

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 13 - 14 de mayo de 1999

INFORMES DE LA DIRECTORA EJECUTIVA SOBRE ASUNTOS OPERACIONALES

Tema 6 del programa

INFORME PARCIAL SOBRE EL PROYECTO DE DESARROLLO NICARAGUA 4515.01

Asistencia a niños en edad preescolar y de primer ciclo de enseñanza primaria en zonas deprimidas de Nicaragua

Fecha de aprobación	22 de enero de 1997
Fecha de firma del plan de operaciones	5 de septiembre de 1997
Fecha de primera distribución	1 de febrero de 1998
Duración de la asistencia	Tres años
Duración del proyecto al 1° de febrero de 1998	Un año

Costo (dólares EE.UU.)

Costo total para el PMA	18 987 736
Costo total de los alimentos	12 776 752

Un dólar EE.UU. equivale a 11,4 córdobas en marzo de 1999.



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/99/6-G
14 abril 1999
ORIGINAL: INGLÉS

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_public/EB_Home.html).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

El funcionario del PMA encargado de coordinar el presente documento es el siguiente:

Oficial Superior de Enlace: Sra. R. Antolín tel.: 066513-2207

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



FINALIDAD DEL PROYECTO Y DE LA ASISTENCIA DEL PMA

Objetivos a largo plazo

1. El proyecto tiene como objetivos a largo plazo prestar asistencia al Gobierno de Nicaragua en:
 - a) mejorar la calidad y eficacia de la enseñanza básica (preescolar y primaria); y
 - b) aumentar la ingestión de alimentos nutritivos de los beneficiarios explícitos.

Objetivos inmediatos

2. Los objetivos inmediatos del proyecto son:
 - a) contribuir a una ingestión adecuada de alimentos y de micronutrientes mediante el suministro de una comida preparada, un galleta y una bebida con alto contenido energético y proteico (AEP);
 - b) prestar asistencia a los niños en edad preescolar de las comunidades para que lleguen al primero y segundo año de primaria del sistema de enseñanza institucionalizada;
 - c) mejorar la capacidad de concentración y de asimilación de la información de los niños beneficiarios mediante el suministro de apoyo alimentario y el alivio del hambre inmediato;
 - d) contribuir al aumento del índice de asistencia al primer y segundo año de primaria, del 70 al 80 por ciento; y
 - e) reducir la tasa de deserción escolar de 20 a 10 por ciento en el primer año de enseñanza primaria, y de 14 a 10 por ciento en el segundo año.
3. El proyecto se centra en los años primero y segundo de enseñanza primaria porque: a) son los años en que se registran las tasas de deserción escolar más elevadas; b) el proyecto dispone de recursos limitados; y c) los niños más jóvenes son más vulnerables desde el punto de vista nutricional.
4. Mediante las compras locales y la producción en el lugar de bebidas enriquecidas y galletas, el proyecto presta apoyo a la producción alimentaria nacional y genera oportunidades de empleo en las pequeñas panaderías, administradas principalmente por mujeres. Además, fomenta y refuerza la participación popular mediante la creación y gestión de centros para niños en edad preescolar.



Número de beneficiarios previstos

5. En el marco de los componentes de Mifamilia (Ministerio de la Familia) y del Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) (Ministerio de Educación), el número de beneficiarios directos asciende a 375 000 niños, desglosados de la manera siguiente:
- componente Mifamilia (niños de dos a seis años de edad): 125 000 niños de los centros comunitarios preescolares extra académicos reciben una comida completa (arroz, maíz, legumbres/pescado, bebida de cereales, aceite vegetal y azúcar) 220 días por año durante tres años;
 - componente del PINE (niños de cinco a nueve años de edad): 210 000 niños del primer ciclo de enseñanza primaria de las escuelas oficiales y 40 000 niños de los centros preescolares reciben 25 gramos de galletas y una bebida de cereales, 160 días por año durante tres años.

Ejecución

6. En 1998 se atendió a un total de 249 000 niños (126 990 niños y 122 010 niñas) en los centros públicos de educación escolar y preescolar, y a 118 662 niños en edad preescolar en los centros comunitarios (62 142 niñas y 56 520 niños). Este total corresponde al 98 por ciento de las cifras previstas (véase el Cuadro 1). El proyecto está presente en todo el territorio nacional y abarca 141 municipio.

CUADRO 1: NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y DÍAS DE COBERTURA (1998)

	Atendidos	Previstos	%
Beneficiarios			
Mifamilia	118 662	125 000	95
PINE	249 000	250 000	100
Total	367 662	375 000	98
Días de cobertura			
Mifamilia	165	220	75
PINE	88	160	55

7. Sin embargo, como se muestra en el Cuadro 2, por término medio se distribuyó solamente el 48 por ciento (50 por ciento para Mifamilia y 47 por ciento para el PINE) de la cifra de alimentos prevista.



CUADRO 2: DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS (1998)

Productos	Previstos (a)	Revisados (b)	Distribuidos (c)	Tasa de ejecución c/b %			
				Desglose según las tres fases principales			
				feb-dic	feb-jun	jul-oct	nov-dic
Mifamilia							
Bebida AEP	963	864	556	64,2	61,9	76,2	29,8
Maíz	825	740	159	21,5	31,7	5,7	0,0
Arroz	1 100	1 100	599	54,5	25,2	96,9	56,9
Legumbres	551	551	614	111,4	128,6	93,8	63,6
Aceite vegetal	275	247	238	96,4	92,9	115,6	37,5
Pescado en conserva	47	47	47	100,0	n.d.	100,0	100,0
Total	3 713	3 549	2 212				
PINE							
Galletas	2 000	n.d.	912	45,6	n.d.	n.d.	n.d.
Bebida AEP	1 400	n.d.	583	41,6	n.d.	n.d.	n.d.
Total	3 400	n.d.	1 495	44,0	n.d.	n.d.	n.d.

8. Tras algunos problemas iniciales, el componente Mifamilia ha cumplido puntualmente con los objetivos. La contribución del Gobierno fue oportuna y acertada. La ejecución de este componente se realizó en tres fases operacionales distintas. La primera, de febrero a junio, se caracterizó por la irregularidad del suministro de alimentos y una orientación inadecuada de la ayuda. Al comienzo de la operación, el componente disponía de muy pocos cereales en existencia. Además, parte del suministro anual de la mezcla de maíz y soja (MMS) se estropeó a causa de las deficientes condiciones de almacenamiento. Sin embargo, durante este período la tasa de distribución de todos los productos de que disponía el componente fue elevada. En la segunda fase, en los meses de mayo y junio, se realizó una importante reorientación de la ayuda, ya que Mifamilia había comenzado la operación en el mismo número de municipios (136) que en la fase anterior. Se adoptó una estrategia para suprimir progresivamente 72 municipios, y se fijaron cifras de planificación revisadas. De común acuerdo con el Gobierno, en los meses de septiembre a diciembre, antes de suprimir por completo la ayuda en enero de 1999, en estos municipios se distribuyeron sólo raciones reducidas de arroz, arvejas amarillas partidas y pescado. La asistencia a estas zonas afectadas por la supresión se está reorientando gradualmente a fin de aumentar la atención en los municipios más pobres.



9. Tras la reorientación, el componente ha proseguido su marcha sin problemas. Si se exceptúa la distribución del maíz, que no se suministró, la tasa de ejecución fue notablemente elevada de julio a octubre. La baja tasa de distribución registrada en los últimos meses del año, esto es, de octubre a diciembre, se ha de atribuir al huracán Mitch que afectó gravemente a la mayoría de las zonas beneficiarias. En el último trimestre, en estas zonas se cerraron las escuelas y los centros de educación preescolar. La distribución de alimentos prosiguió en los departamentos no afectados por el huracán.
10. Sin embargo, a las familias damnificadas se les prestó asistencia mediante la operación de urgencia en favor de las víctimas del huracán Mitch. Gracias a las existencias del proyecto, el PMA pudo responder rápidamente a esta urgencia sin precedentes: en las primeras dos semanas que siguieron al paso del huracán, el componente del PINE prestó asistencia a más de 32 000 niños. Para hacer frente a las necesidades más apremiantes de la operación de urgencia, se tomaron prestados de las existencias del componente Mifamilia unas 1 000 toneladas de alimentos del PMA.
11. Los cambios en la administración del proyecto ocasionaron deficiencias en la programación y retrasaron el inicio del componente del PINE. Después del nombramiento de un nuevo director en julio, la programación retomó el buen camino. Sin embargo, en septiembre, con los cambios en el Ministerio de Educación, el desembolso de los fondos de contraparte del Gobierno se retrasó, lo que entorpeció gravemente el último ciclo anual de producción y la distribución conexas de galletas y bebidas enriquecidas. Entretanto, el PINE y el Ministerio acordaron nuevos mecanismos de desembolsos de fondos, lo que debería eliminar los contratiempos en la ejecución en 1999.
12. Además, el proyecto ha recibido artículos no alimentarios por un valor de alrededor de 25 350 dólares: 2 052 láminas de zinc de Suecia, que se distribuyeron a 200 centros comunitarios de educación preescolar para la construcción de techos; y utensilios de cocina de Noruega.
13. Se realizaron varias operaciones rentables de venta de productos, y se generó un total de 2,8 millones de dólares con la venta de 4 521 toneladas de aceite vegetal crudo, donados por el Gobierno del Canadá por conducto del Servicio de salud y micronutrientes para la mujer. Estos fondos se utilizan para el enriquecimiento de las bebidas de cereales y las galletas, la compra de materia prima para las bebidas de cereales elaboradas en el lugar y el seguimiento y evaluación del proyecto, incluida la realización de un estudio de referencia.
14. Otros 2,5 millones dólares se obtuvieron con la venta de 2 728 toneladas de aceite vegetal crudo y 1 826 toneladas de arroz. Los fondos se utilizan para la fabricación local de galletas. Estas ventas se realizaron por conducto de la recién establecida Bolsa Agropecuaria de Nicaragua s.a. (BAGSA).

Compras y producción locales

15. A fin de mejorar la rentabilidad de la producción local de galletas y bebidas AEP, en 1998 se realizaron importantes esfuerzos para racionalizar los procesos de producción y distribución.
16. Se contrataron consultores externos para la ejecución de dos estudios:
 - a) un estudio de viabilidad para la producción en el lugar de bebidas AEP con el empleo de la técnica de extrusión; y
 - b) un examen de los procesos de producción y distribución de galletas.



17. Los consultores que dirigieron el estudio de viabilidad para la producción en el lugar de bebidas AEP, recomendaron la utilización de equipos de extrusión y señalaron a candidatos adecuados para explotarlos. Consecuentemente, el PMA, con la anuencia del Gobierno, seleccionó como organización asociada en la ejecución a la Asociación para el Desarrollo Nicaragüense (ASDENIC), una ONG nicaragüense. A fin de examinar y determinar los acuerdos de cooperación, se celebró con buenos resultados un taller de tres días de duración con la ASDENIC. El PMA, las autoridades nacionales del proyecto y la ASDENIC han suscrito un acuerdo tripartito. Para la compra del equipo de extrusión se ha convocado un concurso internacional y el material debería de llegar a Nicaragua próximamente.
18. Se estima que con la introducción de este equipo y su explotación a través del ASDENIC, es probable que los costos de producción se reduzcan por lo menos entre el 20 y el 25 por ciento. La ASDENIC reinvertirá todos los beneficios en un fondo rotatorio para ayudar a los hogares pobres encabezados por mujeres a emprender actividades generadoras de ingresos.
19. Tras el examen de los procesos de producción y distribución de galletas se llegó a la conclusión de que las galletas eran sumamente apreciadas y constituían un incentivo eficaz para que los niños acudieran a la escuela. Sin embargo, los costos de producción podían abarataarse mediante la reprogramación de la campaña de producción y la reducción del número de panaderías. Tras las recomendaciones del estudio, se introdujeron varias mejoras operacionales en el componente PINE. Se descentralizó el proceso de producción, lo que mejoró la eficacia de los mecanismos de distribución y redujo el número de panaderías, que pasaron de 44, en 1997, a 26 a finales de 1998. Estas medidas mejoraron la eficacia y racionalización de todo el proceso de supervisión, incluido el control de calidad, y abarataron sus costos.

Seguimiento y evaluación

20. Para el seguimiento del proyecto se ha establecido un Comité Técnico de alto nivel. El Comité se reúne mensualmente y esta formado por un representante de cada una de las siguientes organizaciones: el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Familia, la Secretaría de la Cooperación Exterior, los dos componentes del proyecto y el PMA. El Comité tiene la función de:
 - a) reforzar la coordinación entre las contrapartes;
 - b) evaluar periódicamente la ejecución del proyecto; y
 - c) seguir los logros de los objetivos del proyecto.
21. El Comité Técnico ha desempeñado un papel decisivo en la reorientación de la ayuda del componente Mifamilia, al promover la colaboración con otros programas estatales, como el Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ) financiado por el Banco Mundial/Noruega, y facilitar directrices a las autoridades nacionales del proyecto para el cumplimiento de las normas financieras en la gestión de los fondos generados.
22. Para el seguimiento de las actividades a nivel local, el proyecto dispone de 41 observadores. Otras ocho personas trabajan como supervisores de la producción de galletas y bebidas. Durante el año, el componente PINE duplicó el número de técnicos, que pasaron de ocho a 17, con lo que se mejoró considerablemente la eficacia del sistema de supervisión.



23. En 1998, el Centro de Investigación y Análisis Socioeconómica (CINASE) realizó un estudio de referencia, con fondos facilitados por conducto del Servicio canadiense de micronutrientes. Se encuestó a un número estadísticamente representativo de 1 120 niños en edad escolar y preescolar. El estudio llegó a la conclusión de que el proyecto había mejorado el estado nutricional de los beneficiarios; sin embargo, el estado nutricional de los niños (determinado por indicadores antropométricos como el peso para la edad, la talla para la edad y el peso para la estatura) se hallaba todavía por debajo de las normas del Centro Nacional de Estadísticas Sanitarias recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para los países en desarrollo. Esta situación se debe a la interacción de otros factores, como la inseguridad alimentaria familiar, la elevada tasa de morbilidad, las condiciones higiénicas inadecuadas, una dieta pobre y poco variada, y la vulnerabilidad a las infecciones.
24. En cuanto a los niveles plasmáticos de hierro, no se encontraron diferencias significativas entre el grupo testigo y los beneficiarios: el nivel medio de hemoglobina se situaba en torno a los 12 g/dl (la anemia se detecta cuando el nivel de hemoglobina en el plasma se sitúa 2 desviaciones estándar por debajo de los valores normales (11-12 g/dl)).
25. Sin embargo, el estado de los beneficiarios en cuanto a vitamina A era deficiente, pues la mitad de los niños presentaban algunos signos clínicos de carencia de vitamina A (lesiones oculares, ceguera nocturna, nivel plasmático de retinol reducido).
26. Según el estudio de referencia, alrededor del 50 por ciento del personal de los centros comunitarios preescolares ha recibido capacitación en higiene y manipulación de alimentos, y la mayoría de ellos aplica estas prácticas. No obstante, algunos centros carecen de la infraestructura adecuada para un correcto almacenamiento y manipulación de los alimentos. Para ofrecer condiciones higiénicas y sanitarias adecuadas, se necesita introducir mejoras infraestructurales (agua corriente, letrinas e instalaciones de cocina, entre otras).
27. El estudio de referencia llegó a la conclusión de que para mejorar las dietas de los beneficiarios y hacerlas más variadas, era necesario mejorar la capacitación en prácticas nutritivas, higiénicas y sanitarias y promover la horticultura doméstica entre los integrantes de las comunidades.

Capacitación

28. Para ayudar a las comunidades a reforzar en mayor grado su propia capacidad de gestión y coordinación, el componente Mifamilia realizó un total de 46 actividades de capacitación en materia de organización y participación comunitaria, e higiene y preparación de alimentos. Un total de 1 948 personas (425 profesores, 1 230 madres y 293 padres de familia) procedentes de todo el país participaron en tales actividades.
29. Los dos directores del proyecto y el oficial de proyecto del PMA visitaron los proyectos de alimentación escolar en El Salvador para intercambiar experiencias, y los dos coordinadores en cuestiones de género de los componentes del proyecto asistieron a un taller sobre apreciación rural participativa con un estrategia orientada hacia la problemática de género en El Salvador (diciembre de 1998).
30. En junio de 1998 se celebró un taller sobre almacenamiento y manipulación de alimentos para los técnicos de Mifamilia y algunos miembros del personal del PMA. Además, para inicios del segundo año se programó la organización de dos talleres: uno para el plan de acción del proyecto para 1999, y el otro para la capacitación conjunta en organización y participación comunitarias, desarrollo de recursos humanos y seguridad alimentaria.



31. El PINE organizó tres actividades de capacitación para los supervisores del proyecto en las esferas siguientes: formación de dirigentes, organización comunitaria y planificación del trabajo comunitario. Además, en el año se celebraron dos talleres de dos días de duración para panaderos y supervisores.

Administración y logística de los alimentos

32. El componente Mifamilia subcontrata los servicios de la compañía estatal, el Programa de Apoyo Alimentario (Papal), para la manipulación y almacenamiento de los alimentos en el almacén central en Managua, y su transporte a los diferentes departamentos. Los padres, con la ayuda de las autoridades locales y ONG, se encargan del transporte de los alimentos de los depósitos departamentales a los centros preescolares.
33. Dado que los productos del componente PINE se producen en el lugar, la administración de los alimentos difiere de la del componente Mifamilia. Los ingredientes para la producción de galletas y bebidas se compran en el lugar y luego se entregan a las panaderías para que procedan a la elaboración. De ahí, los productos solían guardarse en almacenes centrales y distribuirse directamente a las diferentes escuelas. Esta modalidad de distribución demostró ser eficaz pero costosa. Tras el examen de la producción y distribución de galletas arriba mencionado, ahora las galletas y bebidas AEP producidas en el lugar se transportan a determinados puntos de distribución. De ahí, las autoridades escolares y los padres se encargan de transportarlas a las diferentes escuelas. Además, en lugar de utilizar el almacén central, en las zonas del proyecto se han establecido depósitos departamentales.
34. Se han registrado pérdidas desdeñables de legumbres y arroz posteriores a las entregas. Sin embargo, como consecuencia del almacenamiento inadecuado de la mezcla de maíz y soja, 139 toneladas de dicho producto se declararon no aptas para el consumo humano. Esta cantidad se vendió como pienso. Los ingresos obtenidos (unos 22 000 dólares) se utilizaron para la producción local de galletas y bebidas de cereales.

Contribución del Gobierno

35. Todos los años, el Gobierno destina fondos para sufragar los costos ordinarios y operacionales de las dos dependencias de ejecución del proyecto. El Ministerio de Finanzas y Créditos Públicos desembolsa los fondos para los dos ministerios de ejecución, esto es Mifamilia y el Ministerio de Educación/PINE, quienes a su vez los entregan a las dependencias de ejecución correspondientes. En el caso del componente Mifamilia, la contribución del Gobierno ha sido notable, pues el 100 por ciento de los fondos asignados se desembolsaron, por lo general de manera puntual. Sin embargo, en el componente PINE ha habido retrasos considerables y una insuficiente movilización de recursos por parte del Ministerio de Educación. A través del diálogo constante con el Gobierno y en consideración de la nueva administración del PINE y el Ministerio de Educación, la eficacia y puntualidad de la contribución gubernamental deberían de mejorar en 1999.

Ayuda exterior

36. Las actividades del proyecto se coordinan con proyectos financiados por el Banco Mundial, el UNICEF y una serie de ONG, como SoyNica, ASDENIC, *Redd Barna*, Prodega, *World Aid*, Agua para la Vida y *Feed the Children*. En 1998, el PAININ (financiado por el Banco Mundial y el Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD)) fue un colaborador muy importante. La finalidad del PAININ es reforzar los centros preescolares del



componente Mifamilia mediante el suministro de otros insumos, entre ellos infraestructura y capacitación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

37. En 1998, el proyecto benefició a casi 370 000 niños en edad escolar y preescolar, equivalente al 98 por ciento de las cifras previstas. No obstante los problemas con que ha tropezado el componente PINE y la reducción espectacular de los niveles de actividad durante el último trimestre debido a las consecuencias del huracán Mitch, el proyecto ha realizado progresos importantes en lo que se refiere a: a) la orientación de la ayuda hacia las zonas más afectadas por la inseguridad alimentaria y la pobreza; b) la racionalización del proceso de producción de galletas; y c) el mejoramiento de la logística y la reducción de los costos de transporte del componente PINE.
38. Con la firma del acuerdo con la ASDENIC para la producción futura de galletas y bebidas AEP con el equipo de extrusión, cuyo empleo reducirá considerablemente los costos de producción, se han establecido los cimientos para la sustitución gradual de la ayuda exterior con programas nacionales de alimentación escolar.
39. Mediante el establecimiento y funcionamiento eficaz del Comité Técnico, y bajo la dirección del director nacional y el recién nombrado director del PINE, los dos componentes del proyecto han trabajado de manera mucho más integrada que antes. Esta colaboración ha sido particularmente eficaz en la fase de programación de las actividades y la supervisión conjunta del proyecto sobre el terreno.
40. Las ventas de productos fueron operaciones rentables. Sin embargo, debido a las limitaciones generales de recursos de que dispone el PMA para las actividades de desarrollo, no siempre fue posible confirmar con la debida antelación la llegada de los productos para entablar el proceso de negociación de las ventas en las mejores condiciones posibles. Se recomienda entregar directamente dinero en efectivo en lugar de pasar por el proceso de las ventas.
41. Para 1999, se recomienda introducir los siguientes ajustes:
 - a) seguir reforzando el componente PINE mediante:
 - i) el mejoramiento de la rendición de cuentas y planificación financieras; y
 - ii) la instalación y gestión del equipo de extrusión por una ONG nacional;
 - b) reforzar la participación y organización comunitarias mediante actividades de capacitación en colaboración con las ONG y otros asociados a nivel local y nacional, con insistencia en las cuestiones relativas al género;
 - c) aumentar el número de centros comunitarios preescolares beneficiarios en las zonas seleccionadas más afectadas por la inseguridad alimentaria y la pobreza;
 - d) solicitar que se entregue dinero en efectivo para las compras locales; y
 - e) garantizar que los envíos alimentarios del PMA lleguen puntualmente y se dirijan de preferencia al Puerto Corinto en condiciones c.i.f.

