

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 20 - 23 de octubre de 1997

PROGRAMAS EN LOS PAÍSES

Tema 7 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/97/7/Add.5
4 septiembre 1997
ORIGINAL: INGLÉS

ZAMBIA

1998-2002

RESUMEN

En el programa en el país relativo a Zambia que se propone, se pide que la Junta Ejecutiva asigne 28,6 millones de dólares para actividades básicas y 3,3 millones de dólares para actividades complementarias, en vista de las necesidades urgentes del país. El Gobierno ha prometido la asignación de 10,7 millones de dólares como contribución al programa en el país. Zambia es un país menos adelantado (MA), con una población estimada de 9,6 millones de habitantes y un producto nacional bruto (PNB) per cápita de 383 dólares. Para asegurar el progreso en la reducción de la pobreza, la proporción del gasto del presupuesto en el sector social se elevó progresivamente del 20 por ciento, en 1991, al 34 por ciento, en 1996, y se había de mantener en este nivel durante 1997; a pesar de este resultado positivo, el gasto en el sector social se redujo en términos reales, como consecuencia del recorte general de los gastos reales del Gobierno para alcanzar un mayor rigor fiscal. En 1989, el Gobierno puso en marcha un Programa de Ajuste Estructural (PAE), que tiene por objeto estabilizar la economía y promover el crecimiento. Sin embargo, el PAE está teniendo efectos negativos a corto plazo sobre los desempleados, los hogares con una mujer al frente y los grupos vulnerables de bajos ingresos, en particular en las zonas urbanas y las regiones rurales aisladas.

La estrategia del programa se concentra en dos puntos: i) aumento de la seguridad alimentaria mediante actividades de alimentos por trabajo; y ii) desarrollo humano mediante la alimentación complementaria de niños malnutridos, mujeres embarazadas y otros grupos vulnerables. Está destinado a los asentamientos urbanos no sometidos a planificación de bajos ingresos y a las zonas rurales con alto riesgo de sequía y escasa capacidad para afrontarla. Los hogares más pobres son los destinatarios de las actividades del PMA en el programa en el país, con particular atención a las mujeres y los niños. Se buscará la máxima coordinación entre las Naciones Unidas y los donantes. Las comunidades participarán activamente a la hora de definir sus propias estrategias, y se potenciará la participación de las ONG. Entre las actividades complementarias propuestas figuran un servicio de ayuda alimentaria basado en la demanda y el alivio de los efectos de las catástrofes mediante el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (ACV). La finalidad de dichas actividades es complementar los objetivos estratégicos y las actividades básicas ayudando a mejorar la inseguridad alimentaria y promover el desarrollo humano. El Gobierno respalda completamente este programa en el país. Los organismos de las Naciones Unidas, los donantes y las ONG participaron activamente en el debate y la preparación final del programa en el país.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación.

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.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director regional:	M. Zejjari	tel.: 6513-2201
Coordinador del programa:	H. Taal	tel.: 6513-2509

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 6513-2641).



ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA: INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y POBREZA

1. El presente documento del programa en el país contiene el programa de actividades del PMA para Zambia durante el quinquenio comprendido entre enero de 1998 y diciembre del año 2002. El documento se basa en la apreciación por parte de una misión interorganismos (PMA/FAO/OMS/OIT) de todos los componentes del programa en el país y las observaciones sobre el Perfil de la estrategia en el país (PEP) de Zambia formuladas por la Junta Ejecutiva del PMA en su segundo período de sesiones ordinario de marzo de 1997.

Población aquejada por el hambre: prioridades al atender a sus necesidades

2. Zambia es un país menos adelantado (MA) con una población estimada de 9,6 millones de habitantes y un PNB per cápita de 383 dólares¹. Hasta junio de 1997, la FAO incluía a Zambia en la lista de países de bajos ingresos con déficit de alimentos (PBIDA). El índice medio de seguridad alimentaria familiar del país se estimó en 1990/92 en 72. De ser uno de los países más prósperos del África subsahariana, Zambia se ha convertido en uno de los países más pobres del mundo, con un desarrollo económico bajo, unos ingresos cada vez menores, un aumento de la pobreza y un deterioro alarmante de los indicadores sociales. La caída del nivel de vida fue más pronunciada en el decenio de 1980, acentuándose por la reducción de los precios del cobre, puesto que éste representaba más del 90 por ciento de los ingresos de exportación de Zambia. La tasa de mortalidad infantil de los niños menores de cinco años de edad era de 203 por 1000 nacidos vivos en 1994, frente a 152 por 1000 nacidos vivos, en 1980. La difusión de la pandemia del VIH/SIDA ha contribuido asimismo a los problemas sanitarios y socioeconómicos mediante el aumento del número de huérfanos y de hogares encabezados por una mujer. La pobreza sigue siendo un problema, y ha llevado a un deterioro del estado nutricional y a un aumento de la vulnerabilidad en las zonas rurales y urbanas.

Situación de la inseguridad alimentaria, la pobreza y la vulnerabilidad

3. Si bien Zambia cuenta con un buen potencial agrícola, en el país existen problemas de inseguridad alimentaria importantes. Las sequías periódicas, la falta de infraestructura rural y los ingresos e inversiones bajos han contribuido a un crecimiento de la agricultura y la producción de alimentos lento, particularmente en las zonas expuestas a la sequía de las provincias occidentales y en parte de las provincias meridionales y orientales, como se puso de manifiesto en un estudio de evaluación y cartografía de la vulnerabilidad (ACV) llevado a cabo por el PMA/USAID en 1996.
4. Las datos de las Hojas de balance de alimentos de la FAO ponen de manifiesto que el consumo calórico diario per cápita se ha reducido desde un máximo de más de 2 300 kcal, a mitad del decenio de 1970, a 2 142, en 1980-82, y a sólo 1 954, en 1992-94, siendo éste último un valor inferior al consumo diario recomendado, de aproximadamente 2 300 kcal.
5. La producción de cereales por habitante se ha mantenido bastante constante desde comienzos del decenio de 1970, fluctuando generalmente entre 140 y 190 kg, con algunas excepciones importantes, como las tres excelentes cosechas de finales del decenio de 1980 y la peor sequía del siglo en 1991/92. Las importaciones de cereales como proporción del

¹ Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En agosto de 1997, un dólar EE.UU. equivalía a 1 320 kwacha.



consumo aumentaron del 1 por ciento, en 1960, hasta un máximo de más del 23 por ciento, en 1983. Desde entonces, las importaciones de cereales (importaciones comerciales y ayuda alimentaria) han descendido continuamente hasta llegar prácticamente a cero, con la excepción del período de la última sequía, en 1995, en que se importó más del 70 por ciento de los cereales consumidos en el país.

6. En el estudio de evaluación de la pobreza en Zambia de 1994, realizado por el Banco Mundial, se puso de manifiesto que el 68 por ciento de los zambianos son pobres. Se definen como pobres las personas que destinan como mínimo el 70 por ciento de su presupuesto familiar a la cesta de alimentos básicos; se consideran extremadamente pobres las personas cuyo presupuesto familiar es inferior al necesario para la cesta de alimentos básicos. La Oficina Central de Estadística (1995) informó que, en general, en 1993 el 76 por ciento de las familias padecía inseguridad alimentaria (Encuesta prioritaria II), frente al 61 por ciento, en 1991 (Encuesta prioritaria I), lo que refleja el rápido declive económico a lo largo de los últimos años.
7. La pobreza tiene un componente de género importante, puesto que la mujer tiende a ser más pobre y a tener menos acceso a los recursos, a pesar de la importante función que desempeña en la economía. Si bien la tasa de analfabetismo era en 1995 bastante baja para un país en desarrollo, era más elevada para las mujeres (29 por ciento) que para los hombres (14 por ciento). Las mujeres tropiezan con importantes limitaciones socioculturales, que dificultan los esfuerzos destinados a aumentar su bienestar. Tienen menos acceso a la tierra, al crédito y a la enseñanza. Las familias con una mujer al frente tienden a ser más pobres que las encabezadas por hombres, y también más vulnerables a la inseguridad alimentaria (Estudio de evaluación de la pobreza en Zambia del Banco Mundial (1994), páginas 1 a 5).

Estrategias del Gobierno en relación con la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y el alivio de los efectos de las catástrofes

8. Las estrategias y prioridades de desarrollo del Gobierno se concentrarán en invertir la tendencia descendente del bienestar y la asistencia social de los ciudadanos y en integrar la población en un proceso sostenible de desarrollo socioeconómico (Nota sobre la estrategia del país (NEP) de las Naciones Unidas para Zambia, 1995). Los dos aspectos principales de la reforma de las políticas consisten en una amplia liberalización de la economía, en cuyo marco reviste particular importancia la liberalización del sector agrícola. Asimismo, se está procediendo a descentralizar y reformar los sectores de la salud y la agricultura y el sector social. Las reformas forman parte de un programa de ajuste estructural intensificado por el Gobierno actual, que subió al poder en 1991. Se puso en marcha un Programa de inversiones en el sector agrícola (PISA), destinado a racionalizar las inversiones del Gobierno y los donantes en la agricultura y a mejorar la seguridad alimentaria familiar. El Gobierno ha preparado recientemente un subprograma de recuperación y alivio de la sequía en el marco del PISA para ayudar a las zonas afectadas por la sequía con un déficit alimentario potencial.
9. En 1992 el Gobierno estableció el Plan de asistencia para el bienestar público; se trata de un programa selectivo de transferencia de recursos dirigido específicamente a las personas indigentes y discapacitadas. Se destinaron a él 1000 millones de kwacha y su administración está a cargo del Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales (MDCSS), que ha delegado en comités locales buena parte de los poderes relacionados con su ejecución. Sin embargo, en 1992 se desembolsó menos de la mitad de los fondos, y en los últimos años el presupuesto real se ha reducido. En 1993 se estableció, a petición del Gobierno, un Fondo de recuperación social patrocinado por el Banco Mundial, con la finalidad de financiar proyectos elaborados por las comunidades y las ONG. Se tomó como modelo el programa de microproyectos financiado por la Unión Europea, en el que se integró. La finalidad del fondo



es otorgar pequeños préstamos o subvenciones a organizaciones comunitarias para financiar servicios sociales y proyectos de desarrollo que parezcan prometedores. Según el Banco Mundial, hasta abril de 1997 se había desembolsado un total acumulativo de unos 19 millones de dólares.

Políticas de ayuda alimentaria del Gobierno

10. Si bien no existe una política oficial con respecto a la ayuda alimentaria, el Gobierno reconoce y apoya plenamente los programas de la red de seguridad que se financian en parte con la ayuda alimentaria. Después de la sequía de 1993/94, de gravedad limitada, el Gobierno alentó activamente a los comerciantes privados a importar y almacenar productos agrícolas básicos que podrían utilizarse para compensar el déficit nacional. El Gobierno y los organismos internacionales como el FIDA, la FAO y el Banco Mundial elogiaron calurosamente el uso eficaz de la ayuda alimentaria, que en 1992 y 1995 permitió evitar catástrofes humanitarias de grandes proporciones. El Gobierno respalda completamente el programa en el país que ampliará las actividades de la red de seguridad en las zonas urbanas y en pro de los grupos vulnerables, particularmente en las zonas rurales aisladas. Para amortiguar temporalmente los efectos de la liberalización de la comercialización de cereales, el Gobierno ha creado un Organismo de Reserva de Alimentos que mantiene unas existencias reguladoras para compensar el déficit nacional de alimentos y las fluctuaciones de los precios. Esta estrategia está orientada a asegurar una transición fluida del sistema de comercialización centralizado a un mercado completamente liberalizado. Al mismo tiempo, el Gobierno ha emprendido un amplio programa integrado de construcción de caminos, que comprenderá caminos secundarios y utilizará tecnologías de elevado coeficiente de mano de obra. Se espera que los caminos secundarios faciliten el desplazamiento de personas y mercancías hacia las zonas rurales y desde ellas, y se prevé que la ayuda alimentaria desempeñará una importante función en la realización de estas actividades.

Relación con el proceso de la Nota sobre la estrategia del país (NEP)

11. El Gobierno aprobó en 1996 la NEP, que establece el marco de cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y el Gobierno de Zambia. El objetivo primordial de la NEP es ayudar al Gobierno a lograr un desarrollo humano sostenible y la erradicación de la pobreza para el período de 1997-2001. El programa de reforma y ajuste económicos constituye el mecanismo principal y la prioridad específica para las Naciones Unidas. Comprende los componentes siguientes: a) desarrollo del sector privado y crecimiento económico; b) creación de empleo y generación de ingresos; c) desarrollo rural, agricultura y seguridad alimentaria; d) promoción de la enseñanza y del capital humano; e) salud y nutrición; f) población y medio ambiente; g) creación de capacidad para un desarrollo humano sostenible, la reforma del sector público y la descentralización; y h) cooperación regional. El PEP es totalmente compatible con los elementos de la NEP relativos al mandato del PMA. El programa en el país del PMA está armonizado también con el ciclo de programas del Gobierno y de otros organismos de las Naciones Unidas, que comienza en 1997/98. Este programa en el país, al igual que los de otros organismos de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, FNUAP y en cierta medida la FAO), proporciona un marco para el próximo quinquenio. Los sectores de cooperación se exponen en los respectivos documentos; la cooperación específica se concretará en el momento de preparar los documentos específicos de los proyectos. Está prevista la creación de un Comité de Evaluación de Programas (CEP) común formado por representantes de los organismos de las Naciones Unidas, los donantes, el Gobierno y las ONG, en función del tipo de conocimientos técnicos necesarios para un determinado proyecto. Este proceso fortalecerá



aún más la coordinación y la complementariedad entre organismos, evitando de esta manera duplicaciones y superposiciones.

Programas de las Naciones Unidas/donantes/ONG para combatir el hambre y la pobreza

12. La mayor parte de los organismos de las Naciones Unidas que tienen programas en Zambia incluyen en ellos actividades orientadas al alivio de la pobreza, al igual que los principales donantes y las ONG. Desde comienzos del decenio de 1990, el sistema de coordinadores residentes ha estado tratando de lograr una estrategia nacional coordinada para aliviar la pobreza en todo el país. En 1993, el sistema de coordinadores residentes puso en marcha un proceso de investigación y creación de consenso con una participación elevada entre las instituciones públicas, el mundo científico, la sociedad civil y la comunidad de donantes en Zambia. Esto llevó a la realización en 1995 de un análisis exhaustivo de la situación, titulado "Perspectivas para un desarrollo humano sostenible en Zambia: más opciones para nuestro pueblo".
13. Otros temas en los que se ha producido una mayor colaboración de las Naciones Unidas se refieren a la pandemia del VIH/SIDA y a la seguridad alimentaria familiar. En 1996 se formó un comité UNISIDA para Zambia, gracias a las contribuciones realizadas por la OMS y otros organismos de las Naciones Unidas, que colabora con la Secretaría Nacional para el SIDA. Funciona en estrecha colaboración con el Programa de seguridad alimentaria familiar de las provincias meridionales, en el que tienen interés varios organismos.

EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL PMA ANTERIORES Y EN CURSO EN ZAMBIA

14. El PMA ayuda a Zambia desde 1964. En los últimos años, sus actividades se han concentrado en el desarrollo, el alivio de la sequía y la asistencia a los refugiados. La ayuda total aprobada desde 1992 asciende a 66 millones de dólares, de ellos 44 millones para dos operaciones relacionadas con la sequía, cinco millones para la asistencia a los refugiados y 17 millones para el desarrollo. A partir de 1992, los aspectos de desarrollo se han agrupado en el proyecto 4756 - "Red de seguridad para proteger a grupos vulnerables en situaciones de reforma estructural", cuya conclusión está prevista para el final de 1997.

Efectividad y eficacia de la orientación de la ayuda alimentaria hacia la población pobre aquejada por el hambre, en particular las mujeres

15. Los programas del PMA en Zambia están orientados a la población pobre aquejada por el hambre. En 1996, un examen de la gestión y una evaluación temática concluyeron que las actividades de los proyectos del PMA habían aumentado la seguridad alimentaria de los beneficiarios tanto de las actividades de alimentación complementaria como de alimentos por trabajo (APT). La realización de las actividades comprendidas en el componente de APT fue en general de un nivel entre bueno y alto, y permitió atender a las necesidades de la población. Un logro significativo del proyecto es la participación única de mujeres, que representan el 90 por ciento de los beneficiarios. Sin embargo, algunas enseñanzas importantes de la experiencia anterior ponen de manifiesto que el sistema de seguimiento se ha de mejorar a fin de estar en condiciones de examinar la selección de los beneficiarios y las repercusiones sobre ellos, así como la calidad y la eficacia en función de los costos de las obras realizadas. La mano de obra debería rotar durante la ejecución, a fin de alcanzar a una



parte más amplia de la comunidad y reducir la posibilidad de que los beneficiarios puedan considerar los proyectos como una fuente de empleo a más largo plazo.

Efectividad y eficacia en la preparación para afrontar situaciones de escasez de alimentos relacionadas con catástrofes y mitigar sus efectos

16. Hay que fortalecer la vinculación entre la alerta y la vulnerabilidad, por una parte, y las medidas adecuadas y oportunas, por la otra. La capacidad para detectar cambios en la inseguridad alimentaria y responder de una manera oportuna representa una inversión que reducirá considerablemente el costo de la respuesta ante las situaciones de urgencia. A través de su primera fase de actividades de ACV, el PMA ha trabajado con el Gobierno, con otros organismos de las Naciones Unidas y de donantes y con ONG para aumentar su capacidad al respecto y su preparación para casos de sequía. La contribución del PMA al ACV tiene por objeto mejorar la capacidad del Gobierno para utilizar mejor sus escasos recursos y para destinarlos a la población más pobre.

Experiencia de otros donantes de ayuda alimentaria

17. Otros donantes de ayuda alimentaria, por ejemplo USAID y la Unión Europea, prestaron un apoyo activo a las operaciones de urgencia y donaron ayuda alimentaria durante las sequías de 1992 y 1995. La experiencia en anteriores actividades de socorro pone de manifiesto que la ayuda alimentaria es fundamental para salvar la vida de muchos zambianos y que debe prestarse mayor atención a la mitigación de los efectos de las catástrofes y las evaluaciones de la vulnerabilidad a fin de ayudar al Gobierno a responder de manera adecuada a futuras sequías. La coordinación de la ayuda alimentaria está fundamentalmente en manos del PMA. El Gobierno, el FIDA, el Banco Mundial y los donantes apoyan los proyectos del PMA, que han actuado como red de seguridad efectiva para los grupos vulnerables en el marco del proceso actual de reforma estructural.

ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DEL PROGRAMA EN EL PAÍS DEL PMA

Metas y objetivos

18. Las **metas** generales, de conformidad con las políticas y estrategias básicas de la Declaración sobre el cometido del PMA, son las siguientes: a) mejorar la nutrición y la calidad de vida de la población más vulnerable en momentos críticos de su vida; y b) contribuir a la creación de bienes y promover la autosuficiencia de las personas y las comunidades pobres.
19. Los **objetivos** son los siguientes: a) proporcionar una red de seguridad mediante empleo a corto plazo, creación de bienes y capacitación en actividades generadoras de ingresos para familias pobres, especialmente las que tienen una mujer al frente, utilizando actividades de APT; b) mejorar el acceso a los alimentos mediante la alimentación complementaria de niños malnutridos y madres lactantes desnutridas; c) proporcionar ayuda alimentaria mediante programas de prevención y lucha contra el VIH/SIDA, con el fin de mitigar los efectos actuales y futuros de esta enfermedad en la seguridad alimentaria familiar; y d) ayudar a mantener la capacidad de respuesta del Gobierno ante las situaciones de urgencia que crean las sequías periódicas, así como para prestar asistencia a los refugiados.



Grupos y regiones destinatarios, incluidas las zonas principales/tipos de asistencia

20. El principal grupo destinatario de la ayuda alimentaria será el de las familias más pobres, con inclusión de mujeres y niños, de las zonas con mayor riesgo de inseguridad alimentaria, a saber:
- las familias de agricultores pequeños y marginales de las zonas rurales remotas;
 - las personas desempleadas y subempleadas de las zonas urbanas de bajos ingresos;
 - los niños que sufren malnutrición grave y aguda; y
 - los enfermos de tuberculosis que acuden a las clínicas y las familias afectadas por el SIDA que participan en actividades para el logro de la autosuficiencia.
21. El PMA concentrará su asistencia en las zonas identificadas en las distintas encuestas socioeconómicas, y en particular en el informe sobre ACV, que también según el Gobierno son las más afectadas por la pobreza. Estas zonas son las siguientes:
- los distritos remotos y periféricos de las provincias Occidental, Nordoccidental y de Luapula, en las que reside la mayoría de la población rural extremadamente pobre, así como otros distritos rurales donde existen focos de pobreza absoluta;
 - las provincias de Lusaka, la región central y Copper Belt, donde vive más del 80 por ciento de la población extremadamente pobre de las zonas urbanas de bajos ingresos; y
 - las zonas gravemente afectadas por el VIH/SIDA, por ejemplo las que se hallan cerca de las principales rutas de transporte de larga distancia (como Livingston y Lusaka).

Colaboración con las Naciones Unidas y los donantes

22. El PMA colaborará con otros organismos de las Naciones Unidas mediante el sistema de coordinadores residentes y el programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, en el que participan otros organismos (PNUD, UNESCO, UNICEF, FNUAP, OMS) y el Banco Mundial mediante la asistencia al sector de la salud de Zambia. El Programa colaborará con el FNUAP para integrar actividades de la población en las zonas destinatarias, y con la FAO en las intervenciones relativas a la seguridad alimentaria. Algunos representantes de donantes de Alemania, Finlandia, Italia, Japón y el Reino Unido han mostrado también interés en prestar asistencia a graduados de APT mediante actividades generadoras de ingresos. El UNICEF ayudará a realizar el programa de alimentación complementaria, especialmente mediante valoraciones conjuntas y la evaluación, enseñanza nutricional y capacitación de los oficiales de distrito. El PMA colaborará con las ONG participantes, como el Proyecto de Autoayuda en Zonas Urbanas (PUSH) y el Programa contra la Malnutrición (PAM), para complementar la capacidad nacional y la realización de programas de APT.

PROGRAMA DE ACTIVIDADES EN EL PAÍS

Recursos del programa en el país y proceso de preparación

23. El programa propuesto asciende a unas 57 000 toneladas de alimentos durante un período de cinco años, por un costo total aproximado de 23 millones de dólares, excluidos los costos directos e indirectos, conforme a los detalles que se aportan en los Anexos I y II del presente documento. Esto representa unas entregas anuales medias de 11 400 toneladas, por un valor



aproximado de 4,6 millones de dólares. Además, se necesitarán unos 8,3 millones de dólares para sufragar los gastos de apoyo directo e indirecto durante el quinquenio, lo que representa un gasto anual de alrededor de 1,7 millones de dólares. Por consiguiente, el costo total del programa asciende a unos 31,9 millones de dólares, es decir, 6,4 millones de dólares anuales. En el PEP se propuso un promedio de cinco millones de dólares anuales, pero esta suma cubriría sólo los costos de los alimentos y del transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM). Las actividades básicas tienen por objeto mejorar la seguridad alimentaria mediante actividades de APT en las zonas urbanas y rurales y el desarrollo de los recursos humanos a través de la alimentación complementaria de los niños malnutridos, las madres lactantes desnutridas y la ayuda alimentaria para determinadas familias y huérfanos de bajos ingresos. Los Anexos I y II contienen las cifras detalladas y el mapa adjunto muestra las zonas geográficas de la operación. La justificación de la asignación propuesta se basa en los resultados anteriores de estas actividades, las misiones de examen y evaluación técnica y las prioridades del Gobierno para ellas, como se indicaba en el PEP. Se podría necesitar también una cantidad extraordinaria de cuatro millones de dólares para una posible afluencia de 80 000 refugiados, habida cuenta de la incertidumbre política en los países vecinos. Sin embargo, se solicita la aprobación por parte de la Junta Ejecutiva de una asignación de 57 202 toneladas de alimentos, por un valor total de 31,9 millones de dólares, en función de la disponibilidad de recursos para el desarrollo.

Asignación de recursos para cada una de las actividades básicas del programa

24. La asignación para el quinquenio es la siguiente:

Categoría de la actividad	Costo estimado (en millones de dólares) ¹	Porcentaje del programa total	Necesidades de alimentos (toneladas)	No. de beneficiarios directos por año	No. de benef. directos durante cinco años
BÁSICA					
1. Alimentos por trabajo, zonas urbanas	9,3	29	17 577	10 000	50 000
2. Alimentos por trabajo, zonas rurales	2,9	9,12	4 290	3 300	16 500
3. Alimentación complementaria	16,4 ¹	52	30 136	69 920	349 600
Total parcial	28,6	-	52 003	83 220	416 100
Complementaria					
1. Servicio de ayuda alimentaria	2,9	8,81	5 200	8 322	41 610
2. ACV	0,2	0,63	-	-	-
Gestión en casos de catástrofe y mitigación de sus efectos	0,2	0,63	-	-	-
Total parcial	3,3	-	-	8 322	41 610
Total de actividades básicas + complementarias	31,9	100²	57 203	91 442	457 210

¹ Incluye 617 305 dólares para el enriquecimiento de los alimentos.

² Cifra redondeada.



Cofinanciación (Gobierno, Naciones Unidas, ONG y otros participantes) y capacidad de ejecución

25. Se espera que el Gobierno sea la fuente principal de cofinanciación de la ejecución del programa para partidas como gastos de personal, transporte, almacenamiento y manipulación de alimentos y algunos gastos de capital. La asistencia alimentaria del PMA apoyará las actividades del Gobierno y de otros donantes. El Gobierno ha prometido asignar 10,7 millones de dólares como contribución a los costos de ejecución. Por otra parte, diversos donantes bilaterales, organismos de las Naciones Unidas y ONG prestarán asistencia en apoyo de las actividades gubernamentales.
26. Existe capacidad de ejecución de ámbito nacional, mediante los ministerios y departamentos oficiales pertinentes, y de ámbito regional y de distrito, por conducto del sistema de administración local descentralizada. Se cuenta además con capacidad adicional gracias a las ONG locales e internacionales y a las asociaciones comunitarias básicas, que se movilizarán para promover la ejecución de los proyectos.

Proceso de preparación del programa en el país

27. El programa en el país propuesto se ha preparado teniendo en cuenta la experiencia de varios años de actividades del PMA en Zambia. Además de los exámenes periódicos generales, en 1996 se realizaron un examen de la gestión y una evaluación temática, que confirmaron la función positiva del PMA al proporcionar una red de seguridad para los grupos vulnerables, especialmente en las zonas urbanas. Una misión del PMA/interorganismos (en la que participaron la OIT, la FAO y la OMS) evaluó el programa en el país propuesto en febrero/marzo de 1997. El Gobierno ha participado plenamente en el proceso de formulación del programa en el país. Se formó un grupo de acción, presidido por el Ministro de Finanzas, para examinar los distintos componentes del programa y definir los mecanismos de ejecución y obtención de recursos para las diversas actividades del mismo. En un taller celebrado en Lusaka en mayo de 1997, se debatió el proyecto de programa en el país y se alcanzó un consenso con el Gobierno y otros participantes, incluidos los organismos de las Naciones Unidas y las ONG, para apoyar el programa. Se consultó a los donantes bilaterales durante todo el proceso de preparación del programa. El presente documento contiene sus indicaciones, junto con las orientaciones de la Junta Ejecutiva durante el examen del PEP, en marzo de 1997.

ACTIVIDADES BÁSICAS DEL PROGRAMA

Actividad básica 1: Alimentos por trabajo en las zonas urbanas

28. La **orientación estratégica** es ayudar a los grupos vulnerables con inseguridad alimentaria en asentamientos urbanos no sometidos a planificación y de bajos ingresos.
29. **Análisis del problema.** Zambia es un país relativamente urbanizado, con un 42 por ciento de la población total (estimada en 9,6 millones de habitantes) en zonas urbanas. Los elevados niveles anteriores de emigración de las zonas rurales a las urbanas y el declive económico han producido un desempleo alto y la creación de asentamientos no sometidos a planificación en zonas periurbanas. Más del 40 por ciento de la población de las zonas urbanas es pobre o extremadamente pobre. La mayor tasa de desempleo corresponde a las mujeres y los jóvenes. La tasa de desempleo femenino en las zonas urbanas, del 44 por ciento, es mucho más elevada que la estimada para las zonas rurales, del 13 por ciento. La mayor parte de la población urbana pobre vive en asentamientos no sometidos a planificación, que se



caracterizan por la escasez de agua, sistemas inadecuados e insuficientes de eliminación de residuos sólidos y aguas residuales, una red viaria insuficiente y falta de acceso a los servicios básicos de salud y educación.

Objetivos y resultados previstos

30. El **objetivo a largo plazo** es seguir apoyando los mecanismos adecuados de la red de seguridad que abordan las necesidades de los grupos aquejados por el hambre en las zonas urbanas. El **objetivo inmediato** consiste en mejorar las condiciones de vida de la población urbana pobre mediante la creación de empleo temporal, capacitación y mejores servicios básicos sostenibles en los asentamientos urbanos sometidos a planificación.
31. **Los resultados previstos** comprenden: a) ofrecer una mayor disponibilidad de alimentos y de empleo para 50 000 beneficiarios (el 90 por ciento mujeres) de hogares urbanos pobres durante un período de seis meses por participante; b) mejorar la infraestructura comunitaria y el saneamiento y establecer acuerdos de mantenimiento sostenible con la comunidad y las autoridades municipales de 14 distritos; c) potenciar la creación de capacidad de las comunidades; y d) facultar al personal mediante enseñanza básica, formación profesional y actividades generadoras de ingresos.

Función y modalidades de la ayuda alimentaria

32. Se considera que los alimentos constituyen un incentivo adecuado para los trabajos comunitarios. Ya en el pasado se ha demostrado que los alimentos son un mecanismo de autoselección, puesto que sólo los grupos más vulnerables se ofrecen para las actividades de alimentos por trabajo. Las mujeres tienden a preferirlos, porque los consideran una necesidad prioritaria. Mediante las actividades de APT se puede prestar asistencia a las familias más vulnerables, proporcionándoles un empleo temporal, y se beneficia a la comunidad de bajos ingresos en su conjunto a través de la mejora de sus servicios (saneamiento, agua potable, infraestructura) y un entorno más limpio. Sin embargo, teniendo en cuenta los precios en Copper Belt en marzo de 1997, el valor de la cesta de alimentos propuesta es de unos 25 000 kwacha, cantidad ligeramente inferior al sueldo mensual que paga el Consejo de la Ciudad a los trabajadores eventuales (de 30 000 a 35 000 kwacha). Por otra parte, la falta de otras oportunidades de empleo hace de los APT la única opción para la mayor parte de los desempleados. Se adoptará una jornada laboral ligeramente más corta, de cuatro horas, a fin de que los trabajadores (fundamentalmente mujeres) puedan realizar otras tareas en el hogar o en otra parte.

Estrategia de ejecución

33. El Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico y el PMA tendrán a su cargo los asuntos de políticas relativos al componente urbano de alimentos por trabajo. El Gobierno creará un comité directivo (presidido por el MDCSS) que se encargará de la coordinación general. Formarán parte de dicho comité los ministerios interesados (el MDCSS y el Ministerio de Administración Local y Vivienda), la ONG encargada de la ejecución (PUSH), el PMA y la Dependencia de Gestión de Alimentos (DGA). Los ministerios y la Dependencia nombrarán cada uno a un encargado de la coordinación para supervisar todas las cuestiones relativas a las operaciones, la coordinación y la preparación de informes del programa de APT. El Gobierno creará una dependencia de ejecución, responsable de la realización general. En vista de su experiencia anterior y de su capacidad demostrada, se recomienda la asignación de la responsabilidad de ejecución a PUSH.



Beneficiarios y prestaciones previstas

34. Los beneficiarios directos serán 50 000 participantes, en su mayoría mujeres (90 por ciento), quienes se beneficiarán del empleo temporal y la capacitación durante seis meses, lo cual mejorará la disponibilidad de alimentos en sus hogares (cinco miembros por hogar urbano). Los beneficiarios indirectos serán 200 000 personas localizadas en unos 42 asentamientos de 14 distritos. Las comunidades destinatarias se beneficiarán de la mejora de la infraestructura y los servicios. También está previsto potenciar la creación de capacidad comunitaria.

Acuerdos en materia de apoyo, coordinación y seguimiento y evaluación (S y E)

35. Para prestar asistencia a la comunidad en la creación de capacidad y facilitar la mejora de la infraestructura, la formación profesional, la enseñanza básica, las actividades generadoras de ingresos y los planes de ahorro y crédito, se asignará a PUSH un especialista en desarrollo comunitario de dedicación plena y un ingeniero, durante tres años como mínimo. La ONG de ejecución supervisará e informará regularmente sobre las actividades relativas al empleo, la distribución de alimentos, la construcción y la capacitación. La oficina del PMA en el país coordinará los informes sobre todos los indicadores de vigilancia y evaluará los efectos generales en la seguridad alimentaria. A la mitad del programa se realizará una evaluación parcial.
36. **Estimación de los costos.** Se prevé que para esta actividad se necesitarán 14 175 toneladas de cereales (harina de maíz) y 3 402 toneladas de productos no cereales (legumbres, aceite vegetal y sal). Los costos estimados son de 9,3 millones de dólares para el PMA y cuatro millones de dólares para el Gobierno.

Actividad básica 2: Alimentos por trabajo en el medio rural

37. La **orientación estratégica** es llegar a los distritos de alto riesgo, donde los problemas de acceso a la infraestructura económica y social son un factor primordial que contribuye a la inseguridad alimentaria y a la falta de capacidad para afrontarla. La intervención del PMA en el sector rural complementará el Subprograma de alivio de los efectos de la sequía del Gobierno, en el marco del PISA destinado a prestar asistencia a las zonas afectadas por la sequía y que podrían tener problemas de déficit de alimentos.

Análisis del problema

38. Una de las dificultades en el desarrollo del sector agrícola es la falta de acceso a insumos e infraestructura material. Los costos del transporte son muy elevados, y transportar insumos agrícolas a las fincas y llevar los cultivos a los mercados representa un problema. La mejora de los caminos y de las instalaciones de almacenamiento, así como una reducción en los costos de comercialización, tienen una doble ventaja en cuanto a la seguridad alimentaria: fomentan la producción (suministro), y amplían el acceso a los alimentos (demanda).

Objetivos y resultados previstos

39. El **objetivo a largo plazo** es mejorar la seguridad alimentaria, satisfaciendo de esta manera las necesidades de los grupos vulnerables de las zonas rurales de alto riesgo. Los **objetivos inmediatos** son proporcionar una red de seguridad y mejorar la autosuficiencia de las familias rurales pobres, especialmente las que tienen una mujer al frente, mediante empleo a corto plazo, formación profesional y creación de una infraestructura básica para mejorar el acceso a los servicios sociales y económicos. Los **resultados previstos** son: a) mejorar la disponibilidad de alimentos para las familias pobres mediante oportunidades de empleo



temporal (una media de 100 días) para 16 500 participantes; b) mejorar la infraestructura material, incluidas las instalaciones de almacenamiento de cereales, en nueve distritos mediante métodos basados en la utilización de mano de obra; c) potenciar la autosuficiencia mediante la formación profesional; y d) concertar acuerdos de mantenimiento para la infraestructura construida.

Función y modalidades de la ayuda alimentaria

40. La ayuda alimentaria actúa como una transferencia de ingresos a la población pobre (particularmente las mujeres), que participa en la construcción de infraestructura rural. En algunas zonas rurales en las que los donantes apoyan los proyectos de infraestructura con dinero en efectivo, se han iniciado conversaciones para mejorar la coordinación y la posible cofinanciación. Mientras que el dinero en efectivo fomentaría el desarrollo de los mercados, en estas conversaciones se ha reconocido que el dinero tiende a atraer a los hombres, mientras que los alimentos en manos de las mujeres tienen unos efectos directos en la estructura del consumo alimentario de los niños de la familia. La compra local de alimentos es la modalidad principal de adquisición de alimentos. El valor alfa de los productos de la cesta de alimentos (harina de maíz, aceite vegetal, legumbres y sal) está muy por encima de la unidad en las actuales condiciones de mercado, pero podría cambiar si los precios locales bajan o se reducen los precios del mercado mundial. El valor de la cesta diaria de alimentos es también ligeramente inferior al salario mínimo diario, de 1500 kwacha.

Estrategia de ejecución

41. El MDCSS presidirá un comité directivo con miembros del Ministerio de Obras Públicas y Suministros, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Ministerio de Administración Local y Vivienda, el PMA y la ONG de ejecución. Esta última creará una dependencia de ejecución del proyecto, que coordinará la ejecución sobre el terreno e informará sobre los progresos al MDCSS, el PMA y el comité directivo. Se firmará un acuerdo en el cual quedarán perfectamente definidas las responsabilidades de todas las partes.
42. Se recomienda la contratación, como organización de ejecución, de la ONG PAM, porque colabora con una red muy amplia de ONG sobre el terreno mediante el Programa de prevención de la malnutrición (PPM) y sus medios logísticos. La función del PAM como organización de ejecución tendrá que definirse posteriormente. Hasta el momento, el PAM y las ONG colaboradoras se han concentrado fundamentalmente en la labor de socorro. Cuando tengan que ocuparse de aspectos más relacionados con el desarrollo, su capacidad técnica y su orientación tendrán que estar claramente dirigidas a esta nueva política. Se están manteniendo conversaciones a este respecto.

Beneficiarios y prestaciones previstas

43. Los **beneficiarios directos** serán 16 500 participantes de nueve distritos rurales expuestos a la sequía durante un período de 100 días. Por lo menos el 60 por ciento de los beneficiarios serán mujeres. El número de **beneficiarios indirectos** será de 66 000 personas (cinco miembros por familia rural). La ampliación a otros distritos se basará en el análisis de la vulnerabilidad y en la capacidad de ejecución en el ámbito del distrito. Las **prestaciones previstas** incluyen dinero en efectivo y alimentos, así como oportunidades de empleo a corto plazo que mejorarán la situación de la seguridad alimentaria de las familias beneficiarias. La comunidad rural se beneficiará en general de la infraestructura completada, como los caminos secundarios para mejorar el acceso a los mercados.



Acuerdos de apoyo, coordinación y SyE

44. Se necesitará personal adicional de contraparte para prestar asistencia al programa de APT rural, tanto en las tareas técnicas como administrativas. Las actividades de capacitación se limitarán en principio a la formación profesional directamente relacionada con la realización de actividades de APT. Se ofrecerán otras posibilidades de capacitación profesional a un número igual de mujeres y hombres a fin de fortalecer su autosuficiencia.
45. La ONG de ejecución supervisará e informará regularmente sobre las actividades relativas al empleo, la distribución de alimentos, la construcción y la capacitación. La oficina del PMA en el país coordinará los informes sobre todos los indicadores del seguimiento y evaluará los efectos generales en la seguridad alimentaria. A la mitad de la ejecución del programa se realizará una evaluación provisional.
46. **Estimación de los costos.** Se prevé que esta actividad requerirá 3 300 toneladas de cereales (maíz) y 990 toneladas de productos no cereales (legumbres, aceite vegetal y sal). Los costos estimados son de 2,9 millones de dólares para el PMA y 1,58 millones de dólares para el Gobierno.

Actividad básica 3: Alimentación complementaria

47. La **orientación estratégica** consiste en apoyar el Programa nacional de acción en favor de los niños de Zambia y el objetivo del Comité Nacional de Alimentación y Nutrición (NFNC) de lograr un país en situación de seguridad alimentaria y sano.

Análisis del problema

48. El período de aumento rápido de la malnutrición coincide con la edad del destete, en la que también hay una alta incidencia de infecciones, de manera que representa un período crítico de vulnerabilidad nutricional para los niños de toda Zambia. Los resultados de la Encuesta demográfica y de salud de Zambia (1992) ponen de manifiesto que alrededor del 10 por ciento de los niños de edades comprendidas entre uno y cinco meses, presentan retraso del crecimiento. Después de los seis meses la tasa de prevalencia relativa a todos los tipos de malnutrición aumenta de manera uniforme; entre los 18 y los 23 meses, el 56 por ciento registran retraso del crecimiento, el 34 por ciento un peso inferior al normal y casi el 10 por ciento presentan emaciación. La malnutrición infantil temprana está vinculada a la alta incidencia de peso bajo al nacer (menos de 2,5 kg) que se da en un 10 por ciento de los casos (1989-92, Ministerio de Salud). La elevada tasa de peso bajo al nacer en Zambia puede deberse a deficiente nutrición materna; se ha informado de que en las zonas rurales el 12 por ciento de las mujeres padecen malnutrición y el 50 por ciento de todas las mujeres embarazadas sufren anemia por deficiencia de hierro.
49. La incidencia del SIDA y la tuberculosis es la causa de que haga un gran número de huérfanos y de hogares con mujeres al frente. En consecuencia, un número cada vez mayor de familias encabezadas por mujeres y de huérfanos en edad escolar necesitan una asistencia orientada al desarrollo para complementar sus ingresos y poder continuar su formación.
50. Los **objetivos a largo plazo** son: a) contribuir a lograr la meta del Gobierno de reducir la malnutrición (retraso del crecimiento y peso inferior al normal) en un 25 por ciento para el año 2000; b) contribuir a que disminuya la tasa de mortalidad infantil; y c) ayudar a los grupos afectados por el SIDA y la tuberculosis, es decir, huérfanos y familias con mujeres al frente, mediante una ayuda orientada al desarrollo.
51. Los **objetivos inmediatos** son: a) contribuir a mejorar la situación nutricional de los grupos vulnerables, consultando los servicios de salud de las zonas beneficiarias, es decir, pacientes



externos de clínicas y dispensarios; b) ayudar a la rehabilitación de los niños malnutridos ingresados en hospitales y proporcionar una ración complementaria a los dispensarios (pacientes internos); c) contribuir a la prevención de la malnutrición, complementando la alimentación de los niños hospitalizados menores de cinco años de edad de los dispensarios y hospitales beneficiarios; d) suministrar alimentos a los enfermos de tuberculosis que asisten a hospitales y clínicas y mejorar su estado nutricional y la asistencia; y e) promover la autosuficiencia de las familias vulnerables con mujeres al frente y de los adolescentes mediante enseñanza no académica, educación nutricional, formación profesional y microcréditos financiados por donantes distintos del PMA.

Resultados previstos

52. La actividad de alimentación complementaria proporcionará raciones diarias de alimentos de 180 gramos de suplemento proteico de alto valor energético (SPAVE) a 42 000 niños menores de cinco años de edad durante un período máximo de cuatro meses (niños expuestos a riesgo) o de seis meses al año (niños malnutridos). Por otra parte, 12 000 mujeres embarazadas que asisten a centros de salud y dispensarios para controles prenatales recibirán una ración diaria de SPAVE si padecen malnutrición o tienen riesgo de parto prematuro de un hijo con poco peso. Por último, 3 600 niños menores de cinco años hospitalizados por enfermedad o malnutrición recibirán una ración de 180 g de SPAVE, 60 g de aceite vegetal, 10 g de azúcar y 40 g de leche desnatada en polvo.
53. Se estima que 12 320 beneficiarios al año recibirán raciones, como los enfermos tuberculosos o los participantes en actividades relacionadas con la autosuficiencia y orientadas a las familias vulnerables afectadas por el SIDA y que colaboran en actividades de autoayuda.
54. El SPAVE es una mezcla de alimentos de fabricación local que actualmente se compone de un 70 por ciento de harina de maíz, un 20 por ciento de soja elaborada y un 10 por ciento de azúcar. Aunque el SPAVE satisface los requisitos recomendados por la OMS en cuanto a proteínas, energía y hierro, su contenido en todos los demás micronutrientes es bajo. En el futuro, el SPAVE y la harina de maíz se enriquecerán con varios micronutrientes, a fin de mejorar el efecto nutricional del suplemento de alimentos. Se espera que esto repercuta positivamente en la rehabilitación de los niños malnutridos, además de aumentar la contribución general del programa a la eliminación de las deficiencias de micronutrientes en Zambia.

Función y modalidades de la ayuda alimentaria

55. En Zambia no se pueden conseguir mejoras sostenidas de la salud sin reducir los elevados niveles de malnutrición y pobreza existentes. El suministro de un alimento complementario de fabricación local como el SPAVE (en particular cuando está enriquecido con varias vitaminas y minerales) contribuye a la rehabilitación del estado nutricional de un niño malnutrido. En general, una dieta mejorada mediante la inclusión de SPAVE fortalecerá el sistema inmunitario del niño, mejorando sus defensas contra las enfermedades infecciosas y mitigando sus efectos sobre el estado de salud del niño. Se ahorrará en los costos mediante la reducción de las admisiones en los servicios de salud y de la medicación, y en el presupuesto de los costos de atención sanitaria a las familias. Se beneficiarán las mujeres embarazadas malnutridas con riesgo de tener hijos bajos de peso. La ayuda alimentaria contribuirá a mejorar la nutrición y la aceptación del tratamiento de los enfermos de tuberculosis y promoverá las actividades de autosuficiencia entre las mujeres, en particular las participantes en actividades generadoras de ingresos que cuentan con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas, de donantes bilaterales y del Gobierno.



Estrategia de ejecución

56. El equipo de gestión sanitaria de distrito estará a cargo de la gestión, la contabilidad y la vigilancia de los productos alimenticios del PMA. Este equipo, que coordina las actividades relacionadas con la salud en el ámbito del distrito, establecerá vínculos directos con otros programas nacionales y de distrito, como el Plan de asistencia para el bienestar público, los comités de salud de barrio, los dispensarios y las comunidades locales.
57. Los insumos de alimentos se canalizarán a través de la DGA hacia las instalaciones de almacenamiento en el ámbito del distrito. Las oficinas de salud de distrito enviarán los productos a todos los centros de salud y a dispensarios a los que se presta asistencia, así como a estructuras comunitarias locales adecuadas. Los hospitales beneficiarios recibirán raciones de alimentos directamente del PMA (a través de la DGA).

Arreglos en materia de apoyo, coordinación y S y E

58. El NFNC proporcionará orientación técnica y normativa sobre las cuestiones relacionadas con la nutrición y prestará asistencia en la evaluación de la actividad, en colaboración con el PMA. El Ministerio de Salud/NSATPL proporcionará orientación técnica y normativa relativa al VIH/SIDA en colaboración con el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas. El DHMT o las ONG seleccionadas coordinarán y supervisarán la ejecución del programa. El DHMT preparará informes trimestrales y semestrales que enviará a la Junta Regional de Salud, al NFNC y al PMA. Cada dos años se realizará una evaluación completa de la actividad de alimentación complementaria con objeto de medir sus efectos y de ajustarlo convenientemente.
59. **Estimación de los costos.** Para esta actividad se prevén unas necesidades de 20 575 toneladas de SPAVE, 7 924 de harina de maíz y 1 637 de productos no cereales (aceite vegetal, azúcar y leche desnatada en polvo). Los costos estimados son de 16,4 millones de dólares para el PMA, que incluyen entre otras cosas, unos 600 000 dólares para micronutrientes destinados a enriquecer el SPAVE y la harina de maíz. La contribución del Gobierno para esta actividad se estima en 5,3 millones de dólares.

ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DEL PROGRAMA

Introducción

60. Las actividades complementarias que se proponen a continuación serán objeto de una nueva valoración y se ejecutarán en el transcurso del programa en el país. Las actividades se realizarán con dinero en efectivo, alimentos o ambas cosas, en función del tipo de intervención.

Actividad complementaria 1: Servicio de ayuda alimentaria (fondo de alimentos)

61. Para las actividades complementarias se utilizará un servicio de ayuda alimentaria/reserva para imprevistos, con recursos que ascienden al 10 por ciento aproximado del presupuesto de las actividades principales (unos 2,9 millones dólares). Así se apoyarán actividades como el proyecto piloto de enseñanza para muchachas de la provincia de Luapula, y se financiarán programas y actividades de ayuda alimentaria para casos imprevistos (incluido el socorro de urgencia) de mitigación de los efectos de las catástrofes en zonas expuestas a la sequía y/o en períodos de sequía.



62. El censo de 1990 y las actualizaciones recientes ponen de manifiesto que sólo asisten a la escuela el 56 por ciento de los niños con edades comprendidas entre los siete y los 13 años, y el 75 por ciento de las muchachas no terminan la escuela primaria. Las muchachas de las zonas rurales son las más afectadas porque, además de las razones económicas, existen también prácticas culturales muy arraigadas (como el matrimonio a edades tempranas) que contribuyen a la interrupción de su instrucción. Hay grupos de mujeres que están realizando intensas campañas de apoyo activo para sensibilizar a las comunidades y reducir estas prácticas. El PMA tiene la intención de concentrarse en la provincia de Luapula, donde los factores culturales y económicos desempeñan una función primordial en la interrupción de la instrucción de las muchachas, y Cooperará con el Ministerio de Educación y la Secretaría de Escuelas Comunitarias de Zambia. El proyecto piloto se orientará a las muchachas de los grados 3 al 7. Hay una estrecha coordinación con el programa del UNICEF para la mejora de la educación de las muchachas.

Actividad complementaria 2: ACV y mitigación de los efectos de las catástrofes

63. En una segunda fase de las actividades de ACV, cuyo comienzo está previsto en 1997, se prestará asistencia adicional al Gobierno, al aumentar el PMA de Zambia su propia capacidad. En estrecha colaboración con cuatro órganos principales, la Dependencia de Alerta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Departamento de Meteorología de Zambia, el Sistema de información sobre alimentación, salud y nutrición y el Proyecto de USAID del sistema de alerta temprana de la hambruna, se emprenderán las siguientes actividades: a) perfeccionamiento de la metodología de ACV como instrumento de la preparación para casos de catástrofe y la planificación del desarrollo; b) integración del ACV en la adopción de decisiones y los programas del PMA en Zambia; c) uso más eficaz de los programas de seguimiento existentes (precios agrícolas, datos meteorológicos, nutrición y salud); d) mayor utilización del análisis espacial y los mapas producidos por el SIG; y e) asistencia técnica a la Dependencia de Preparación para Casos de Catástrofe, de la Oficina del Vicepresidente. La actividad inmediata es la actualización de los datos de 1996 y la ampliación del análisis del ámbito de distrito al de familia. Se estima que para el ACV se necesitarán 200 000 dólares y para el apoyo a actividades de mitigación de los efectos de las catástrofes otros 200 000 dólares.

Problemas y riesgos principales

Hipótesis sobre las condiciones normativas, las instituciones nacionales y los colaboradores en la asistencia

64. Zambia ha estado realizando un ajuste estructural y ha establecido sistemáticamente una base legislativa para lograr un desarrollo participativo descentralizado, especialmente a nivel de distrito y de provincia. En vista de ello, el éxito del programa propuesto dependerá de una coordinación eficaz de los distintos organismos públicos y de la delegación efectiva de autoridad fiscal y supervisora a las administraciones regionales y de distrito. Las variaciones en las asignaciones bilaterales pueden afectar asimismo a la consecución de los objetivos del programa, especialmente en las actividades en las que las intervenciones del PMA están previstas como complemento de las de otros donantes.

Cuestiones relativas a la financiación del programa en el país

65. Este documento del programa en el país incluye la recomendación de la Directora Ejecutiva de asignar 31,8 millones de dólares para actividades básicas y 3,3 millones de dólares para las



actividades complementarias, teniendo en cuenta las necesidades económicas y sociales. El Gobierno ha prometido asignar 10,7 millones de dólares como contribución al programa en el país, hecho significativo para un país menos adelantado como Zambia, donde hay que tomar decisiones difíciles en relación con las asignaciones presupuestarias para necesidades muy urgentes de índole socioeconómica que compiten entre sí.

Riesgos y condiciones esenciales en relación con la ejecución del programa en el país

66. Se ha continuado con la descentralización y es muy poco probable que se produzca una inversión de las políticas en el futuro. Se han realizado importantes progresos en la definición de las responsabilidades y en el establecimiento de los mecanismos de coordinación, señalados en el PEP. El sistema de los comités de coordinación propuesto en el presente documento ha sido completamente aceptado por el Gobierno y facilitará enormemente la planificación del desarrollo y su puesta en práctica. Se ha establecido para este programa un sistema de apoyo a las políticas. Los riesgos incluyen, entre otros, las dificultades de ejecución de actividades de APT en las zonas rurales, donde se introducirán gradualmente, y la posible falta de recursos del PMA para el desarrollo destinados a cubrir las necesidades del programa, especialmente los costos de apoyo directo.

PROCESO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA

Evaluación

67. La oficina del PMA en el país y el Gobierno propusieron las actividades del programa en el marco de su formulación del PEP. Luego dichas actividades fueron examinadas por el despacho regional y el Comité de Examen de Programas de la Sede. Tras el examen del PEP por la Junta Ejecutiva del PMA, en marzo de 1997, y la formulación de observaciones sobre él, el PMA envió en marzo de 1997 una misión del programa en el país con objeto de que examinase ulteriormente los componentes de dicho programa. El Gobierno presentó luego propuestas para una preparación/ejecución ulterior del programa. La misión del programa en el país estaba formada por expertos de la OIT, la OMS y la FAO y expertos locales, que evaluaron los componentes del programa y prepararon informes técnicos detallados relativos a todos los aspectos de cada una de las actividades. La misión apoyó vivamente las tres actividades básicas y recomendó un aumento de la ayuda alimentaria, en vista del deterioro de las condiciones socioeconómicas y sanitarias de Zambia. El Gobierno participó activamente en la misión del programa en el país del PMA y formó parte de un grupo de acción, tras la misión de evaluación, para definir más detalladamente las actividades del programa y el presupuesto correspondiente.

Ejecución del programa

Idoneidad del personal de la oficina en el país para realizar el programa en el país

68. La dotación de personal de la oficina del PMA en el país es en la actualidad suficiente y se examinará constantemente para permitir una ejecución fluida del nuevo programa. Es necesario aumentar la capacidad del personal, mediante capacitación en gestión de programas, técnicas de planificación participativa y análisis en materia de género. Está previsto capacitar al personal de contraparte en contabilidad y gestión de programas. Hay que



fortalecer el sistema de S y E para mejorar las evaluaciones de la selección de objetivos y los efectos. Se llevará a cabo un estudio básico en las zonas destinatarias del programa en el país en colaboración con las instituciones nacionales interesadas, como el Sistema de información sobre la alimentación, la salud y la nutrición. Un experto en S y E utilizará la información de dichos estudios y de los anteriores sistemas de seguimiento a fin de establecer un sistema integrado de S y E para todos los componentes del programa en el país.

Organismos de coordinación y ejecución

69. El Ministerio de Finanzas tiene a su cargo los asuntos de políticas nacionales y las directrices sobre la orientación futura de la asistencia externa, incluida la ayuda alimentaria. Un comité asesor del programa en el país se reunirá dos veces al año, bajo la presidencia del Ministro de Finanzas (o de la persona que designe) y examinará las cuestiones de políticas y supervisará la ejecución del programa en el país. Se ha propuesto que entre los miembros del comité se incluyan los departamentos beneficiarios del programa, el coordinador residente de las Naciones Unidas y el director de la oficina del PMA en el país.
70. A nivel operativo, cada trimestre se celebrará un foro de coordinadores del proyecto del PMA bajo la presidencia conjunta del director de la oficina del PMA en el país y del Viceministro de Finanzas (o el Secretario Permanente del Ministerio de Finanzas) para debatir las cuestiones operacionales. Podrán asistir a las reuniones del foro todos los coordinadores del proyecto y sus ayudantes, así como los contables de los proyectos en curso del PMA. Semestralmente se presentará un resumen de las reuniones del foro a las reuniones del comité asesor del programa en el país.

Participación de los beneficiarios en la planificación y la gestión del programa

71. Las actividades de planificación y gestión del programa se basarán en la participación de los beneficiarios, incluidas las mujeres. Las intervenciones relativas a la seguridad alimentaria, como las actividades de APT en los medios rural y urbano, requieren la adopción de decisiones e iniciativas a nivel comunitario, particularmente en la evaluación de las necesidades, la gestión de los proyectos y el mantenimiento de los bienes creados. Las intervenciones de desarrollo humano y de salud, como la alimentación complementaria, exigen la participación directa de las comunidades locales, las ONG y las autoridades de distrito para ayudar a seleccionar las personas necesitadas y complementar el programa con sus propios presupuestos. Todas las autoridades de los proyectos se asegurarán de que las comunidades locales definan sus propias necesidades y de que éstas se incorporen a los planes de trabajo anuales.

Consideraciones de género

72. El análisis de los problemas durante las diferentes fases del programa en el país puso de manifiesto desequilibrios de género que se abordarán en él, de conformidad con el mandato del PMA. En la actividad básica 1, sobre APT en zonas urbanas, el 90 por ciento de los beneficiarios son mujeres; la actividad 2, sobre APT en el medio rural, cuenta con un 60 por ciento de mujeres beneficiarias. La actividad 3, sobre alimentación complementaria, está orientada fundamentalmente a niños malnutridos, niños con riesgo de malnutrición y mujeres embarazadas que asisten a clínicas de 27 distritos seleccionados. La actividad 3 se destina asimismo a familias afectadas por el SIDA encabezadas por mujeres, mediante actividades orientadas al logro de autosuficiencia. La actividad complementaria 1, basada en un servicio de ayuda alimentaria orientado a la demanda, integra un proyecto piloto de educación para muchachas en la provincia de Luapula. El programa en el país se basa en las consecuciones de anteriores programas del PMA orientados a la mujer. El 90 por ciento de los beneficiarios



del proyecto actual de APT en las zonas urbanas son mujeres; esta característica se elogió en una evaluación temática y un examen de la gestión en 1996. La oficina en el país ha preparado un plan de acción para promover y supervisar la función de las mujeres en las actividades del PMA, de 1996 al año 2000.

Insumos complementarios

73. Se espera que el Gobierno asigne fondos de contrapartida en una cuantía de 10,7 millones de dólares para complementar la asignación principal del PMA de 31,8 millones de dólares para las actividades básicas y de 3,3 millones de dólares para las actividades complementarias. Los fondos de contrapartida del Gobierno incluyen los gastos de personal, la financiación para el mantenimiento, los costos adicionales de construcción de nuevos caminos secundarios y de presas y los costos de administración de los alimentos. A fin de mejorar la ejecución del programa en el país, se están estudiando en Lusaka acuerdos de cofinanciación con donantes bilaterales.

Arreglos en materia de logística de los alimentos

74. La mayor parte de los productos del PMA se adquirirán mediante compras locales, fundamentalmente de SPAVE y harina de maíz. Las legumbres podrían comprarse en el país si las hubiera o se importarían. El aceite vegetal y la sal suelen importarse. Los productos importados por el PMA se entregarán a expensas del PMA en el puerto de Durban o Dar-es-Salaam y se enviarán por ferrocarril o en camiones a los puntos de distribución. El Gobierno, a través de las autoridades pertinentes del proyecto, tendrá a su cargo la recepción, el TIAM y la asignación final de los alimentos para su distribución a los beneficiarios. Habida cuenta de la condición de Zambia de país MA y PBIDA, el Gobierno sufragará el 50 por ciento de los costos del TIAM.

Preparación de los objetivos anuales de trabajo y asignación de recursos

75. Para cada actividad básica, la oficina del PMA, en consulta con los organismos pertinentes, preparará los planes de trabajo anuales, basados en las cifras indicativas de disponibilidad de recursos. El déficit podría compensarse mediante anticipos temporales, prestando la debida atención a los distintos niveles del suministro actual de recursos, la comunidad, el distrito, el departamento del Gobierno, los donantes bilaterales y multilaterales y el PMA.

SUPERVISIÓN Y AUDITORÍA DEL PROGRAMA

76. **Acuerdos institucionales.** En los proyectos del PMA en Zambia se utiliza el sistema normalizado de preparación de informes del PMA. La preparación de los informes suele estar a cargo de las autoridades del proyecto; el personal del PMA se encarga de examinar los informes y realizar misiones sobre el terreno, mientras que el comité asesor del programa en el país es responsable de supervisar los progresos realizados en la consecución de los objetivos del programa. En el plan de operaciones de cada proyecto se especificarán los acuerdos institucionales concretos para las necesidades de seguimiento, preparación de informes y auditoría de todos los recursos asignados al proyecto. Se pedirá a la Oficina de Auditoría Interna (OEDA) que diseñe un sistema y lleve a cabo dos auditorías del programa durante el quinquenio. El Ministerio de Finanzas prestará asistencia técnica al PMA en la preparación de una auditoría completa del programa.



77. **Indicadores principales y tipos y frecuencia de los informes.** El sistema de seguimiento permite medir los insumos del proyecto, incluidos el suministro y la utilización de los productos del PMA, y los resultados en cuanto al logro de los objetivos físicos. Los dos tipos de informes básicos que prepara la dirección del proyecto son los informes sobre la utilización de los alimentos, que son trimestrales, y los informes sobre la ejecución del proyecto, de periodicidad semestral. Los informes trimestrales del proyecto son adecuados para notificar la utilización de los alimentos, pero los de ejecución del proyecto para las actividades básicas del programa deben mejorarse de manera que reflejen los nuevos objetivos incluidos en el programa en el país. Los indicadores principales comprenden la participación de la mujer en las actividades de los proyectos, el aumento de la seguridad alimentaria familiar, la transferencia de ingresos mediante la ayuda alimentaria, los kilómetros adicionales de caminos rurales construidos y reparados y el número de alcantarillas urbanas construidas. A fin de medir de manera adecuada los efectos de las actividades, se realizará un estudio básico al comienzo del programa en zonas seleccionadas en las que el propio programa ya está en funcionamiento. Los estudios adicionales llevados a cabo cada dos años contribuirán luego a medir y supervisar el efecto de las actividades.

Ajustes del programa y complementación de las actividades en el país

78. El programa en el país integrará un proceso dinámico y flexible que contará con mecanismos internos para el examen, seguimiento y modificación. Está sujeto a los cambios en la política del Gobierno y en la estrategia de las Naciones Unidas, así como a fluctuaciones en la disponibilidad del nivel potencial de recursos del PMA. Las actividades básicas se han formulado con planes de trabajo adaptables para aumentar las posibilidades de éxito y modificar o descartar los componentes cuyos resultados no sean satisfactorios. Los sistemas de seguimiento de cada actividad del programa son unos instrumentos de gestión decisivos para la administración del programa y el proceso de ajuste. Por otra parte, se buscarán vinculaciones con otros programas, como por ejemplo el Plan de asistencia para el bienestar público, cuyo objeto es también prestar asistencia a grupos vulnerables.

79. Se comenzarán otras actividades complementarias conjuntamente con el Gobierno en caso de que los niveles anuales de recursos superen las necesidades de las actividades complementarias en curso. A este respecto, el director de la oficina del PMA en el país examinará anualmente los niveles de recursos y cuando fuera posible realizar actividades complementarias, transmitirá las recomendaciones oportunas al Ministerio de Finanzas. Se pondrán en marcha actividades especiales de socorro para los refugiados o de urgencia, a petición del Gobierno y de la OACNUR, dependiendo de la escala de tales actividades. Se necesitarán más fondos para proporcionar ayuda alimentaria a los refugiados procedentes de los países vecinos.

Evaluación

80. En cada una de las actividades se incluirán acuerdos de evaluación interna. Ésta comprenderá una evaluación a la mitad de cada proyecto en curso para examinar cuestiones como formulación, gestión, financiación y seguimiento del proyecto y señalar temas como la coordinación, la orientación hacia los grupos vulnerables y la pobreza, las cuestiones de género, la participación de los beneficiarios y la sostenibilidad. Los exámenes de mitad de proyecto servirán, por consiguiente, para poner de manifiesto si será necesario adoptar medidas correctivas para revisar los objetivos y resultados del proyecto.

81. Se realizarán asimismo evaluaciones finales de los proyectos concluidos para indicar sus efectos sobre sus respectivos sectores y zonas. Las evaluaciones específicas de los efectos se llevarán a cabo para las tres actividades básicas del programa, así como para las actividades



complementarias, como por ejemplo el proyecto de educación de muchachas, a fin de determinar las enseñanzas derivadas y las posibilidades de una futura ampliación. El programa en el país, al ser el primero de este tipo para las operaciones del PMA en Zambia, requiere una evaluación oficial detallada antes de la conclusión del programa, en el año 2002, a fin de evaluar los efectos sobre los grupos vulnerables, en particular las mujeres, los niños y los pobres, y las principales lecciones aprendidas.



ANEXO I



ANEXO II



PRESUPUESTO OPERACIONAL DEL PMA PARA 1998-2002

Actividad	Producto	Volumen (ton)	Valor				CAD	CAI	Costo total
			Marítimo	Terrestre	TIAM (dólares)				
APT medio urbano	Harina de maíz	14 175	3 40	-	992 25	-	610 80	5 00	
APT medio urbano	Legumbres	2 835	1 27	-	196 45	-	204 91	1 67	
APT medio urbano	Aceite vegetal	425	382 50	25 92	44 20	29 75	-	67 05	549 42
APT medio urbano	Sal	142	29 82	8 66	14 76	9 94	1 75	258 41	2 11
APT medio rural	Maíz	3 300	792 00	-	-	231 00	-	142 19	1 16
APT medio rural	Legumbres	825	371 25	-	-	57 75	-	50 63	488 63
APT medio rural	Aceite vegetal	124	111 60	7 56	12 89	8 65	-	19 56	160 30
APT medio rural	Sal	41	8 67	2 50	4 26	2 87	934 37	132 41	1 08
Alim. complem.	Azúcar	65	26 65	3 96	6 76	4 55	-	5 82	47 75
Alim. complem.	SPAVE	18 662	6 57	-	-	1 30	-	1 08	8 92
Alim. complem.	Leche desnatada en polvo	259	518 00	15 79	26 93	18 13	712 02	179 43	1 47
Alim. complem.	Harina de maíz	7 924	1 90	-	-	554 65	-	341 42	2 79
Alim. complem.	Legumbres	528	237 60	-	-	36 90	-	38 16	312 72
Alim. complem.	Aceite vegetal	785	706 50	47 88	81 64	54 95	-	123 84	1 01
Alim. complem.	SPAVE	1 913	669 60	-	-	133 90	277 61	150 29	1 23
Enriquecimiento SPAVE			578 60						578 60
Enriq. harina de maíz			38 10						38 10
Fondo de alimentos		5 200	1 65	11 23	19 14	364 02	371 90	342 34	2 80
ACV							200 00		200 00
Mitigación de los efectos de las catástrofes							200 00		200 00
TOTAL		57 203		123 53	210 61	4 00	4 40	3 76	31 87

PRESUPUESTO TOTAL DEL PMA PARA 1998-2002

Actividad	Volumen (ton)	Valor	Marítimo	Terrestre	TIAM	Costos de los productos y de c.i.f.	Costos de apoyo directo	%	Costos de apoyo indirecto	Costo total
APT medio urbano	17 577	5 0	34 58	58 96	1 23	6 414	1 795	28	1 14	9 35
APT medio rural	4 290	1 2	10 06	17 16	300 30	1 610	934 371	58	353 80	2 89
Alim. complem.	30 136	10 5	67 64	115 36	2 10	12 884	989 639	8	1 96	15 80
Enriq. de SPAVE		578 6	-		-		-		-	578 60
Enriq. de la harina de maíz		38 1							-	38 10
Fondo de alimentos	5 200	1 6	11 23	19 14	364 02	2 090	371 993		342 34	2 80
ACV							200 000			200 00
Mitigación de los efectos de las catástrofes			-		-		200 000		-	200 00
TOTAL	57 203	19 271	123 53	210 64	4 00	23 000	4 491		3 71	31 87