

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 17-19 de mayo de 2000

## INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del programa

*Para examen*



Distribución: GENERAL

**WFP/EB.2/2000/3/3**

31 marzo 2000

ORIGINAL: INGLÉS

## INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL PMA EN PERÚ<sup>1</sup>

PERÚ 2341—Asistencia alimentaria a grupos  
de mujeres para el desarrollo de  
microempresas de mujeres

PERÚ 4808—Asistencia alimentaria a  
alumnos de escuelas de enseñanza  
preescolar y primaria en zonas rurales

PERÚ 5162—Rehabilitación ecológica de  
pequeñas cuencas hidrográficas de la zona  
andina

### RESUMEN

La cartera del PMA se compone de tres proyectos que se ejecutan en ámbitos geográficos diferentes y tienen por finalidad: a) fortalecer la organización de grupos de mujeres campesinas, aumentar la valoración social, capacidad y participación de las mismas y contribuir además a la generación de ingresos monetarios; b) combatir el hambre, reducir la incidencia de anemia y contribuir a mejorar el aprendizaje de los alumnos de enseñanza preescolar y primaria de las zonas rurales; y c) incentivar la participación de campesinos pobres en trabajos de rehabilitación y manejo de suelo y agua, aumentando el nivel de organización, la disponibilidad de alimentos y la toma de conciencia de los problemas ecológicos de las microcuencas que habitan.

Los resultados obtenidos no han sido uniformes en lo que se refiere a su efectividad, pero en términos generales pueden calificarse como positivos ya que han permitido cumplir en parte con las prioridades y planes fijados por el Gobierno para combatir la inseguridad alimentaria y la pobreza de las zonas rurales.

La misión considera que sería pertinente continuar con estas ayudas del PMA, pero reformulando la concepción y ámbitos de los proyectos. Con este fin recomienda la formulación de un programa o proyecto marco que englobe la continuación de las actividades de los tres proyectos actuales y que al mismo tiempo los reformule y ejecute sólo en los tres departamentos más pobres del país (Apurímac, Ayacucho y Huancavelica).

<sup>1</sup>El informe completo está disponible en español solamente.

## 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 Evaluación (OEDE): Sr. A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Oficial Superior de Evaluación (OEDE): Sra. S. Frueh tel.: 066513-2033

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2645).



---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

|             |   |
|-------------|---|
| APAFA       | Asociaciones de Padres de Familia   |
| FONCODES    | Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social                            |
| INFES       | Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud                    |
| ONAA        | Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria                                    |
| PASE        | Programa de Apoyo Social a la Educación                                       |
| PEP         | Perfil de la estrategia en el país  |
| PROFECE     | Programa Femenino de Consolidación de Empleo                                  |
| PRONAA      | Programa Nacional de Asistencia Alimentaria                                   |
| PRONAMACHCS | Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos |



---

## INTRODUCCIÓN

1. Una misión multidisciplinaria<sup>2</sup> evaluó, entre el 25 de octubre y el 12 de noviembre de 1999, los tres proyectos que componen la cartera de proyectos del PMA en Perú<sup>3</sup>. La evaluación tuvo como objetivo analizar el diseño, la ejecución y el impacto de los proyectos con el fin de establecer la contribución que esta cartera ha tenido en la reducción de la inseguridad alimentaria y la pobreza de la población, y hacer recomendaciones para fortalecer o modificar la estrategia general del PMA en Perú.

---

## ANTECEDENTES

2. En Perú el decenio de los años ochenta fue un período perdido en lo que respecta al desarrollo económico y social. En agosto de 1990 el Gobierno peruano decidió enfrentar la grave crisis económica y social mediante la aplicación de un riguroso programa de ajuste estructural. Los principales logros macroeconómicos de este programa han sido: reducción de la inflación, fuerte crecimiento del Producto interno bruto (PIB) y mejora de las reservas internacionales.
3. No obstante, la población pobre del país sigue siendo muy numerosa dado que en 1997 se acercaba a los 12,3 millones de personas (frente a una población total de 25 millones de personas), de las cuales 3,6 millones estaban en situación de extrema pobreza. La pobreza afecta al 35% de la población urbana, mientras que en las zonas rurales el flagelo alcanza al 65% de los habitantes; las zonas más pobres son las de la Sierra rural, donde el porcentaje sube al 68%.
4. La mayoría de la población pobre, especialmente la de la Sierra rural, sufre también de inseguridad alimentaria debido a factores estructurales que reducen la autoproducción de alimentos y la generación de ingresos monetarios de las familias campesinas.

---

## ASISTENCIA DEL PMA

5. La asistencia alimentaria del PMA al Perú comenzó en 1964; desde esa fecha hasta octubre de 1999 la ayuda del PMA ha alcanzado un valor total de 158,3 millones de dólares EE.UU. Los tres proyectos en curso, evaluados en este informe, comenzaron a ejecutarse entre 1992 y 1997.
6. Es importante destacar que formalmente los tres proyectos examinados no forman parte de un programa en el país del PMA para Perú; sin embargo, debe tenerse en cuenta que a mediados de 1996 la oficina local del PMA, basándose en el Perfil de la estrategia en el país (PEP), preparó el borrador de un documento para la creación de este programa en el que se incluía a los tres proyectos como actividades básicas.

---

<sup>2</sup> La misión se compuso de un jefe de misión (FAO/IC), una experta en microfinanzas (OIT), una experta en educación (UNESCO) y un experto en recursos naturales (FAO/IC).

<sup>3</sup> El Anexo contiene una descripción detallada de cada proyecto.



## EVALUACIÓN DE LA CARTERA COMO PROGRAMA

7. Aunque se tenía previsto evaluar la cartera tomando en cuenta el borrador de este programa, la misión llegó a la conclusión de que la cartera actual no funciona como programa.
8. Tanto los oficiales del PMA como los funcionarios de las contrapartes nacionales han actuado con un sentido de propiedad exclusiva de los proyectos que ha impedido la articulación de los mismos para obtener los mejores resultados e impactos.
9. Otros factores que han reducido las posibilidades de integración de los proyectos se relacionan con la falta de concordancia de los ámbitos de ejecución y la inexistencia de una metodología única en lo que se refiere al acercamiento a las comunidades, la selección de beneficiarios y el enfoque de género.

## CONCLUSIONES GENERALES DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS

### Pertinencia

10. Los objetivos de los proyectos evaluados guardan correspondencia con las prioridades nacionales y el mandato del PMA para reducir la inseguridad alimentaria y mitigar la pobreza. No obstante, debe destacarse que, independientemente de las intenciones del PEP en cuanto a la selección de los beneficiarios, muchas de las escuelas, grupos de mujeres y microcuencas atendidas se encuentran localizadas en distritos que no figuran en la lista de los 419 distritos prioritarios del Plan Nacional de Nutrición y Alimentación 1998-2000 y la Estrategia Focalizada de Lucha Contra la Pobreza 1996-2000.
11. Las actividades atendidas por los proyectos de la cartera del PMA en Perú están relacionadas y coordinadas con las acciones de otros programas o acciones del Gobierno o de otros donantes.
12. El proyecto PERÚ 5162 de manejo de recursos naturales estratégicos para elevar la producción de alimentos e ingresos de los campesinos, sobre todo cuando éstos disponen de tierras comunitarias, es el que presenta las mayores ventajas comparativas para aplicar la metodología de alimentos por trabajo.
13. En el caso del proyecto PERÚ 4808, no obstante que los objetivos de desarrollo sean difíciles de medir y que sus impactos se observarán a largo plazo, el proyecto sigue siendo una de las mejores vías para hacer realidad el principio de universalización de la educación inicial y primaria, y elevar el nivel de aprendizaje y formación de los recursos humanos del futuro.
14. Las actividades del proyecto PERÚ 2341 son las que más han contribuido a incrementar la valoración social de la mujer campesina y el papel que ésta desempeña en el desarrollo familiar y comunitario.

### Población beneficiaria

15. En términos generales, los proyectos de la cartera del PMA en Perú están dirigidos a beneficiar a los grupos más vulnerables en lo referente a la seguridad alimentaria y la pobreza. No obstante, debe reconocerse que los grupos urbanos radicados en las grandes



ciudades atendidas por el proyecto PERÚ 2341 presentan situaciones relativas más cómodas que las de los pobres rurales.

## Diseño

16. El diseño de los proyectos del PMA presenta algunas deficiencias que reducen las posibilidades de lograr buenos resultados. Las principales limitaciones están relacionadas con la falta de previsión o flexibilidad para ajustarse a los cambios institucionales producidos y a los cambios presupuestarios de las entidades.
17. El ejemplo más evidente de la rigidez en el diseño es el del proyecto PERÚ 4808. Este proyecto fue planificado para ser ejecutado por el Programa de Apoyo Social a la Educación (PASE) que dependía del Ministerio de Educación. Aunque antes de iniciar las actividades del proyecto, el programa PASE fue transferido al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), el proyecto continuó siendo ejecutado por el Ministerio que no tenía capacidad institucional ni presupuesto para cumplir los compromisos asumidos.
18. Otros de los puntos débiles del diseño de los proyectos están relacionados con la ausencia de requisitos de estudios de base y fijación de indicadores de impacto destinados a medir el mejoramiento de las condiciones de los beneficiarios, y con las deficiencias en los sistemas de medición y seguimiento de la evolución de los proyectos.
19. En el caso especial del proyecto PERÚ 2341, puede decirse que el diseño sobrestimó la capacidad institucional de Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) en lo que se refiere a la gestión del sistema de crédito. Por su parte el diseño del PERÚ 5162 manifiesta una tendencia pronunciada hacia la conservación orientada preferentemente al recurso suelo, y ha debido modificarse para introducir una orientación productiva con énfasis en la modificación del sistema de cultivo mediante la introducción del miniriego.
20. Es importante destacar también que en el proyecto PERÚ 2341 existen incongruencias entre la línea estratégica de las recomendaciones de la misión de evaluación de 1994, consignadas en el informe resumido aprobado por el PMA en mayo de 1995, y la seguida por la enmienda del plan de operaciones realizada en julio de 1997.

## Manipulación de la ayuda alimentaria

21. La manipulación, almacenamiento y el control de los alimentos donados para distribución directa y el de los alimentos locales que realiza el PRONAA son muy buenos y aseguran el mantenimiento de la cantidad y calidad de los mismos.
22. El sistema de monetización del trigo donado por el PMA para la creación de un fondo destinado a compras de alimentos locales producidos por pequeños productores es exitoso y no presenta mayores complejidades administrativas o logísticas para el PRONAA.
23. También funciona debidamente el sistema de distribución de los alimentos a los beneficiarios. En el proyecto PERÚ 5162, la distribución es muy espaciada (trimestral) y debe ser mensual. La distribución trimestral puede disminuir el grado de incentivo que tienen los grupos que realizan las obras materiales de conservación y manejo. Falta que el PRONAA aplique un sistema de carta de recepción de cada beneficiario, donde el beneficiario firme por todo producto recibido.



## Resultados

24. El proyecto PERÚ 5162 cumplió aceptablemente con la mayoría de las actividades y metas previstas. El proyecto PERÚ 4808 no ha cumplido con sus objetivos por los atrasos en las entregas del PMA y por el traspaso del PASE al FONCODES.
25. El proyecto PERÚ 2341 tampoco ha cumplido con todas las metas originales, porque otorgó menor cantidad y monto de créditos que los planificados, pero sí promovió y consolidó los grupos de mujeres, contribuyó decididamente a la alfabetización de las mujeres e incrementó la participación activa de ellas en el financiamiento del hogar y en la toma de decisiones dentro de las organizaciones comunitarias.
26. La ayuda alimentaria y la ración distribuida en cada uno de los tres proyectos es bien aceptada por los beneficiarios y no perjudica la producción agrícola del país ni la de las zonas de influencia de los proyectos, según los varios estudios.

## Repercusiones<sup>4</sup>

27. Las principales repercusiones del proyecto PERÚ 5162, de acuerdo con un estudio de evaluación de impacto que se realizó a fines de 1998, son: incremento del 30% en el mejoramiento de la superficie agrícola en promedio y aumento del 17,6% con respecto a la producción obtenida el año anterior. Además, si bien no se han cuantificado, también se han logrado repercusiones positivas en lo que se refiere a la valoración de las tierras, la satisfacción de necesidades básicas, el mejoramiento de la dieta y de los ingresos familiares y la disminución de la migración.
28. En el caso del proyecto PERÚ 4808, la información contenida en el informe de evaluación de diciembre de 1998 y en el documento de la ONG "GRADE" no permite medir las repercusiones del proyecto, sobre todo en lo que se refiere a la mejora de la capacidad de aprendizaje de los niños. Lo que sí demuestra el informe de GRADE es que aunque el proyecto satisface el 100% de las necesidades de hierro de los niños atendidos, la prevalencia de anemia se mantiene en un 48%. Esto demuestra que gran parte de estos aportes se pierde por la falta de condiciones de saneamiento ambiental que caracteriza a los colegios, lo que aumenta la incidencia de las parasitosis y las enfermedades conexas. El informe de GRADE documenta repercusiones positivas en: a) asistencia; b) retención, c) reducción de las repeticiones, y d) capacidad de memoria y otros aspectos.
29. El proyecto PERÚ 2341 no dispone de una información general fidedigna que permita realizar una medición de las repercusiones. No obstante, la información disponible indicaría que la mayoría de los grupos atendidos no genera los ingresos netos suficientes para hacer frente al pago de las cuotas de los créditos y retribuir las horas trabajadas por sus socias.
30. La repercusión cualitativa más importante obtenida por el proyecto PERÚ 2341 es haber logrado el fortalecimiento y consolidación de la mayoría de los grupos de mujeres, lo que les ha permitido participar más activamente en los procesos de desarrollo de la familia y la comunidad. El proyecto ha hecho posible la mejora substancial de la capacidad de las mujeres y una mayor valoración social.

---

<sup>4</sup> En términos profesionales, se hace una distinción entre "resultado", que es el efecto a corto plazo de la intervención, y "repercusión", que es el efecto de mayor alcance. El término "repercusión", tal como se utiliza en este informe resumido, se refiere a los efectos a corto plazo logrados por el proyecto.



### Contrapartes oficiales

31. La labor del PRONAA en la logística de alimentos y en la prestación del paquete de apoyo integral a los grupos de mujeres ha sido muy buena. En cambio, en lo que se refiere a la gestión del sistema de crédito, no ha tenido la misma efectividad porque el mandato y la característica básica de la institución es suministrar asistencia social y no prestar apoyo financiero.
32. El desempeño del Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) ha sido muy bueno, ya que esta institución tiene la ventaja de usar alimentos como incentivo para la constitución de grupos de manejo de recursos naturales y la promoción de su trabajo. Asimismo, dispone de una red tecnológica de comunicaciones afianzada y de recursos para atender a necesidades no alimentarias, aunque le faltan una mayor orientación productiva de riego y de elaboración agroindustrial y un adecuado enfoque de género.
33. A juicio de la misión, el Ministerio de Educación ha carecido de una visión de desarrollo del proyecto, especialmente en lo que respecta al uso de alimentos como elemento mejorador de las capacidades de aprendizaje de los niños. Es por esta razón que no ha logrado cumplir con los compromisos asumidos en el Plan de Operaciones del proyecto PERÚ 4808.

### Desarrollo de microempresas (PERÚ 2341)

34. El proyecto PERÚ 2341 ha estado muy condicionado por el tipo de población destinataria con la que ha trabajado. Es muy difícil lograr microempresas sostenibles partiendo de grupos de mujeres analfabetas fuertemente limitadas por las condiciones de la extrema pobreza.
35. El sistema de crédito empleado en el proyecto PERÚ 2341 ha sido poco efectivo porque, en la mayoría de los casos, los préstamos recibidos han tenido un valor considerablemente menor que el monto de los alimentos suministrados al grupo o estaban relacionados con actividades poco rentables. Normalmente, en estos casos cuando se terminó de pagar el crédito el grupo entró en crisis o en disolución, lo que evidencia que el principal incentivo de la conformación del grupo era la recepción de los alimentos y no el desarrollo de una experiencia empresarial.
36. La continuación de la entrega de alimentos después del otorgamiento de los créditos ha sido una práctica desacertada, dado que la coexistencia de ambas modalidades de apoyo va en desmedro de la formación del sentido de responsabilidad del pago y de constitución de la racionalidad empresarial del grupo. Esta situación ha mejorado paulatinamente, pero en la mayoría de los casos aún es muy baja la relación entre los ingresos mensuales por venta y el valor del crédito otorgado.
37. La asistencia técnica constituye un instrumento importante de capacitación para el trabajo. La misión ha observado una mejora notable en la calidad de los productos, así como en el manejo de los instrumentos de producción y gestión.
38. Aproximadamente un 5% de las microempresas apoyadas muestran muy buenas posibilidades de sostenibilidad. Entre éstas se destacan las dedicadas a productos de panadería, molinería y confecciones relacionadas con proyectos de instituciones oficiales.



## Participación de los beneficiarios

39. La participación de los beneficiarios en los proyectos PERÚ 2341 y PERÚ 4808 es buena, aunque las socias de los clubes de madres y las participantes en los grupos de desayuno escolar no siempre perciben el objetivo de desarrollo que tiene la ayuda alimentaria recibida.
40. En el proyecto PERÚ 5162, la participación de los beneficiarios en la planificación de las intervenciones es muy reducida, aunque formen parte de los comités de conservación de microcuenca o caserío. En algunos casos pudo constatarse una acumulación de cargos en pocos agricultores y el establecimiento de nuevas relaciones de dominio. La participación de hombres y mujeres es más intensa y solidaria en los casos de grupos campesinos propietarios de tierras comunitarias. Asimismo, la comprensión del concepto de microcuenca y la aceptación de trabajos en áreas comunes son más fáciles y productivas en estos casos.
41. En el proyecto PERÚ 4808, la participación de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), en el desarrollo de las actividades tiene un alto valor de representación social, lo que es muy apreciado por los hombres.

## Consideraciones de género

42. La participación global de las mujeres en los tres proyectos que componen la cartera del PMA en Perú alcanza el 63% en lo que se refiere al número de beneficiarios. En el proyecto PERÚ 2341, el 100% de las beneficiarias son mujeres, en el proyecto PERÚ 4808 el 50%, y en el PERÚ 5162 la participación de las mujeres en las diferentes tareas fluctúa entre el 20% y el 30%.
43. El proyecto PERÚ 2341 es el que más promueve la revaloración de las mujeres. Los resultados favorables se observan en los tres niveles de participación de la mujer: en el hogar, en la medida en que participa más en la economía familiar, tiene mayor seguridad para expresar sus opiniones y tomar decisiones; en el nivel comunal, se aprecia un reconocimiento mayor de la mujer en la estructura de poder y de decisión de las organizaciones comunitarias; en el plano político, un número importante de las mujeres que desempeñan cargos en las microempresas promovidas por el proyecto ocupan puestos o ejercen funciones de liderazgo en las comunidades donde actúan. Dieciocho de ellas han alcanzado cargos electivos y/o políticos en los municipios distritales y provinciales.
44. Si bien aún se observan diferencias muy amplias en cuanto a la igualdad entre hombres y mujeres en la toma de decisiones, la experiencia del proyecto PERÚ 2341 demuestra que las estrategias de desarrollo para combatir la pobreza con perspectivas de género son un instrumento eficaz para otorgar más poder a la mujer. Las debilidades que la misión apreció con respecto al impacto del proyecto desde la perspectiva de género tienen su origen en la persistencia de una relación paternalista de parte del equipo del proyecto y de los consultores.
45. En el proyecto PERÚ 4808, la asignación de los recursos a lo largo de los tres años del proyecto ha sido homogénea (50% niñas y 50% niños). El rendimiento escolar por sexos, según los profesores, es casi igual entre niños y niñas; sin embargo, en algunas escuelas visitadas, las niñas de quinto y sexto grado se expresaban con mucha dificultad en castellano y recurrían al quechua. Esto indica, al parecer, que los profesores prestan más atención, involuntariamente, a los niños que a las niñas, lo que refleja el desconocimiento que éstos tienen, por falta de capacitación adecuada, del enfoque de género en la realización de sus tareas.



46. Las madres son las que más participan en las actividades del colegio y directamente en la preparación de los desayunos, pero cuando se trata de funciones directivas es el hombre que ocupa el puesto. Las mujeres (madres y profesoras) participan en los comités de alimentación escolar, pero por falta de información no se dispone de datos desglosados por sexo que permitan mostrar los porcentajes correspondientes. La encuesta realizada en 1998 no incorporó preguntas relativas a niveles de control y toma de decisiones por género.
47. En el proyecto PERÚ 5162, aunque un porcentaje muy bajo de los beneficiarios directos son mujeres, se ha logrado abrir un espacio de participación progresiva a la mujer en la toma de decisiones en la comunidad, al promover su asistencia y participación activa en las asambleas. A nivel de la sociedad, su integración se expresa en la participación política en diversas instancias o gobiernos locales. La mujer desempeña un papel preponderante en el proyecto. Participa en todas las actividades y adquiere conocimientos en conservación y ordenación de suelos, forestación, manejo y selección de semillas. Debe notarse que la participación de la mujer en el proyecto se extiende además al proceso de toma de decisiones a través de su incorporación en las juntas directivas de los comités de conservación.
48. Una de las dificultades que se plantean es el escaso nivel de educación e instrucción que tienen las mujeres en las microcuencas abarcadas por el proyecto; sin embargo, el proyecto ha optado por que ellas participen en calidad de miembros suplentes, en el marco de un proceso de capacitación específico.

## Sostenibilidad

49. El proyecto que presenta las mayores posibilidades de sostenibilidad es el PERÚ 5162. En efecto, en aquellas comunidades en las cuales la conservación y la promoción y diversificación productivas han tenido un impacto sensible en los ingresos de las familias, la continuación de estas actividades ya no depende de la entrega de alimentos.
50. En el caso del proyecto PERÚ 2341, la sostenibilidad de las microempresas y los grupos de generación de ingresos apoyados es muy limitada. Sólo un pequeño grupo, que no superaría el 5% del total, podría continuar sus actividades sin la asistencia técnica y el crédito del proyecto. El 95% restante aún depende de estos tipos de apoyo y una gran mayoría de los grupos continúa dependiendo de la ayuda alimentaria.
51. La sostenibilidad de las actividades desarrolladas por el proyecto PERÚ 4808 estará íntimamente relacionada con los objetivos y capacidad del Gobierno del Perú, que otorga amplia prioridad al suministro de desayunos escolares, especialmente por medio del FONCODES.

## Seguimiento y evaluación

52. Aunque se han establecido indicadores de seguimiento y, hasta cierto grado, de impacto, ninguno de los tres proyectos cuenta con un buen sistema de seguimiento y evaluación, pese a que se ha avanzado algo mediante la recolección de datos realizada a través de las encuestas diseñadas por la Universidad del Pacífico. Las encuestas han sido eficaces en el caso del proyecto PERÚ 4808, pero no muy útiles para los proyectos PERÚ 2341 y PERÚ 5126.
53. Los tres proyectos carecen de los estudios de base que permitirían medir los avances realizados entre la situación “sin proyecto” y la situación “con proyecto”. Además, en el proyecto PERÚ 5162 no se dispone de programas informáticos que permitan simular y



representar tridimensionalmente mediante gráficos los avances económico-financieros y físico-biológicos.

54. Asimismo, ninguno de los proyectos cuenta con indicadores de impacto dirigidos específicamente a la medición del mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios. Esta situación pone de manifiesto el bajo nivel de participación que tienen los beneficiarios en la fijación de los indicadores necesarios para efectuar el seguimiento de los proyectos.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LO QUE RESTA DE EJECUCIÓN Y PARA UNA ESTRATEGIA FUTURA

### Proyecto PERÚ 2341

55. La misión recomienda que el PRONAA, con el apoyo de un consultor externo, evalúe inmediatamente la operatividad del sistema de información. La escasa fiabilidad de los datos existentes dificulta la gestión y por tanto la toma de decisiones oportunas, restándole eficiencia y eficacia a la intervención.
56. Se recomienda evaluar la calidad de la intervención de los consultores de acuerdo con los resultados obtenidos, de tal manera que se cuente con una lista de consultores con quienes se podría continuar trabajando en el futuro.
57. En cuanto al tema de comercialización, la misión recomienda contratar al Programa Femenino de Consolidación de Empleo (PROFECE) del Ministerio de Trabajo para realizar un estudio sobre comercialización, a fin de obtener información sobre nuevos mercados para los grupos.
58. Con la finalidad de obtener mejores resultados, se sugiere ejecutar un programa de capacitación en temas de género dirigido a los miembros de los equipos del PRONAA, tanto en la unidad central como en las unidades ejecutoras.
59. Por último, se recomienda la difusión de los resultados del proyecto a través de una publicación que contenga los objetivos y resultados alcanzados, la estrategia de intervención, los logros y dificultades y los testimonios de las dirigidas, que por sí solas, como ha observado la misión, constituyen información valiosa acerca del alcance del proyecto en materia de género.

### Proyecto PERÚ 4808

60. Se recomienda centrar la atención del proyecto en las zonas rurales de mayor necesidad, es decir en los centros educativos unidocentes multigrados y de educación inicial, en coordinación con FONCODES, institución que también tiene el mandato de elaborar una cartografía de la pobreza.
61. El PMA debe asegurar la dotación de los recursos antes del inicio escolar, para que la distribución de los alimentos se haga a tiempo y coincida con el inicio del año escolar a fin de evitar las ausencias que siempre ocurren cuando no se suministra el desayuno.
62. Teniendo en cuenta que para muchos niños y niñas el desayuno constituye el único alimento nutritivo del día, y que éstos recorren grandes distancias para llegar a la escuela, la misión recomienda que en los centros educativos de comprobada inseguridad



alimentaria se proporcionen una ración de desayuno inmediatamente al ingreso al colegio y otra ración a la hora del almuerzo.

63. El Ministerio de Educación y el PRONAA deben coordinar con el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), con carácter de urgencia, la instalación de 15 aulas (módulos) en los centros educativos previamente seleccionados. Este compromiso fue pactado con la misión de evaluación y la presidenta del directorio del INFES. La propuesta del INFES también incluye la donación de material de construcción como puertas, ventanas y láminas de cinc, entre otros.
64. Deberá invitarse a representantes del INFES, el FONCODES y el Ministerio de Salud a participar en el Comité nacional de políticas del proyecto.
65. El Ministerio de Educación debe retomar la coordinación establecida con el Ministerio de Salud para llevar a cabo la campaña de control parasitario al inicio del año escolar, y coordinar con el centro de salud más próximo para determinar la talla y peso de los alumnos al inicio de las actividades escolares.
66. La capacitación de los docentes y padres de familia debe reforzarse en los aspectos de preparación de alimentos y contenido nutricional de los desayunos. El tema de género es otro aspecto que ha de considerarse en los talleres de capacitación.
67. El PMA debe evaluar la posibilidad de conseguir financiamiento para proporcionar motocicletas a las unidades operativas del PRONAA y las direcciones regionales de educación para facilitar las actividades de seguimiento.

### Proyecto PERÚ 5162

68. Al 30 de septiembre de 1999 existe un saldo pendiente de 7.440 toneladas de trigo, 4 de aceite, 14 de grasa comestible, 400 de pescado enlatado y 1.780 de arvejas, según el compromiso establecido en el plan de operaciones y las revisiones realizadas en función de la llegada de otros productos no considerados en dicho plan. Por tal motivo se recomienda que el PMA cumpla con el envío de estos recursos que cubrirán las necesidades hasta el término del proyecto.
69. La misión recomienda que las actividades del proyecto PERÚ 5162, en el lapso complementario que le queda, prevean una mayor orientación productiva, poniendo énfasis en el riego tecnificado y en la diversificación de cultivos.

---

## RECOMENDACIONES GENERALES PARA UN FUTURO PROGRAMA

70. Basándose en las conclusiones mencionadas en los puntos precedentes, la misión recomienda que el PMA continúe apoyando el tipo de actividades que se realizan actualmente en el marco de los proyectos PERÚ 2341, PERÚ 4808 y PERÚ 5162, dado que contribuyen a los planes y prioridades fijados por el Gobierno para reducir la inseguridad alimentaria y mitigar la pobreza.
71. Como los proyectos evaluados terminarán sus actividades entre los meses de marzo y agosto del 2000, la misión recomienda que a su terminación se incorporen en un programa o proyecto global integrado que abarcaría los tres tipos de actividades atendidas por los proyectos actuales.
72. Asimismo, la misión recomienda que el programa o proyecto marco que abarcaría las actividades actuales concentre su atención en los departamentos de Ayacucho,



Huancavelica y Apurímac. Estos departamentos presentan las mayores situaciones de pobreza rural y la mayor concentración de comunidades campesinas, y son los que han sufrido más las consecuencias del enfrentamiento terrorista.

73. No obstante lo dicho en los párrafos anteriores, la misión recomienda que los nuevos proyectos o componentes que conformen el programa o proyecto marco sugerido, se preparen mediante la reformulación de las actividades actuales.

### **Nuevo programa o proyecto integrado**

74. El diseño y preparación del nuevo programa o proyecto integrado debe ser modular. El primer módulo debe corresponder a las actividades actualmente desarrolladas en los proyectos PERÚ 5162 y PERÚ 2341, y en el segundo de éstos se agregarán las del proyecto PERÚ 4808.
75. Los fondos remanentes de la monetización de los alimentos donados por el PMA al actual proyecto PERÚ 2341 podrían ser aportados en parte por el Gobierno como contrapartida del programa o proyecto futuro.
76. Se debe promover el ahorro conjuntamente con el crédito en todos los grupos.
77. Ninguna de las actividades reformuladas deberá comenzar antes de la realización de los estudios de base sobre las microcuencas, los grupos, las microempresas y los centros educativos previstos. Además, tampoco deberá comenzar la ejecución de los proyectos sin antes haber definido los indicadores básicos que muestren los efectos que pueden producirse en las condiciones de vida de los beneficiarios, y el sistema de seguimiento y evaluación que se aplicará para recolectar los datos y medir el rendimiento.
78. Los estudios de base y la definición de los indicadores de rendimiento deben realizarse con la participación activa de los beneficiarios, mediante la organización de talleres de puesta en marcha. En el proyecto que continuará las actividades de los actuales PERÚ 2341 y PERÚ 5162, deberá llevarse a cabo también una planificación plurianual de las actividades que han de realizarse con la participación de las comunidades de la microcuenca. Esta planificación participativa debe elaborarse en talleres donde se aplique la metodología del marco lógico. No deberán realizarse actividades no contempladas en los planes plurianuales de las microcuencas.
79. En el diseño del proyecto o el componente que continuará las actividades del actual proyecto PERÚ 5162, deben preverse programas informáticos destinados a medir el rendimiento económico, financiero, físico y biológico de las microcuencas.
80. En lo que se refiere al género, ha de darse prioridad a las actividades destinadas a la alfabetización de las mujeres adultas, la identificación y formación de dirigentes comunitarias y la promoción y apoyo a actividades de generación de ingresos para las mujeres.

### **Primer módulo (actividades actuales de los proyectos PERÚ 5162 y PERÚ 2341)**

#### **Proyecto PERÚ 5162**

81. En el caso de las actividades del actual proyecto PERÚ 5162, se recomienda reformularlas con una mayor orientación productiva. Debe dedicarse especial atención al desarrollo de un sistema más eficiente de manejo integrado de pastos y ganado, la



instalación de sistemas de riego en pequeña escala, la diversificación de cultivos y la promoción de experiencias asociativas de comercialización y procesamiento de productos agropecuarios y recursos naturales de las microcuencas.

82. En estas actividades deberá participar el FONCODES, ya que esta institución ha manifestado a la misión su interés en colaborar con el financiamiento de obras de riego, proyectos productivos, infraestructura básica de caminos de acceso e inversiones para agroindustrias.

### **Proyecto PERÚ 2341**

83. Las actividades ahora realizadas por el proyecto PERÚ 2341 deben reformularse para atender a los grupos definidos de la población beneficiaria. El nuevo proyecto contendrá dos componentes diferenciados. Uno estará destinado a grupos de mujeres que tengan vocación para realizar actividades generadoras de ingresos, con miras a identificar dirigentes y posibles embriones microempresariales, mientras que el otro se limitará a los grupos microempresariales.
84. La atención del primer grupo se limitará a la capacitación, la asistencia técnica, la alfabetización y la distribución de alimentos como incentivo para el establecimiento y consolidación de los grupos. Esta atención será limitada en el tiempo (de uno a dos años) y no perseguirá la obtención de resultados de rentabilidad económica, sino que tratará de identificar dirigentes, vocaciones y capacidades microempresariales.
85. El segundo componente comprenderá actividades de capacitación, asistencia técnica y crédito. El objetivo principal es crear microempresas sostenibles que puedan generar utilidades y remunerar equitativamente el trabajo de los socios. Estos grupos no recibirán alimentos y estarán integrados por hombres y mujeres. El sistema de crédito será administrado por una entidad financiera u ONG especializada en atender a grupos campesinos.
86. El número de grupos microempresariales atendidos será reducido y no deberá haber más de uno o dos grupos por microcuenca. Las líneas de actividad apoyadas se orientarán preferentemente al procesamiento de los productos agropecuarios y los recursos naturales de la microcuenca, así como a la elaboración de productos requeridos por instituciones oficiales como el FONCODES y el PRONAA.
87. Ante las dificultades observadas respecto al comportamiento de crédito, la misión recomienda realizar una evaluación de la estrategia de intervención que aborde cuatro aspectos esenciales: cobertura, sostenibilidad, tecnología y gestión institucional.

### **Segundo módulo (actividades actuales del proyecto PERÚ 4808)**

88. Este nuevo módulo debe atender solamente a los centros educativos primarios unidocentes, centros de educación inicial y centros de estimulación temprana (wawa wasi — para niños de 6 meses a 3 años). Las actividades del proyecto deberían incluir tanto la distribución de las raciones del desayuno como la provisión de alimentos por trabajo para la construcción, reparación y rehabilitación de equipos, instalaciones y edificios.
89. En este nuevo proyecto o componente deberán participar, como asociados del Ministerio de Educación en la ejecución, el PRONAA, el INFES y el FONCODES, quienes en las entrevistas mantenidas con la misión manifestaron su disposición a contribuir con los materiales necesarios para dotar a los centros educativos y de estimulación temprana de las



condiciones sanitarias y la infraestructura necesarias para asegurar la eficiente utilización de los alimentos.

90. Las instancias regionales del Ministerio de Educación deberán prestar más atención al funcionamiento de los centros de educación inicial para evitar que se conviertan en simple guarderías, al tener un número excesivo de niños y niñas.

---

## LECCIONES APRENDIDAS

91. La ayuda alimentaria entregada para el desarrollo es una forma eficaz de estimular y catalizar la participación activa y el apoyo de los beneficiarios, pero por sí sola no basta para producir efectos duraderos en los medios de subsistencia de la población.
92. Los esfuerzos realizados en los proyectos pierden parte de su importancia si no hay indicadores que puedan medir el impacto de las actividades sobre el nivel de vida de los beneficiarios. Para poder disponer de indicadores de rendimiento es necesario contar con estudios de base y modelos de simulación que describan y cuantifiquen la situación antes de la ejecución del proyecto y durante la marcha del mismo, tanto para las comunidades en su conjunto como para las familias.
93. Los mejores logros se obtienen cuando la participación de los beneficiarios es activa. Dicha participación deberá iniciar en la etapa de formulación del proyecto, cuando se analice la situación anterior al mismo, y continuar hasta la planificación de las actividades periódicas, y la evaluación de los resultados, el seguimiento y el impacto.
94. Las actividades más adecuadas para potenciar el papel de la mujer y más estrechamente relacionadas con las necesidades estratégicas de la mujer son la alfabetización, la formación de dirigentes y la generación de ingresos y ahorro. La alfabetización de las mujeres adultas tiene un fuerte impacto en la valoración e integración plena en la mejora de la condición y plena integración de la mujer en la sociedad; la formación de líderes promueve la participación activa de la mujer en la vida política local y regional; y la generación de ingresos y ahorros, por más pequeños que éstos sean, es un medio idóneo para fortalecer el papel de la mujer en el seno familiar a partir del aumento de su contribución al presupuesto familiar.



## ANEXO







## PROYECTOS APOYADOS POR EL PMA

|                            | <p style="text-align: center;"><b>PERÚ 2341</b><br/> <b>Asistencia alimentaria a grupos de mujeres para el desarrollo de microempresas de mujeres</b></p>  | <p style="text-align: center;"><b>PERÚ 4808</b><br/> <b>Asistencia alimentaria a alumnos de escuelas de enseñanza preescolar y primaria en zonas rurales</b></p>  | <p style="text-align: center;"><b>PERÚ 5162</b><br/> <b>Rehabilitación ecológica de pequeñas cuencas hidrográficas de la zona andina</b></p>  |
|----------------------------|--|---|---|
| <p><b>Antecedentes</b></p> | <p>Este proyecto, ejecutado por el Ministerio de Salud, se inició en 1978 y finalizó su primera etapa en 1984. La primera ampliación del proyecto se denominó "Asistencia a grupos vulnerables mediante pequeños planes de autoayuda para el desarrollo comunitario" y fue ejecutada por la Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria (ONAA) entre 1984 y 1990.</p> <p>La segunda ampliación, inicialmente titulada "Asistencia a grupos de mujeres, a alumnos de enseñanza primaria y a tuberculosos no hospitalizados" es ejecutada por el PRONAA. El proyecto fue aprobado por el CPA del PMA en junio de 1989, el plan de operaciones se firmó en marzo de 1991; en abril de 1992 se inició la distribución de alimentos y la terminación se fijó para el mes de marzo de 1995.</p> <p>En noviembre de 1994 una misión de evaluación provisional recomendó la reformulación del proyecto para darle un enfoque centrado en el desarrollo productivo. Esta evaluación fue aprobada por el CPA en mayo de 1995. La enmienda del plan de operaciones sufrió varias postergaciones y recién se suscribió en julio de 1997. Esta enmienda modificó parcialmente el proyecto que pasó a denominarse proyecto de "Asistencia alimentaria a grupos de mujeres para el desarrollo de microempresas de mujeres".</p> <p>Asimismo la enmienda se utilizó para oficializar el traspaso al proyecto PERÚ 2341 (Ampliación 2) de los 500 grupos de mujeres urbanas que eran atendidos por el proyecto PERÚ 4512 — "Ayuda integrada al sector urbano marginal", que fue interrumpido a mediados de 1997, y de los compromisos alimentarios del PMA correspondientes a este último proyecto.</p> <p>Estos 500 grupos participantes en "comedores populares" han iniciado así la transformación de una actividad humanitaria en gestión de microempresa. La capacitación en administración de empresas y contabilidad ha facilitado esta transición. La enmienda prorrogó la vida del proyecto hasta el mes de marzo de 1999 pero, mediante una cuarta ampliación, se aprobó la extensión de la ejecución del proyecto hasta el 31 de marzo de 2000.</p> | <p>El proyecto fue planificado para que lo ejecutara el PASE del Ministerio de Educación con el apoyo logístico y técnico del PRONAA. El proyecto fue aprobado por el PMA en diciembre de 1994; el plan de operaciones se firmó en julio de 1995; en agosto de 1996 se inició la distribución de alimentos y la terminación se fijó para el mes de agosto de 1999. Sin embargo, mediante una ampliación posterior, se aprobó la extensión de la ejecución del proyecto hasta el 15 de agosto de 2000.</p> | <p>Este proyecto fue planificado para que lo ejecutara PRONAMACHCS con el apoyo logístico y técnico del PRONAA. El proyecto fue aprobado por el CPA en junio de 1993; el plan de operaciones se firmó en septiembre de 1993; en julio de 1997 se inició la distribución de alimentos y la terminación se fijó para el mes de julio de 1999. Sin embargo, mediante una ampliación posterior, se aprobó la extensión de la ejecución del proyecto hasta el 1° de julio de 2000.</p> |

**PROYECTOS APOYADOS POR EL PMA**

|                             | <b>PERÚ 2341</b><br><b>Asistencia alimentaria a grupos de mujeres para el desarrollo de microempresas de mujeres</b>   | <b>PERÚ 4808</b><br><b>Asistencia alimentaria a alumnos de escuelas de enseñanza preescolar y primaria en zonas rurales</b>  | <b>PERÚ 5162</b><br><b>Rehabilitación ecológica de pequeñas cuencas hidrográficas de la zona andina</b>  |
|-----------------------------|--|--|--|
| <b>Objetivos inmediatos</b> | <p><i>Organización comunitaria:</i> Fortalecer la organización de grupos de mujeres a fin de promover su participación activa en los procesos de desarrollo, dentro de las estructuras comunitarias.</p> <p><i>Salud:</i> Estimular la participación activa de las mujeres en actividades comunitarias preventivas de atención de salud, en coordinación con los servicios de salud, y asegurar la participación de un promotor de salud voluntario en cada comunidad que reciba asistencia alimentaria.</p> <p><i>Educación:</i> Estimular la participación de las mujeres en programas de alfabetización, postalfabetización y otras actividades de educación para adultos. Extender el alcance de los programas de estimulación temprana a los niños menores de 3 años y de educación inicial a los menores de 6 años, mediante la participación de un promotor de educación en cada comunidad que reciba asistencia.</p> <p><i>Generación de ingresos:</i> Aumentar los ingresos de la población pobre mediante actividades sostenibles generadoras de ingreso. Fortalecer la capacidad de los grupos para utilizar los recursos obtenidos a través de sus actividades productivas.</p> <p>Favorecer la adecuada colocación de los bienes producidos por los grupos de mujeres, en los mercados locales, nacionales e internacionales.</p> | <p>Combatir el hambre a corto plazo y reducir la incidencia de la anemia con un suplemento alimentario destinado a los alumnos de enseñanza preescolar y primaria para mejorar su capacidad de aprendizaje.</p> <p>Fomentar el conocimiento de normas de alimentación e higiene adecuadas entre las niñas y niños destinatarios.</p> <p>Ampliar los programas de alimentación escolar del Gobierno a los distritos más remotos de la Sierra rural, facilitando así la escolarización sobre una base de igualdad entre niños y niñas.</p> | <p>Restablecer e incrementar la capacidad productiva de los recursos hídricos y edafológicos en 65 pequeñas cuencas hidrográficas mediante trabajos de conservación adecuados.</p> <p>Establecer una red de semilleros para los principales cultivos andinos como base para una reactivación de la producción de alimentos en estas zonas.</p> |
| <b>Costo</b>                | 23.144.401 dólares EE UU   | 16.959.471 dólares EE UU   | 9.295.000 dólares EE UU  |
| <b>Beneficiarios</b>        | <p>22.250 socias de 938 clubes de madres o grupos para la generación de ingresos.</p> <p>938 promotores de salud.</p> <p>938 promotores de educación.</p> <p>13.832 personas a las que se imparte alfabetización.</p>  | <p>7.534 niñas y 7.436 niños de nivel inicial.</p> <p>26.819 niñas y 29.600 niños de nivel primario.</p> <p>1.741 docentes.</p> <p>2.078 padres.</p>   | <p>38.204 familias campesinas.</p> <p>1.897 alumnos de colegios de agronomía.</p>  |

**PROYECTOS APOYADOS POR EL PMA**

|  | <b>PERÚ 2341</b><br><b>Asistencia alimentaria a grupos de mujeres para el desarrollo de microempresas de mujeres</b>  | <b>PERÚ 4808</b><br><b>Asistencia alimentaria a alumnos de escuelas de enseñanza preescolar y primaria en zonas rurales</b>  | <b>PERÚ 5162</b><br><b>Rehabilitación ecológica de pequeñas cuencas hidrográficas de la zona andina</b>  |
|--|---|--|--|
| <b>Ámbito geográfico</b>               | Los distritos más pobres de los departamentos de Puno, Cuzco, Ancash y Cajamarca y los asentamientos de Lima y Callao. Desde 1997 abarcó las provincias de Arequipa, Chiclayo, Piura y Trujillo (500 grupos de mujeres del proyecto PERÚ 4512) A partir de 1998, abarcó también las provincias más pobres de los departamentos de Apurímac, Huancavelica y Ayacucho.  | Los departamentos de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, ubicados en la región de la Sierra andina.   | Restablecer e incrementar la capacidad productiva de los recursos hídricos y edafológicos en 65 pequeñas cuencas hidrográficas localizadas en los departamentos de Arequipa, Cajamarca, Cuzco, Moquegua, Puno y Tacna.   |
| <b>Función de la ayuda alimentaria</b> | <p>Promover la organización permanente de grupos de base integrados por mujeres y asegurar que éstas acudan regularmente a los programas de salud y de alfabetización.</p> <p>Complementar la dieta de los beneficiarios.</p> <p>Generar ingresos para los beneficiarios.</p> <p>Promover la viabilidad financiera de los grupos de mujeres por medio del aporte, por parte de las socias, de una cuota asociativa mensual proporcional a la ayuda alimentaria recibida.</p> <p>Proporcionar créditos para el desarrollo de microempresas emprendidas sobre la base de cofinanciación.</p> <p>Actuar como una fuente de ingresos complementaria para los promotores de salud, de alfabetización y de actividades productivas.</p> | <p>Ofrecer un complemento alimentario para eliminar el hambre a corto plazo y reducir la prevalencia de la anemia.</p> <p>Ofrecer un incentivo para que los niños comprendan a fondo la importancia de preparar higiénicamente los alimentos y se familiaricen con hábitos alimentarios basados en criterios más nutricionales.</p> <p>Prestar apoyo presupuestario al Ministerio de Educación para que pueda impartir enseñanza a un mayor número de comunidades de las zonas rurales de la Sierra.</p> | <p>Estimular la participación de los beneficiarios en la realización de los trabajos de rehabilitación y manejo de suelos y agua.</p> <p>Complementar la dieta de las familias de campesinos pobres durante los períodos sin cosecha.</p> <p>Alentar la adopción por parte de los beneficiarios de tecnologías mejoradas para aumentar la producción de alimentos.</p> <p>Transferir ingresos a los beneficiarios.</p> <p>Promover la organización de los campesinos y la toma de conciencia acerca de los problemas ecológicos.</p> |