

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 21-25 de octubre de 2002

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2002/6/7

27 agosto 2002

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — MADAGASCAR (1999–2003)

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

Oficial de Evaluación, OEDE: Sr. R. Sirois tel.: 066513-2223

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

El programa en el país (PP) coincide con la política nacional de Madagascar, orientada a combatir la pobreza, incrementar la seguridad alimentaria y mitigar los efectos de las catástrofes naturales. El PP, que es muy congruente con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), ha sido examinado por los organismos de las Naciones Unidas activos en Madagascar y cuenta con la participación activa del Gobierno.

Se han acatado en general los procedimientos previstos para la preparación y ejecución del PP. La estructura y composición del personal del PAM, en su conjunto, se han adecuados a las necesidades, y las facultades delegadas en el Director en el País han dado mayor flexibilidad a la ejecución del PP. Los objetivos de las actividades del PP en Madagascar responden a los criterios de utilización de la ayuda alimentaria establecidos en la política de habilitación para el desarrollo.

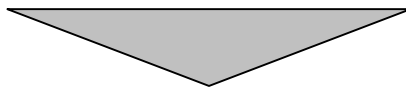
Sin embargo, es difícil demostrar los resultados palpables del planteamiento de este programa en el país de primera generación, en comparación con la ejecución anterior a través de proyectos independientes. Si bien ya se ha comenzado a integrar las actividades, es necesario lograr una mayor integración. La formulación de los resúmenes de las actividades para la ejecución del PP se demoró demasiado, ya que estos resúmenes deberían haberse formulado al mismo tiempo que el PP. Faltó claridad y hubo cierta confusión entre los objetivos de la actividad de mitigación de los efectos de las catástrofes y los de las operaciones de urgencia a corto plazo, y faltó congruencia entre los objetivos del PP y los de las actividades. Con todo, muchos de los elementos positivos de este PP revelan su potencial para el próximo programa. La adopción del método del marco lógico para la preparación del siguiente PP debería eliminar las incongruencias y asegurar que los objetivos del PP se reflejen adecuadamente en las actividades.

El mandato y la función del Comité intersectorial de dirección del PP son limitados. El PMA necesitará seguir coordinando sus intervenciones con las de los demás participantes y encontrar otros asociados. El Comité intersectorial de dirección del PP requerirá un mandato más amplio y más facultades.

La mayor autonomía recientemente otorgada a las provincias podría brindar nuevas oportunidades de colaboración técnica y económica, con repercusiones positivas en la coordinación. La selección de los beneficiarios y las actividades a través del análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) requerirá una mayor atención e integración con el Comité nacional de socorro, así como la creación de capacidad. Es necesario fortalecer la supervisión y la evaluación para obtener resultados, a través de indicadores de las realizaciones sencillos que permitan hacer un análisis cualitativo.



Proyecto de decisión



La Junta Ejecutiva toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2002/6/7), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.3/2002/INF/17), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones formuladas durante el debate.



ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

1. El principal objetivo de la evaluación¹ fue ponderar en qué forma el enfoque del programa del PMA en el país, adoptado en 1995, constituyó un instrumento eficaz de planificación y ejecución de las actividades de desarrollo en Madagascar. La evaluación se propuso estimar si el enfoque del PP había obtenido mejores resultados en Madagascar que los alcanzados mediante la estrategia anterior de ejecución de proyectos independientes.
2. De esta manera, el análisis y las recomendaciones de la misión no constituyen, en rigor, una evaluación detallada de las actividades del PP, sino más bien una evaluación de la capacidad de planificación y ejecución del PP para obtener los beneficios de su enfoque. Con todo, dada la importancia de ejecutar los programas del PMA de conformidad con la política de habilitación para el desarrollo², las actividades se han evaluado desde el punto de vista de esa política, cuyo propósito general es que el PMA cree, a través de un enfoque participativo basado en los resultados y junto con sus asociados, condiciones propicias que permitan a los hogares y las comunidades pobres que padecen inseguridad alimentaria crear recursos humanos o activos sostenibles.

SINOPSIS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Justificación de la ayuda alimentaria del PMA

3. Madagascar está clasificado como país menos adelantado y país de bajos ingresos y con déficit de alimentos. Está considerado uno de los países más pobres del mundo y ocupa el puesto 153 de los 174 países que figuran en el Índice de desarrollo humano del PNUD de 1998, con un producto interno bruto anual per cápita estimado en 257 dólares EE UU. En 2000 el país contaba con 15,5 millones de habitantes. Se estima que el 71% de la población vive por debajo del umbral de pobreza (1999), mientras que del 30% al 40% de los hogares padecen inseguridad alimentaria.
4. Los niveles de ingresos y escolaridad en las zonas urbanas, que representan el 25% de la población, son más elevados que los correspondientes a las zonas rurales. Es más, las estadísticas revelan que existen considerables desigualdades entre las provincias. Entre aquellas en las que trabaja el PMA, las tasas de escolaridad y malnutrición son particularmente graves en Tuléar y Fianarantsoa; esta última presenta las tasas de malnutrición más altas del país.
5. El UNDAF³ ha descrito la pobreza y la inseguridad alimentaria que prevalecen en Madagascar. En particular, señala que uno de cada dos niños sufre de malnutrición crónica, que la agricultura satisface cada vez menos las necesidades de una población en aumento (se calcula un índice de crecimiento demográfico del 2,8% anual), y que la tasa de producción agrícola per cápita está disminuyendo.

¹ El grupo de evaluación, que visitó Madagascar del 9 al 29 de noviembre de 2001, estaba formado por un jefe de equipo de la FAO, un consultor internacional de desarrollo rural, un consultor local especialista en grupos vulnerables y un Oficial de Evaluación del PMA. El informe completo sólo está disponible en francés.

² "Habilitación para el desarrollo". Asuntos de política. Período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva del PMA. (WFP/EB.A/99/4-A). Roma, 17-20 de mayo de 1999.

³ Examen conjunto del UNDAF, junio de 2001.



El programa en el país y sus actividades

6. La Junta Ejecutiva aprobó el PP en su período de sesiones de febrero de 1999⁴, con un costo general de alrededor de 19 millones de dólares EE UU,⁵ para suministrar 40.000 toneladas de alimentos a lo largo de un período de cinco años (1999-2003). El PP comprende tres actividades básicas: 1) nutrición de la comunidad; 2) alimentación escolar; y 3) mitigación de los efectos de las catástrofes naturales. Antes de la ejecución del PP las Actividades 1 y 2 existían como proyectos independientes, mientras que la Actividad 3 fue una operación de urgencia.
7. Los objetivos del PP, según se presentan en el documento aprobado por la Junta Ejecutiva, consisten en:
 - mejorar el estado nutricional y de salud de los niños y las mujeres gestantes, mediante la vigilancia del crecimiento y la promoción de un empleo más eficaz de los productos locales de destete;
 - propiciar un mayor acceso a la enseñanza básica, en particular para las niñas;
 - incrementar la seguridad alimentaria de los hogares mediante la construcción y restauración de la infraestructura rural básica y obras de desarrollo;
 - prevenir y mitigar los efectos de las catástrofes naturales, e intervenir oportunamente cuando se presenten dificultades alimentarias; y
 - mejorar y proteger el potencial de producción agrícola a fin de promover y administrar las zonas rurales insuficientemente explotadas.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

8. Este PP constituye un programa de transición, cuya ejecución ha estado determinada en gran parte por otros proyectos previos realizados en Madagascar. A fin de evaluar la pertinencia del nuevo enfoque, la misión analizó los resultados mediante el examen de la formulación del PP y su coherencia e integración, selección, ejecución y consideración de las cuestiones de género.

Diseño del proyecto

9. El análisis de la estrategia del programa en el país (PEP) y del PP revela que ambos documentos son muy repetitivos, lo que demuestra una deficiencia en la formulación del documento del PP y en los ulteriores resúmenes de las actividades. También se advirtieron ciertas incongruencias en las estadísticas y algunas incompatibilidades entre las metas y los objetivos indicados en tales documentos. La adopción de un método de marco lógico durante la preparación permitiría determinar esas incongruencias e incompatibilidades en la preparación del PP y, previsiblemente, eliminarlas.
10. El proceso de formulación del PP contó con el apoyo y el asesoramiento técnico de la oficina del PMA en Maputo, después de realizarse dos misiones, un estudio de viabilidad de la producción local de alimentos y un examen conjunto del PMA, la OMS y el Banco Mundial de las actividades de alimentos por trabajo. El Gobierno participó en la

⁴ WFP/EB.1/99/6/2.

⁵ Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE UU. En noviembre de 2001, 1 dólar EE UU equivalía a 6.184 francos malgaches.



formulación del PP y se creó un comité especial, y el Ministerio de Economía y Finanzas supervisó el proceso de formulación del PP.

11. En conjunto, se respetaron los procedimientos de planificación y ejecución del PP. El acuerdo del PP se firmó el 23 de abril de 1999 y se organizaron misiones de evaluación para preparar los resúmenes de las actividades. Con todo, el tiempo invertido en la formulación de los resúmenes resultó demasiado largo, ya que el Gobierno y el PMA firmaron el resumen de la última actividad en junio de 2000, es decir, 18 meses después de aprobado el PP. Esta demora es difícil de entender porque esta actividad ya existía antes de introducirse el nuevo enfoque. No fue congruente la ejecución de la nueva actividad y sólo se integró en el PP durante un año y medio.

Recomendación

- ⇒ Los resúmenes de las actividades deben formularse antes de que finalice el proceso de planificación del PP con miras a asegurar una mejor integración de estos documentos. La elaboración paralela de un marco lógico para cada actividad permitirá lograr una mayor coherencia entre las metas y los objetivos asociados al programa en el país y las actividades correspondientes. La firma conjunta del acuerdo del PP y los resúmenes de las actividades deberá realizarse en un plazo no superior a los seis meses sucesivos a la aprobación del PP por la Junta Ejecutiva.

Congruencia

12. El PP coincide con las políticas del Gobierno orientadas a mejorar la seguridad alimentaria, combatir la pobreza y mitigar los efectos de las catástrofes naturales, según se establece en el documento del Marco de política económica y en la Estrategia nacional de seguridad alimentaria adoptada en diciembre de 1997.
13. El PMA participó en la preparación de la evaluación conjunta del país (CCA) y en el UNDAF, iniciado en 1997, que dio por resultado la firma del UNDAF en mayo de 1998 por parte de todas las organizaciones de las Naciones Unidas. La preparación del PP coincidió en gran medida con la formulación del UNDAF y las prioridades de desarrollo en Madagascar se establecieron con la participación del sistema de las Naciones Unidas en su totalidad. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el PMA han coordinado sus ciclos de programación a fin de asegurar una mayor armonía e integración entre sus intervenciones.
14. El PMA también participó en el examen conjunto del UNDAF iniciado por el Gobierno y el sistema de las Naciones Unidas en julio de 2000 y concluido en junio de 2001. La revisión destacó el éxito de la respuesta común de las Naciones Unidas ante las catástrofes naturales y de la armonización de los ciclos de programación. La necesidad de definir una mejor estrategia para anticipar las necesidades de ayuda alimentaria y el fortalecimiento del UNDAF para lograr una mayor coordinación fueron dos de las principales recomendaciones. El informe de este examen señala que las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición pueden ser los temas en los que ha sido más valioso el apoyo del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, es lamentable que el proceso del UNDAF no se traduzca en una mayor concentración geográfica de los limitados recursos de los organismos de las Naciones Unidas.
15. Cada una de las actividades del PP tiene su propio asociado en los ministerios técnicos. La participación práctica de los asociados y el apoyo técnico que éstos proporcionan varía, sin embargo, de acuerdo con los recursos humanos y materiales disponibles, comprendidas las contribuciones de los asociados externos.



16. Se ha establecido un Comité intersectorial de dirección del programa en el país, presidido conjuntamente por el Director General del Ministerio de Economía y Finanzas y por el Director del PMA en el País. El comité se reúne dos veces al año, principalmente para examinar la ejecución del PP. La frecuencia de las reuniones del comité y la composición del mismo parecen adecuadas, pero para permitir que el comité funcione ininterrumpidamente y garantice la congruencia del PP es recomendable que se amplíe su mandato. Esto sería de utilidad especialmente durante la evaluación de los resúmenes de las actividades y los informes unificados de seguimiento y evaluación, así como para cumplir con el marco cronológico de ejecución.

Recomendación

- ⇒ Debe confiarse al Comité intersectorial de dirección un mandato en el que se confirme, en especial, su participación en la validación de los resúmenes de las actividades y los informes de seguimiento y evaluación. Además, dicho mandato ha de abarcar la planificación anticipada de las diversas actividades del PP y la asignación de recursos en caso de emergencias. Por último, el Comité debe vigilar por que se mantenga la congruencia entre las actividades y se busquen nuevas sinergias entre éstas y los asociados.

Integración

17. A través del PP, el PMA ha visto aumentar la capacidad del Programa para contribuir a la actividad de coordinación. Se ha confiado al Programa la conducción del proceso de reflexión sobre algunas cuestiones importantes, como las consecuencias de la descentralización (dar más facultades a las provincias) en las intervenciones de desarrollo y la gestión de las catástrofes naturales. Además, la participación en el proceso del UNDAF permitirá al PMA modernizar su estrategia de intervención, descrita en el PEP.
18. Las tres actividades del PP son relativamente independientes entre sí. El seguimiento y evaluación y la redacción de informes, así como los acuerdos de los asociados en la ejecución, se vinculan más bien con las actividades específicas que con el PP. Aunque una determinada actividad pueda presentar algunos problemas, es importante mantener el enfoque del PP y tratar constantemente de integrar las actividades. Sin embargo, los límites geográficos y sectoriales de las intervenciones, debido a la limitación del presupuesto y el personal, impiden la integración y no siempre el PP y las actividades coinciden en cuanto a zonas geográficas de intervención.

Recomendación

- ⇒ Durante la preparación del próximo PP deberá tenerse en cuenta la magnitud de la descentralización (en especial, la mayor autonomía dada a las provincias), para permitir al PMA enlazar las actividades del PP, cuando sea necesario, con los nuevos planes de desarrollo de las provincias y beneficiarse de los recursos financieros y técnicos que se movilicen. Deberá fortalecerse la coordinación interinstitucional y entre todas las partes interesadas, incluido el Gobierno, con el propósito de encontrar oportunidades de colaboración.

Selección

19. No se ha establecido adecuadamente la Dependencia de VAM prevista en el PP. Compete a una única persona de la oficina en el país servir de enlace con los organismos de alerta, como el Comité nacional de socorro.



20. La nueva estrategia nacional de gestión de riesgos y catástrofes prevé que este Comité realice análisis de vulnerabilidad y establezca un sistema nacional de alerta. Las actividades básicas del PP, en particular las Actividades 2 y 3 (alimentación escolar y mitigación de los efectos de las catástrofes naturales), se ejecutan en zonas donde hay inseguridad alimentaria crónica o que sufren a menudo problemas producidos por la situación climática. En el sur, se determina periódicamente qué comunidades sufren inseguridad alimentaria, a partir del análisis de datos meteorológicos y agroeconómicos del sistema de alerta, con financiación de la Unión Europea. Esta selección geográfica basada en datos periódicos permite en el sur utilizar la ayuda alimentaria para atender a emergencias, a veces en detrimento de otras actividades más ambiciosas que permitirían alcanzar los objetivos de desarrollo a largo plazo. Requiere particular atención la selección de beneficiarios para la Actividad 1.

Recomendación

- ⇒ Los recursos del PP previstos para el VAM deben proporcionarse con este propósito y prioritariamente en apoyo del Comité nacional de socorro. La pequeña Dependencia de VAM del PMA mejoraría al dotarse de un mejor equipo y de un presupuesto para impartir capacitación. Además, es necesario diferenciar entre la selección de beneficiarios para las actividades del PP y operaciones de urgencia.

Ejecución

21. En general, la estructura y composición del personal del PMA en Madagascar satisface las necesidades de ejecución del PP. Se considera indispensable la labor de los voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y los asesores-organizadores que supervisan las actividades sobre el terreno. En ocasiones, ha sido difícil movilizar con rapidez apoyo técnico del polo regional de Maputo por falta de personal. No obstante, el PP ha recibido apoyo técnico para las misiones preparatorias, comprendida una misión de apoyo técnico financiada por el PNUD, y algunas misiones de examen técnico de las actividades de nutrición a nivel comunitario (septiembre de 2001) y de alimentación escolar (mayo de 2001).
22. Las facultades delegadas en el Director en el País sin duda han dado mayor flexibilidad de ejecución al PP. Pero parece difícil de lograr una transferencia permanente de recursos entre las diversas actividades ya que los ministerios técnicos no suelen aceptar fácilmente la reducción de recursos, aunque su capacidad de ejecución sea más limitada de lo previsto. El fortalecimiento del Comité intersectorial de dirección podría resolver esa dificultad, y brindar a la programación una perspectiva más amplia que correspondiera al enfoque del PP. (No obstante, durante los ciclones que se abatieron sobre el oriente de Madagascar, en febrero y marzo de 2000 las operaciones de urgencia recibieron en préstamo alimentos de las reservas del programa en el país).
23. Los procedimientos y las reglas que rigen la planificación de presupuestos para los programas y actividades no han facilitado el establecimiento de esos presupuestos. La considerable demora en la asignación de los recursos por parte de la Sede, especialmente respecto de otros costos operacionales directos y artículos no alimentarios, ha perjudicado la flexibilidad de ejecución y, en ocasiones, ha ido en detrimento de la credibilidad del PMA ante el Gobierno y los asociados. Además, como se muestra en el cuadro adjunto, las asignaciones de alimentos para cada actividad han sido inferiores a lo planificado. Cuando se hizo la evaluación, sólo la actividad de alimentación escolar parecía haber dispuesto de las asignaciones previstas, mientras que la nutrición en comunidades recibió sólo una cuarta parte del volumen establecido. Sin embargo, estas demoras en la recepción de los alimentos podrían atribuirse, en parte, a las reservas de alimentos previas, a una integración



lenta de las diversas actividades o a demoras en la ejecución. Todos los presupuestos se establecen en función del volumen de alimentos, salvo lo que concierne a los fondos para administración.

24. El PMA ha asumido gradualmente la responsabilidad de la distribución de alimentos a los beneficiarios, con lo que se han reducido las pérdidas registradas anteriormente. Sin embargo, esto no comprende la actividad de nutrición, realizada por el proyecto de seguridad alimentaria y nutrición ampliada para las escuelas y las comunidades (SECALINE). La gestión directa por parte del PMA del presupuesto para transporte interno, almacenamiento y manipulación ha facilitado el cumplimiento de los acuerdos con los asociados externos, en particular las ONG, y ha permitido financiar la contratación de asesores-organizadores para el seguimiento de las actividades. Al asignarse esta responsabilidad al PMA se da a la oficina en el país una flexibilidad considerable de ejecución y seguimiento.

Equidad de género

25. El PP y su ejecución dan fe de la firme posición del PMA con respecto a sus Compromisos relativos a la mujer. La actividad de nutrición que apoya el PMA en el marco del proyecto SECALINE se orienta principalmente a las mujeres. Todas las peticiones de actividades de alimentos por trabajo o de capacitación se examinan, seleccionan y tramitan a partir de la representación y los puntos de vista de las mujeres. Casi en todos los sitios de trabajo hay una ligera mayoría de mujeres. Además de su participación como beneficiarias, las mujeres intervienen activamente en los comités de gestión. Muchos comités están presididos o copresididos por mujeres; compete también a ellas la distribución de los alimentos. En marzo de 2000, con ocasión del Día de la Mujer, el PMA entregó un premio a los organizadores de la suboficina de Fort Dauphin por su contribución al adelanto de las mujeres malgaches.

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

Actividad básica 1: Nutrición en comunidades

26. La asistencia proporcionada por el PMA a esta actividad consiste en el suministro de harina enriquecida como suplemento alimentario para niños de 6 a 36 meses de edad que padecen malnutrición y mujeres gestantes que acuden a los centros de nutrición comunitarios. Se prevé la producción local de la mayor parte de la harina enriquecida. El suministro de harina se limita a un año por centro, mientras que las sesiones de educación sanitaria y nutricional se ampliarán durante un período más largo a fin de modificar los hábitos de las madres en materia de preparación de alimentos de destete y para niños.
27. La actividad de nutrición de la comunidad se dirige a las comunidades pobres expuestas a la inseguridad alimentaria. Los servicios están en las zonas rurales donde la malnutrición es más aguda, es decir, donde la tasa de insuficiencia ponderal es igual o superior al 43% y, en fecha más reciente, en los distritos afectados periódicamente por ciclones y sequías. Otros criterios de selección de los emplazamientos son la accesibilidad geográfica, la presencia de una ONG que funcione como prestador del servicio y la existencia de una dinámica de grupo comunitaria en la aldea. Un emplazamiento para la actividad de nutrición en comunidades cuenta por lo general con una población de 2.000 habitantes



distribuidos en un radio de 5 kilómetros, lo que implica la presencia de unos 200 niños menores de 3 años de edad.

28. Esta actividad está integrada en el proyecto SECALINE y financiada por el Banco Mundial. Se enmarca en la política sanitaria general del país, descrita en el Plan de salud, cuyo principal objetivo es reducir el índice de malnutrición infantil. También queda en el ámbito del Plan de acción en pro de la nutrición, adoptado en 1998, que recomienda un enfoque multidisciplinario para combatir las diversas causas de la malnutrición. Es conveniente una colaboración más estrecha con los funcionarios de salud del ministerio, para la vigilancia del crecimiento y de los niños enfermos, así como con el Ministerio de Agricultura para mejorar el suministro de alimentos en los hogares. Además, debería hacerse una selección más rigurosa que tuviera en cuenta los niveles de consumo de alimentos en las zonas más afectadas por la inseguridad alimentaria, con el propósito de definir mejor las zonas de las futuras actividades de asistencia.
29. En junio de 2001 un estudio del impacto del proyecto SECALINE, con apoyo de un estudio antropométrico, indicó que la tasa de insuficiencia ponderal había disminuido del 51,6% al 44,1%. Aunque estos datos aún deben confirmarse a través del seguimiento ordinario, el estudio señala de todas formas un cambio positivo del comportamiento relativo a la nutrición y la higiene.

Recomendación

- ⇒ Para mejorar el impacto de esta actividad y crear una mayor sinergia entre las tres actividades del PP, éstas deberían realizarse en la misma comunidad, cuando lo permitan las condiciones locales, teniendo en cuenta su capacidad de absorción, a fin de evitar que se cree una dependencia de la ayuda alimentaria. Para esta actividad es conveniente una mayor colaboración entre el PMA y los ministerios de salud y agricultura. Además, la selección debería tomar en consideración las zonas con las peores condiciones de seguridad alimentaria, y las pautas de consumo de los hogares.

Actividad básica 2: Alimentación escolar

30. El objetivo a largo plazo de esta actividad consiste en apoyar la lucha del Gobierno contra el hambre y las iniciativas de promoción de los recursos humanos, en particular difundir más la posibilidad de recibir enseñanza primaria. Los datos más recientes (correspondientes al ciclo escolar 2000-2001) indican que la actividad atendió a 227 escuelas, con un total de 32.381 escolares beneficiarios (17.492 niñas y 14.889 niños). La actividad se circunscribe a la provincia de Tuléar, especialmente propensa a la inseguridad alimentaria y peligros de origen climático, sobre todo a la sequía e invasiones de langostas. La selección geográfica se basa en la vulnerabilidad en cuanto a inseguridad alimentaria, accesibilidad y participación de la comunidad, pero también tiene en cuenta la matrícula escolar en contraste con el número de niños en edad escolar no inscritos o las tasas de retención en la escuela, ya que la dependencia de gestión no suele tener acceso a estos indicadores.
31. El seguimiento de esta actividad se limita sobre todo al desplazamiento del suministro de alimentos; a falta de un análisis de la escolarización y del seguimiento de la matrícula, no se puede evaluar el impacto de la actividad en los objetivos del PP. Esto se aplica en particular a la mejora del acceso a la enseñanza básica, en la que podrían aumentar los índices de matrícula y reducirse los de abandono escolar, especialmente entre las niñas.



32. Es una prioridad mejorar el sistema de seguimiento y evaluación. A este respecto, la misión de examen técnico realizada en mayo de 2001 formuló algunas recomendaciones, que deberían aplicarse. A falta de datos numéricos, es posible señalar que el personal docente y escolar de los distritos hace hincapié en la importancia de la actividad de alimentación escolar para la asistencia a clases. Además, las visitas de la misión dan fe de que no hay discriminación y que, en cuanto a la asistencia a clases en su conjunto, hay cierta igualdad entre niñas y niños. La participación de la comunidad a través de las asociaciones de padres y maestros es satisfactoria.

Recomendación

- ⇒ Para mejorar la selección geográfica en la actividad de alimentación escolar y evaluar la contribución de la actividad al logro de los objetivos del PP, el sistema de seguimiento y evaluación debe revisarse sistemáticamente a fin de integrar los indicadores básicos del desempeño, que han de permitir un análisis cualitativo desglosado por sexos que indique las tasas de matrícula y asistencia a clases, así como las de abandono de los estudios y repetición de curso. También sería conveniente introducir criterios de división geográfica y responsabilidad intersectorial del seguimiento.

Actividad básica 3: Mitigar los efectos de las catástrofes naturales

33. Esta actividad se ejecuta a través de los proyectos de alimentos por trabajo (APT) para la construcción de infraestructura, el desarrollo rural (por ejemplo, caminos en el desierto) y la adopción de medidas de conservación del agua y el suelo, que suelen estar menos diversificadas que las indicadas en el PP y en el resumen de la actividad. También se proporciona asistencia a través de actividades de alimentos para la capacitación, de conformidad con la estrategia del Gobierno en materia de catástrofes naturales, y en el marco de la respuesta integrada de las Naciones Unidas ante peligros derivados de la situación climática.
34. La planificación de esta actividad contó con una asistencia técnica adecuada y el resumen de la actividad constituye un importante documento de referencia para conducir las operaciones. Es más, se ha elaborado un manual de procedimientos con directrices sobre normas de trabajo, acuerdos tripartitos, seguimiento y evaluación y modelos de formulario de aceptación de las actividades, que sin embargo no se utiliza suficientemente.
35. Participan en esta actividad del PP tres de las provincias del país: la provincia meridional de Tuléar, que tiene constantes problemas climáticos, y las provincias orientales de Tamatave y Fianarantsoa donde hay ciclones e inundaciones recurrentes. Las actividades ejecutadas en la región oriental reciben apoyo técnico y económico satisfactorio de asociados como CARE, la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), y *German Agro-Action*. En el sur llevan a cabo las actividades los asesores-organizadores del PMA por sí solos, con asistencia ocasional de las ONG locales. Sin embargo, estas ONG carecen de medios suficientes para ampliar las actividades y su intervención no ha podido ser constante.
36. Por último, los problemas climáticos requieren a menudo que se pongan en marcha operaciones de urgencia (cuatro operaciones de urgencia en 2000 y 2001, las OU 6233.00, 6236.00, 6270.00 y 6290.00). Las modalidades de distribución de los recursos en alimentos disponibles para estas operaciones son diferentes de las modalidades de las intervenciones de desarrollo, aunque sus actividades con frecuencia son parecidas. Esta situación ha



creado confusión entre el esfuerzo por alcanzar los objetivos de la actividad relativos a la mitigación de los efectos de las catástrofes y los medios utilizados (APT).

Recomendación

- ⇒ Debe haber una clara definición de los objetivos de la actividad de mitigación de los efectos de las catástrofes naturales y de los distintos *modus operandi* de las intervenciones de urgencia y las de desarrollo. Ha de promoverse con mayor énfasis, particularmente en el sur de Madagascar, la firma de acuerdos de ejecución con asociados capaces de garantizar el mejor aprovechamiento de los recursos del PP.

APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

37. Mediante la asistencia que el PMA presta en el marco del proyecto SECALINE se proporciona suplemento alimentario a los niños que padecen malnutrición y las mujeres gestantes, y se les imparte educación en nutrición. Los objetivos previstos de la actividad permiten atender a las necesidades específicas en materia de nutrición de niños pequeños y mujeres gestantes, lo que limita los efectos de las enfermedades y promueve el desarrollo intelectual de los niños. Esta actividad se ajusta a la primera prioridad de la política de habilitación para el desarrollo: crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición.
38. La segunda prioridad de la política consiste en crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación. Los objetivos de la actividad de alimentación escolar del PP se ajustan a este objetivo de política. Las actividades de alimentación escolar se concentran en una zona geográfica afectada tanto por la inseguridad alimentaria como por una escasa asistencia escolar. Como se indicó anteriormente, los funcionarios del ministerio pertinente, los maestros y los padres han insistido en la importancia de la ayuda alimentaria y en sus efectos en la asistencia a clases en las niñas y los niños. Esta actividad también permite que se dicten cursos de alfabetización y se imparta otro tipo de capacitación a las mujeres. Asimismo, la puesta en marcha de un programa conjunto de educación no académica, establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la UNESCO, podría contribuir a desarrollar aún más estas actividades.
39. La ejecución de la actividad de mitigación de los efectos de las catástrofes naturales está vinculada con otras dos prioridades de la política de habilitación para el desarrollo. Las actividades de APT permiten a las familias pobres obtener y conservar activos, y también contribuyen a mitigar los efectos de las catástrofes naturales en las zonas vulnerables a la recurrencia de esta clase de crisis. Sin embargo, el análisis y la gestión de la información sobre riesgos y catástrofes deberían reforzarse con el fin de evaluar las tendencias y poner periódicamente al día la información nacional sobre estos temas.
40. En caso de poder mejorarse su calidad técnica, las obras realizadas a través de las actividades de APT, como por ejemplo la apertura de caminos en el desierto, tendrán gran utilidad para la comunidad y contribuirán a reducir la inseguridad alimentaria de sectores muy desfavorecidos de la población, especialmente del sur del país. Con todo, para que la selección en las comunidades sea más exacta, la creación y rehabilitación de activos debe contar con un mejor conocimiento del medio ambiente.



41. Los objetivos de las diversas actividades del PP en Madagascar responden a las necesidades de utilización de la ayuda alimentaria expresadas en la política de habilitación para el desarrollo. Sin embargo, es posible reformular las actividades, integrar en ellas nuevos componentes, por ejemplo educación no académica o intervenciones en el marco del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA). Las recomendaciones de las recientes misiones de examen técnico y las que figuran en el presente documento también servirán como directrices para la preparación del próximo PP.



MADAGASCAR—PROGRAMA EN EL PAÍS 1999–2003
UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2001

		Distribución de los productos alimenticios del PMA					Contribuciones del Gobierno			
		Compromiso PP (toneladas)	Compromiso Contrato op. (toneladas)	Cantidades distribuidas/ comprometidas al 30/9/01 (toneladas) ¹⁾	Avance % ²⁾	Prorrateo %	Compromiso Contrato op. dólares EE UU	Total pagado ⁴⁾ dólares EE UU	Avance %	Prorrateo %
Actividad básica 1:	Básica	20 212	18 820	4 924	26	48	15 625 523	4 557 520	29	57
Nutrición de la comunidad	Suplementaria	Micronutrientes	–	–						
			–	–						
Actividad básica 2: ³⁾	Básica	5 755	3 450	2 146	62	62	1 751 700	366 753	21	83
Alimentación escolar	Suplementaria									
Actividad básica 3:	Básica	9 730	8 700	6 560*	75	82	1 186 618	528 414	45	55
Mitigación de los efectos de las catástrofes naturales	Suplementaria	4 550	–	–						

(toneladas)

Operación de urgencia	Compromiso Carta de intención	Cantidades entregadas	Cantidades pendientes	Cantidades que no cuentan con financiación
OU 6233.00 (feb. 2000)— Ciclón	360,00	360,00	n.d	–
OU 6236.00 (marzo 2000)— Ciclón	4 458,50	3 656,37	n.d	802
OU 6270.00 (julio 2000)— Sequía	562,50	562,50	n.d	–
OU 6290.00 (sept. 2000)— Sequía	3 150,00	1 898,00	1 100,00	152

1): porcentaje del adelanto durante el PP.

2): avance prorrateado con respecto a la duración efectiva (30/09/2001).

3): duración de la actividad (del 01/04/99 al 30/10/2001).

4): Tipo de cambio al 1° de noviembre de 2001: 1 dólar EE UU = 6.184 francos malgaches.

* De esta cantidad, 2.882 toneladas se distribuyeron en el marco del PP.

ANEXO

SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ADRA	Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales
APT	Alimentos por trabajo
CARE	Cooperativa de Auxilio Estadounidense a Cualquier Parte del Mundo
CCA	Evaluación común del país
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH-SIDA
OU	Operación de urgencia
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Programa en el país
SECALINE	Seguridad Alimentaria y Nutrición Ampliada para las Escuelas y las Comunidades
TIAM	Transporte interno, almacenamiento y manipulación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

