejorar la eficacia de los recursos alimentarios del PMA para hacer frente a la pobreza y la inseguridad alimentaria en las ciudades.
23. Se ha prestado apoyo al trabajo de cuatro ONG en Addis Abeba mediante actividades piloto y de transición. Estas actividades se centraron en la salud maternoinfantil, atención diurna, ayuda a niños de la calle, generación de ingresos, capacitación y mejora de infraestructuras. El número de ONG que reúnen las condiciones para su inclusión en la fase de ampliación ha ido aumentando hasta alcanzar las 14 actualmente incluidas. A la lista



de intermediarios que reúnen las condiciones para distribuir recursos alimentarios del PMA se han añadido seis organismos gubernamentales locales y una organización comunitaria.

24. El progreso realizado durante el período de 1997 a 2001 presentó aspectos positivos y negativos. En rehabilitación de infraestructuras, se alcanzó el 87% de los resultados previstos, en sanidad, el 36%; en atención diurna de niños y ancianos, el 97%; en formación profesional, el 35%; y en generación de ingresos, el 42%. Se prestó asistencia a 39.000 de los 80.000 beneficiarios seleccionados originalmente. En la fase de ampliación se incluye como objetivo una mayor atención a la mejora de los indicadores de los progresos realizados. Para obtener resultados satisfactorios, se deben definir más cuidadosamente los objetivos y se debe fortalecer el seguimiento y evaluación (SyE).
25. La nueva fase ha comenzado de forma vacilante, como consecuencia de la lenta ejecución de la fase piloto, los limitados recursos humanos de las organizaciones intermediarias, un proceso de aprobación complicado y la complejidad del proyecto. Se prevén mayores progresos en el futuro.

Plan de generación de empleo

26. El apoyo del PP al plan de generación de empleo (PGE) del Gobierno constituye una actividad experimental con un rendimiento potencialmente alto. La Comisión de prevención y preparación para casos de catástrofes del Gobierno gestiona un PGE de gran alcance utilizando alimentos de socorro del PMA y de donantes con objeto de proporcionar asistencia a hogares con inseguridad alimentaria aguda para su recuperación tras los efectos de sequías, inundaciones y otras catástrofes. El PGE proporciona trabajo a los participantes durante períodos de hasta varios meses en actividades de creación de activos que contribuyan a recuperar la capacidad productiva. En 2000, se inició un subprograma del PP para facilitar la aplicación por el personal de organismos gubernamentales regionales de los enfoques desarrollados en el marco de la actividad 2488 del PMA, en zonas seleccionadas para el PGE. Los objetivos son mejorar la participación de las comunidades afectadas en el diseño de las actividades del PGE, mejorar la calidad de los activos creados e incrementar las posibilidades de que la rehabilitación de suelos y recursos hídricos se mantenga a largo plazo. Entre los recursos empleados por el PP figuran la asistencia técnica, la capacitación del personal de los despachos, y el seguimiento de los resultados. En el subprograma que, incluyó la aplicación del enfoque de planificación participativa local, la asistencia técnica del personal del despacho regional de agricultura y la capacitación del personal sobre el terreno de la Comisión de prevención y preparación para casos de catástrofes, se utilizaron 33.000 toneladas de trigo del PMA para actividades de socorro. El objetivo era comprobar si se podía mejorar la rehabilitación de tierras mediante la provisión de alimentos de socorro durante seis meses, con una gestión similar a la de la actividad 2488.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Integración, coherencia, enfoque y flexibilidad

27. Las actividades del presente PP y de la actividad experimental del PGE se centran en los objetivos prioritarios de la estrategia del Gobierno para el desarrollo. Las actividades, diseñadas y ejecutadas en colaboración con el Gobierno y los donantes, son compatibles con el UNDAF y son altamente prioritarias en el ámbito del UNDAF y del Documento de estrategia de lucha contra la pobreza provisional. La flexibilidad es una característica esencial de los experimentos en las actividades urbanas y del PGE. Si las tres actividades



parecen estar diferenciadas y dirigidas a objetivos diferentes, se debe al alcance e intensidad de los problemas, no a falta de coherencia. Todas contribuyen a la consecución de los objetivos principales en el contexto de los recursos y objetivos de los donantes, las ONG y el Gobierno. Se debe, sin embargo, mejorar la sinergia entre las actividades en las zonas rurales.

Utilización de la ayuda alimentaria

28. La ayuda alimentaria se utiliza de forma eficaz en las tres actividades de desarrollo del PP, particularmente en las actividades de APT para la rehabilitación de tierras rurales. En las zonas seleccionadas existe una escasez crónica de alimentos de producción propia. La mayoría de los hogares afectados son demasiado pobres para comprar los alimentos que necesitan para cubrir las necesidades insatisfechas con la producción propia. Las actividades de APT permiten que las personas más pobres, seleccionadas por las comunidades, reciban hasta 270 kilogramos de trigo a cambio de hasta 90 días de trabajo en rehabilitación de tierras, conservación de suelos, protección de tierras en pendiente, prevención de la erosión y repoblación forestal. Los resultados de las fases anteriores demuestran que estas iniciativas aumentan en último término la capacidad productiva de los hogares y las comunidades.
29. El diseño original de la iniciativa de alimentación escolar proponía la compra en el mercado interior de papilla de famix, bebida de famix y galletas producidas en el país, todos ellos productos adecuados para los objetivos. Sin embargo, a partir de 2001 los alimentos se importarán de los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa mundial de alimentación escolar, conforme al artículo 416 de la Ley de Agricultura de dicho país. Esta ayuda es bienvenida, pero afectará a los productores de alimentos del país y hará necesario comprar utensilios de cocina adicionales. Otros problemas que se plantean en algunas escuelas son localizar, transportar y hervir el agua. Es improbable que estos impactos afecten de forma negativa a los principales objetivos, que son el aumento de la escolarización primaria, la mejora de la nutrición de los escolares y el aumento de la tasa de asistencia a la escuela entre las niñas.

Asociaciones y coordinación

30. En muchos aspectos del programa, es manifiesta la colaboración en actividades de análisis, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación. La Dependencia de VAM ha colaborado, para la identificación de las regiones más vulnerables a la malnutrición aguda y crónica, con el Sistema de Alerta Precoz de la Unión Europea, la Red del sistema de alerta temprana en caso de hambruna de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el módulo de análisis de la vulnerabilidad de *Save the Children Fund* (Reino Unido). Sigue siendo necesario localizar a donantes asociados que proporcionen recursos no alimentarios.
31. En algunos emplazamientos de la actividad 2488, las asociaciones de agricultores han seguido encargándose de la protección de los suelos rehabilitados y de la ordenación de los recursos hídricos subterráneos y superficiales regenerados durante la actividad. Estas actividades constituyen excelentes oportunidades para los “asociados de relevo”, en el sentido de desarrollar otros proyectos apoyados por donantes que aprovechen las mejoras producidas en los suelos y los recursos hídricos mediante las actividades de APT.

Selección

32. La recopilación y análisis de datos de VAM ha permitido destinar la ayuda alimentaria de forma selectiva a las *weredas* más pobres y con mayor inseguridad alimentaria. Se



calcula que 1,7 millones de residentes son beneficiarios directos de dicha ayuda. Varios cientos de miles de personas más se benefician del apoyo que proporciona el PMA a aspectos del PGE relacionados con el desarrollo, algunos como observadores. Sin embargo, en los últimos años, la comunidad académica ha subrayado la importancia de desarrollar en los programas de APT del PMA y en otros programas un sistema de selección y seguimiento a nivel de los hogares.

33. Se está utilizando la metodología de VAM para desarrollar mejores indicadores para la medición de los cambios en la inseguridad alimentaria crónica y la influencia de factores causales. Se mejoraría así el seguimiento del impacto en los hogares participantes de las actividades realizadas con ayuda alimentaria, lo que supone un avance significativo en la aplicación por el PMA de la tecnología de VAM en la Etiopía rural. Es urgente realizar una evaluación en profundidad del impacto de la actividad 2488 entre los beneficiarios.

Activos

34. La creación de activos que contribuyen a garantizar la seguridad alimentaria a largo plazo es una parte central del PP de Etiopía. Las decenas de miles de personas afectadas por la inseguridad alimentaria participantes en los programas de APT han creado activos físicos, como diques, estructuras de drenaje, presas de retención, carreteras locales y obras de reforestación de tierras en pendiente, en el ámbito de la actividad 2488. Estos activos constituyen un cimiento que facilita el desarrollo económico de las comunidades participantes. La mejora de la capacitación de las personas, ya sea como resultado de la actividad 2488 o de las mayores oportunidades educativas facilitadas por los programas de alimentación escolar y de la formación profesional proporcionada en la actividad urbana, genera activos personales que producen modificaciones en los patrones de comportamiento. Estos activos personales frecuentemente son más duraderos y con un mayor efecto sobre el desarrollo que los activos físicos. Cuando se modifican las actitudes para asegurar la perpetuación de los activos creados, se favorece el desarrollo a largo plazo.

Cumplimiento de los Compromisos relativos a la mujer

35. La política del Gobierno promueve actividades de desarrollo que mejoran la participación y posición social de las mujeres. En la actividad 2488 y en otros programas de APT, cada vez es más frecuente que las mujeres participen en los comités de desarrollo comunitarios que diseñan y seleccionan las subactividades de APT. Uno de los objetivos de la iniciativa de alimentación escolar es mejorar las tasas de escolarización de las niñas en las escuelas primarias, lo que a largo plazo mejorará significativamente el nivel educativo de las mujeres etíopes. Según estudios realizados en países en desarrollo, el mayor nivel de instrucción afectará de forma positiva a la calidad de vida de las mujeres. Las mujeres son los beneficiarios primarios de la actividad urbana, y se calcula que constituyen el 70% de los beneficiarios en la fase inicial. El 46% de los beneficiarios de la alimentación escolar son niñas; según se calcula, el 44% de los beneficiarios directos de las actividades de rehabilitación de tierras son mujeres.

Seguimiento y transparencia

36. Es necesario reforzar el SyE en las tres actividades. En la actividad 2488, lo más importante es evaluar el impacto a largo plazo de los activos creados por las actividades de APT y de los cambios de actitud de las comunidades con respecto a la rehabilitación de suelos y recursos hídricos, y el interés de las comunidades por mantener los activos.



37. En las tres actividades se debe poner más insistencia en exigir el cumplimiento de la rendición de informes. Se detecta una pauta de rendición de informes lenta e inadecuada, sobre todo de los informes sobre la alimentación escolar de los organismos gubernamentales locales.

APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DEL PMA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

Compatibilidad de las actuales actividades o proyectos con la habilitación para el desarrollo

38. El PP de Etiopía contempla los cinco criterios de la filosofía de habilitación para el desarrollo del PMA. El servicio de alimentación urbano se centra en satisfacer las necesidades sanitarias de tipo nutricional de los niños y las mujeres embarazadas o lactantes. En particular, la iniciativa de alimentación escolar es una inversión en capital humano que mejorará el nivel de educación y el estado nutricional de los niños. La actividad de rehabilitación de tierras ayuda a las familias pobres a adquirir activos físicos, mitiga los efectos de las catástrofes naturales y mejora la seguridad de los medios de subsistencia de los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados. Todas las actividades ponen especial atención en la participación local, la selección rigurosa, la participación y necesidades de las mujeres y la colaboración con las administraciones central y locales del Gobierno y otros asociados.
39. La rehabilitación de tierras y recursos hídricos de la actividad 2488 regenera los recursos físicos en los que se pueden basar las actividades destinadas a mejorar la productividad y generar ingresos. Estas actividades contribuyen de forma significativa a facilitar la superación de la indigencia y la malnutrición crónica en los hogares. La actividad 2488 es un ejemplo prácticamente único en la experiencia del PMA en el África subsahariana, ya que el PMA se centra en este objetivo desde hace casi 20 años. Se han mejorado numerosas cuencas hidrográficas, repoblado tierras en pendiente y recargado acuíferos. Las comunidades cuyos medios de subsistencia se han mejorado mediante la potenciación de estos recursos han accedido a oportunidades de desarrollo que no hubieran podido aprovechar en otras circunstancias.

Ajustes necesarios y nuevas actividades o proyectos posibles

40. La escasez de fondos obstaculiza actualmente la capacidad del PMA para elevar al máximo el impacto de la ayuda alimentaria en las posibilidades de desarrollo de las personas pobres aquejadas por el hambre. La falta de recursos para adquirir vehículos, financiar los costos de almacenamiento, ampliar las actividades de capacitación, mejorar el SyE y apoyar a los subcomponentes afecta a las tres actividades. Sin embargo, en el caso de la actividad de alimentación escolar, pronto podrá aliviarse el problema, cuando se disponga de los recursos no alimentarios aportados en el marco de la Iniciativa mundial de alimentación escolar de los Estados Unidos. En los últimos años, se han producido cambios en la política del PMA relativa al principio de recuperación total de los costos que han destacado la necesidad de movilizar recursos no alimentarios a nivel de los países, o bien de buscar otros medios de generación de fondos. En Etiopía, esto resulta difícil.



CONCLUSIONES

41. El documento del PP de 1998 contiene la estrategia de desarrollo aprobada y su correspondiente programa de ejecución. La estrategia definida en el PEP de 1993 quedó obsoleta y no influyó en la elaboración del PP. En 2002 se elaborará un nuevo PEP.
42. El presente PP, incluidas las tres actividades básicas que lo componen y el apoyo al PGE, es congruente con el enfoque del PMA de habilitación para el desarrollo y el programa de desarrollo del Gobierno de lucha contra las causas de la inseguridad alimentaria. Es conforme con los criterios del nuevo UNDAF y la estrategia para el desarrollo del documento provisional sobre la estrategia de reducción de la pobreza, y del Documento de estrategia de lucha contra la pobreza, que se completará en 2002.
43. La actividad participativa de rehabilitación de tierras rurales es un buen ejemplo de colaboración con las autoridades locales en la utilización de recursos alimentarios para crear activos sostenibles y habilitar a las comunidades rurales pobres para que utilicen estos activos a largo plazo. Demuestra que en Etiopía las actividades de APT son una herramienta poderosa para reducir las causas de la inseguridad alimentaria crónica y aguda. El PMA y sus asociados de los gobiernos regionales deben convencer a otros donantes, particularmente al Banco Mundial y al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), de que las tierras y los grupos de agricultores beneficiarios de las fases anteriores de la actividad 2488 son excelentes candidatos para la siguiente fase de desarrollo económico. En esta etapa, es esencial realizar una evaluación del impacto centrada en los beneficiarios.
44. La iniciativa de alimentación escolar está logrando el incremento de la tasa de escolarización y la mejora del estado nutricional y de la capacidad de aprendizaje de los alumnos de primaria deseados. Con esta iniciativa se ha aumentado de 43 a 57% la razón de niñas a niños entre los 260.000 niños participantes. Las familias de los niños consideran la ración de alimentos diaria como un complemento a los ingresos del hogar. Sin embargo, para obtener los resultados previstos, se debe producir una reducción comprobable y duradera del número de personas expuestas al riesgo de inseguridad alimentaria crónica. Las siguientes observaciones serían indicativas de que se ha producido dicha reducción:
 - la inseguridad alimentaria de los niños beneficiarios se ha reducido como consecuencia de su asistencia a la escuela;
 - en las familias o comunidades de los niños beneficiarios, como resultado de otras actividades de desarrollo económico, la alimentación de lactantes y niños de corta edad ha mejorado lo suficiente como para permitir reducir el programa de alimentación escolar; o
 - se ha habilitado a las comunidades como para que continúen proporcionando alimentos para alimentación escolar con recursos propios, una vez concluida la asistencia del PMA.

El equipo de evaluación concluyó que el proyecto funciona de forma correcta, pero la contribución del proyecto de alimentación escolar a los objetivos de desarrollo del PMA en Etiopía es menos evidente.

45. La puesta en marcha de la presente fase del servicio urbano de ayuda alimentaria ha sido lenta. Ninguno de los 21 intermediarios es aún operativo. El contrato entre el Gobierno y el PMA se terminó de negociar en mayo de 2001. En el momento de realización de la misión, se habían recibido 21 propuestas que habían revisado la dependencia de administración conjunta del proyecto y el Comité de coordinación del proyecto en la reunión de mayo. Se



aprobaron 17 propuestas. Estaba previsto que la ejecución comenzara durante la segunda mitad de 2001. El gobierno regional y la oficina del PMA en Etiopía creen que finalmente se está progresando de forma significativa, y conceden la máxima prioridad a la lucha contra la pobreza en zonas urbanas de Etiopía.

RECOMENDACIONES

46. El informe de evaluación contiene 13 recomendaciones.

- El PP para el período 2003-2006, a diferencia del presente programa, debe basarse en un PEP aprobado.
- El PMA debe implicarse más activamente en la obtención de recursos no alimentarios complementarios para mejorar la eficacia de su ayuda alimentaria.
- El PMA y los despachos regionales deben intentar establecer más asociaciones de tipo de relevo con donantes bilaterales y multilaterales.
- En el futuro, la Dependencia de VAM debe colaborar más estrechamente con la Dependencia de desarrollo del PMA para mejorar la selección inicial y el seguimiento de los hogares por parte de los líderes comunitarios. Es necesario determinar quiénes se han beneficiado del programa de APT del PMA, en qué medida y durante cuánto tiempo. Este objetivo debe ser un componente principal del VAM en el período 2003-2006 del PP.
- El PMA debe realizar una encuesta sobre los cambios de actitud hacia la conservación de los agricultores atribuibles a las fases I, II y III de la actividad 2488.
- El PMA y los organismos gubernamentales deben acordar formatos y calendarios mejorados de rendición de informes.
- El PMA y el Gobierno deben revisar el estado de las contribuciones y elaborar un calendario revisado para el resto del presente PP.
- El PMA debe evaluar el impacto de la actividad 2488, transcurridos 20 años desde su inicio.
- La sede del PMA debe estudiar la elaboración de una presentación para los medios de comunicación sobre la actividad 2488, como ejemplo de la utilidad de los programas de APT en la rehabilitación de tierras.
- El PMA y los organismos gubernamentales deben identificar más claramente las relaciones entre los objetivos de la alimentación escolar y la seguridad alimentaria.
- El PMA y el Gobierno deben determinar qué escuelas del programa de alimentación escolar apoyado por el PMA no se van a mejorar antes de la actividad o durante la misma, ni en el ámbito del programa de desarrollo educativo del Gobierno. Las escuelas con apoyo del PMA no incluidas en este programa se deben incluir lo antes posible y se deben dotar de aulas, baños, libros, materiales de enseñanza y, sobre todo, personal capacitado. No se debe seguir facilitando alimentación escolar a las escuelas que no se renueven.
- En el marco de la actividad 4929, el PMA y el Gobierno deben seleccionar escuelas en zonas en las que estén en marcha o se hayan propuesto actividades de desarrollo económico, incluido el proyecto 2488. Estas comunidades se ocuparán en su momento de la alimentación de estos niños, en el hogar o en la escuela, con sus propios recursos.



- El PMA y sus asociados deben mejorar la selección de beneficiarios para asegurar que formen parte de la población urbana afectada por la pobreza y la inseguridad alimentaria.

ALCANCE FUTURO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

47. El calendario para el período 2003–2006 del siguiente PP se debe coordinar con los ciclos de programación de los otros organismos de las Naciones Unidas. El PMA tiene previsto acelerar su programación para armonizarla con la de los otros organismos de las Naciones Unidas en Etiopía. Está previsto que el siguiente PEP se comience a elaborar en el cuarto trimestre del año. El equipo de evaluación aprueba este calendario.
48. Etiopía necesitará grandes cantidades de ayuda alimentaria en las próximas décadas. Es improbable que la producción nacional proporcione suficientes alimentos para alimentar a una población en constante crecimiento. Se necesitará importar grandes cantidades de alimentos para salvar la diferencia existente entre la disponibilidad de alimentos y las necesidades. El PMA debe prever que se le solicitará que proporcione alimentos para apoyar los esfuerzos del Gobierno y de los donantes destinados a acelerar el desarrollo.
49. El PEP para el período 2003–2006 debe elaborarse utilizando un enfoque de medios de subsistencia sostenibles. Únicamente mejorando la agricultura de subsistencia no se podrá mantener a una población que en 20 años habrá superado los 100 millones de personas. Se deben buscar medios de subsistencia alternativos, incluida una mayor atención al incremento de los ingresos de origen agrícola y no agrícola de los hogares. En este proceso, la ayuda alimentaria desempeñará un papel importante.
50. Se necesitará ayuda alimentaria del PMA para hacer frente al impacto de la epidemia de VIH/SIDA en la población afectada por la pobreza de Etiopía. Se calcula que entre 2,4 y 3,0 millones de etíopes, aproximadamente el 5% de la población, son seropositivos, la segunda proporción más alta de los países africanos subsaharianos. En el nuevo PEP y PP, se deben utilizar alimentos del PMA para mitigar los efectos del VIH/SIDA, proporcionando asistencia a las familias y las comunidades para mejorar su productividad.
51. La oficina del PMA en el país debe estudiar la posibilidad de analizar los resultados de la fase original del proyecto urbano en términos de los objetivos y limitaciones del PP y los probables resultados que alcanzarán el PMA y sus asociados. Este análisis deberá permitir priorizar los objetivos, centrarse en un número menor de componentes, seleccionar un número menor de categorías de beneficiarios y limitar el número de asociados. La reducción del número de elementos a los que se debe prestar atención simplificará la gestión y la medición del progreso.



SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
OEDE	Oficina de Seguimiento y Evaluación
ONG	Organización no gubernamental
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PGE	Plan de generación de empleos
PP	Programa en el país
SyE	Seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

