

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

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2002/7/3

26 septiembre 2002

ORIGINAL: INGLÉS

PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS — EL SALVADOR

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.

Directora del Despacho Regional para América Latina y el Caribe (ODM): Sra. Z. Mesa tel.: 066513-2323

Oficial Superior de Enlace, ODM: Sra. G. Segura tel.: 066513-2207

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

En enero y mayo de 1998, respectivamente, se presentaron a la Junta Ejecutiva el perfil de la estrategia en el país (PEP) de 1998-2002 y el programa en el país (PP) para El Salvador, ambos de primera generación. El PP se concentraba en la satisfacción de las necesidades de los niños y las mujeres gestantes y lactantes, a través de actividades de salud y educación. El Gobierno contribuyó significativamente al PP a través de un plan cuidadosamente organizado en fases para que el Gobierno adquiriera la plena responsabilidad de la ayuda alimentaria al cabo del período en cuestión.

Dos grandes catástrofes interrumpieron la recuperación económica de El Salvador y repercutieron en el plan de participación gradual del Gobierno. El huracán Mitch de 1998 causó pérdidas por 260 millones de dólares EE UU, correspondientes al 2,2% del producto interno bruto (PIB), y dos fuertes terremotos en 2001 hicieron ascender las pérdidas a 1.604 millones de dólares EE UU, o 5,6% del PIB. Los daños repercutieron en los hogares y el número de personas pobres y con inseguridad alimentaria aumentó de 61,5% a 66,4%, principalmente en las zonas rurales. Según una reciente evaluación de las necesidades de alimentos que ha llevado a cabo el PMA en los cuatro departamentos más perjudicados por la sequía de 2001 (Ahuachapán, Cabañas, Morazán y La Unión), 100.000 personas viven en condiciones de inseguridad alimentaria y los ingresos del 27,7% de la población no son suficientes para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos de 2.100 kilocalorías diarias por persona.

Una evaluación del PP en curso reveló que en la estrategia del programa se habían identificado correctamente las principales causas de la inseguridad alimentaria y la forma de tratarlas. Asimismo, llegó a la conclusión de que el PP había producido considerables repercusiones en las políticas de educación y de salud, y señaló que su enfoque general era congruente y complementario. El sistema mejorado de selección geográfica del PP fue eficaz y eficiente, particularmente en la determinación de las zonas con una gran prevalencia de malnutrición infantil.

El Salvador es el país más densamente poblado de América Latina y el Caribe, y tiene uno de los niveles más bajos de cobertura educacional de América Latina. Según el Banco Mundial, sólo el 14,7% de los niños reciben enseñanza preescolar. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) informó en 1998 de que el 15,8% de los niños y adolescentes de entre 7 y 17 años de edad eran analfabetos.

De conformidad con la decisión 1999/EB.A/2 de la Junta Ejecutiva, el PMA concentrará sus actividades de desarrollo en cinco objetivos. Este PEP de segunda generación, en el marco del plan La Nueva Alianza del Gobierno y de la deliberación en curso sobre la evaluación común del país (CCA), atenderá a dos de estos objetivos de política:

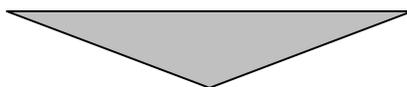
- crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación (objetivo 2 de la política de habilitación para el desarrollo); y
- posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres (objetivo 3 de la política de habilitación para el desarrollo).



La estrategia del PEP hace énfasis en la creación de mecanismos de transferencia de responsabilidades para establecer programas sostenibles de alimentación escolar financiados por el Gobierno, con contribuciones de las comunidades y los padres de familia.

Se está preparando el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) para El Salvador, cuya terminación está prevista para fines de 2002. De conformidad con el ciclo de programas de las Naciones Unidas, que abarca de 2003 a 2007, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y los programas del PMA comenzarán sus actividades en 2003. Sólo el UNICEF ha anunciado no poder armonizar su programa en curso con el ciclo aprobado. El nuevo programa del PMA en el país se incorporará en los documentos de la CCA y el UNDAF. Conforme avance el proceso de armonización de los programas de las Naciones Unidas, el PMA seguirá buscando oportunidades de colaboración y coordinación.

Proyecto de decisión



La Junta Ejecutiva aprueba el perfil de la estrategia en el país para El Salvador (WFP/EB.3/2002/7/3) y autoriza a la Secretaría a proceder con la formulación de un programa en el país que tenga en cuenta las observaciones de la Junta.



LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA POBLACIÓN POBRE AQUEJADA POR EL HAMBRE

La inseguridad alimentaria en el país

1. La clasificación de El Salvador como país de ingresos medios y su PIB per cápita de 2.000 dólares EE UU no llegan a reflejar la profunda pobreza del país, las desigualdades conflictivas y la elevada concentración de la riqueza. El Salvador tiene uno de los niveles más elevados de desigualdad del mundo, lo que empeoró mucho en el decenio de 1990; el coeficiente Gini revela un incremento del 0,43% de 1992 al 0,52% en 1999. La falta de acceso a los servicios sociales básicos, los bajos ingresos, la escasez de oportunidades de empleo y la degradación ambiental mantienen sumida en la pobreza a una gran parte de la población rural, vulnerable a las catástrofes.
2. En los niveles de la pobreza urbana y rural se hacen palpables unas desigualdades inadmisibles. En 2000, el 37,6% de la población urbana vivía en la pobreza, en comparación con el 61,2% de las zonas rurales. Las diferencias en cuanto a la pobreza extrema son todavía más asombrosas: el 12% de la población urbana y casi el 31% de la población rural viven en condiciones de pobreza extrema.
3. El Informe sobre Desarrollo Humano de 2001 sitúa a El Salvador en el lugar 100º de un total de 162 países, con un índice de desarrollo humano (IDH) de 0,71. Esto no refleja la extrema falta de desarrollo de las zonas rurales más pobres. Por ejemplo, Morazán y Ahuachapán tienen un IDH de 0,619 y 0,626, respectivamente, lo que destaca las privaciones básicas con las que se enfrentan muchos salvadoreños. Las notorias desigualdades incluyen un acceso escaso a los servicios básicos de salud y al agua potable: en Morazán, el 55,6% de la población no tiene acceso a agua potable, en comparación con el 12,9% en San Salvador.
4. Los esfuerzos de El Salvador por recuperarse económicamente fueron interrumpidos por dos grandes catástrofes. Los daños y las pérdidas producidos por el huracán Mitch en 1998 ascendieron a 260 millones de dólares EE UU, equivalentes al 2,2% del PIB. Los terremotos de 2001 produjeron daños por 1.604 millones de dólares, equivalentes al 5,6% del PIB, y destruyeron 225.000 hogares, causando el desplazamiento de 150.000 familias a albergues temporales. Los efectos de los terremotos incrementaron el número de personas pobres del 61,5% a un 66,4% estimado en las zonas rurales. Más de 100.000 personas no han podido recuperar sus medios de sustento y siguen necesitando ayuda para satisfacer sus necesidades de alimentos, abrigo y otras necesidades básicas.
5. El derrumbe de los precios internacionales del café y la caída de hasta un 58% del valor de las exportaciones de café (18% del PIB en 1999) han socavado la principal fuente de ingresos de 135.000 salvadoreños. Los elevados niveles de inseguridad y violencia del país afectan negativamente al crecimiento y las inversiones. La tasa de crecimiento demográfico del 2% y la tasa de inflación anual del 4% (Banco Mundial, 2000) limitan las oportunidades de reducir rápidamente la pobreza y lograr un desarrollo más equitativo.
6. El Salvador es el país más densamente poblado de América Latina y el Caribe, después de Haití. La migración interna ha concentrado a dos tercios de la población en un tercio del territorio del país. La elevada concentración de la tierra agrava la situación de los campesinos pobres, porque priva de medios de sustento sostenibles a cerca del 65% de los agricultores. Por término medio, los campesinos tienen una superficie equivalente al 7% de una hectárea. Al finalizar el proceso de la reforma agraria (1990), ésta había beneficiado al



3% de la población rural solamente, y tan sólo el 11,7% de los titulares eran mujeres. El 66% de los hogares en condiciones de pobreza extrema dependen exclusivamente de la agricultura para satisfacer sus necesidades básicas de alimentos, aunque carecen de acceso a tierras y a otros insumos productivos.

7. La tasa de dependencia alimentaria (importaciones de alimentos divididas por la disponibilidad total de alimentos) ha aumentado constantemente desde los años setenta hasta 1997, del 9% al 25% en cuanto al arroz, del 5,7% al 9% en cuanto a los frijoles, y del 3% al 13% en lo que respecta al maíz. Según el informe sobre la situación de 1999 del Ministerio de Agricultura, se prevé un aumento de la dependencia alimentaria que afectará en forma desproporcionada a la población rural pobre.
8. En el decenio de 1990 el sector agrícola creció a una tasa media anual de apenas el 1,2%, muy por debajo del crecimiento de otros sectores económicos, y sólo llegó a representar el 13% del PIB total. La lentitud de crecimiento contribuyó al incremento de los niveles de pobreza en las zonas rurales, así como a la reducción de las oportunidades económicas para casi el 50% de la población rural. Además El Salvador tiene serios problemas ambientales relacionados con la deforestación, la erosión del suelo, la pérdida de biodiversidad y la contaminación del agua.

La inseguridad alimentaria en la población beneficiaria

9. Más del 20% de la población salvadoreña —más de 1.280.000 millones de personas— carece de ingresos suficientes para cubrir los costos del equivalente de la canasta básica de alimentos (2.100 kilocalorías diarias por persona). Ese porcentaje es mayor en los cuatro departamentos seleccionados por este PEP, que son los más pobres y los más afectados por la inseguridad alimentaria. Por ejemplo, el 29% de la población de La Unión y el 47% de la de Morazán no pueden costear la canasta básica de alimentos. El aumento de los precios de los alimentos básicos no ha estado acompañado de un incremento suficiente de los salarios mínimos. En 1998 el costo de la canasta básica de alimentos en las zonas rurales fue superior en 22,5% al salario mínimo establecido. Para mediados de 2001, los costos de los alimentos habían aumentado entre 31% y 36% en las zonas rurales, y los terremotos recientes se sumaban a las dificultades que los hogares rurales experimentaban para adquirir productos de subsistencia.

Malnutrición y vulnerabilidad

10. Existe una tendencia a subestimar las cifras sobre nutrición, lo que refleja las limitaciones de los sistemas de recopilación de datos. Como en los centros de salud también hay cierta tendencia a registrar poco la información, las estimaciones deberían considerarse prudentes, especialmente en los departamentos más pobres donde trabaja el PMA.
11. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, elaborada por la Dirección General de Estadísticas y Censos (1998), revela una malnutrición impresionante entre los niños menores de 5 años, con grandes desigualdades geográficas y socioeconómicas. En el ámbito nacional, el 23,2% de los niños menores de 5 años padece de malnutrición crónica, cifra que asciende al 30% - 35% en las zonas rurales pobres como Morazán y Ahuachapán.
12. Según un estudio realizado en 1998 por el Ministerio de Salud, el 9% de todos los recién nacidos de El Salvador nacen con bajo peso, con lo cual más de 25.000 niños corren un mayor riesgo de muerte durante el primer año de vida. Esta tasa es más elevada en las zonas rurales pobres: en Morazán la tasa es del 14,2%. La anemia nutricional también es frecuente en el grupo de niños menores de 5 años, y aumentó del 23% en 1988 al 30% en 1998.



13. Los resultados del censo sobre la relación entre la estatura y la edad, que llevaron a cabo en 2000 conjuntamente el PMA, la Organización Panamericana de Salud (OPS), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el UNICEF y el Gobierno del país, han revelado que 1 de cada 5 niños de entre 6 y 9 años de edad padece de malnutrición crónica. En los departamentos de Morazán y Ahuachapán, está afectado el 28% de este grupo, mientras que en algunos municipios se llega al 50%.
14. Más de dos millones de personas en El Salvador carecen de atención sanitaria regular. La calidad del servicio varía, según la disponibilidad de los medicamentos fundamentales y otros suministros.
15. La Encuesta Nacional de Salud Familiar ha revelado que la tasa de mortandad de niños menores de 5 años es relativamente alta, con 42 fallecimientos por cada 1.000 nacidos vivos (1999). Las infecciones intestinales son la segunda causa más frecuente de mortandad entre los niños de las zonas rurales, después de la muerte por falta de atención médica a la hora del nacimiento o durante el período prenatal. La tasa de mortandad materna también es elevada, con 120 fallecimientos por parto o complicaciones asociadas en cada 100.000 casos.

Educación

16. El Banco Mundial informa de que El Salvador tiene uno de los niveles más bajos de escolaridad de América Latina, apenas superior a los de Guatemala y Haití. El UNICEF informó de que en 1998, 245.478 niños, o sea el 15,8%, de entre 7 y 17 años de edad eran analfabetos. Este estudio también reveló que en 1997, 118.800 niños trabajaban y no estudiaban, y que 36.000 de éstos eran menores de 14 años. El servicio escolar es muy limitado, tiende a ser privado y costoso. Según el Banco Mundial, sólo el 14,7% de los niños recibe educación preescolar.
17. Es frecuente que después de los primeros tres años de escuela los niños falten a clases, reprueben o abandonen los estudios. La brecha entre el ámbito rural y el urbano se hace evidente en la alfabetización, la asistencia, la repetición de grado escolar y el abandono de los estudios. En 1999, el 32% de las niñas mayores de 10 años en el medio rural no sabía leer ni escribir, lo que corresponde al triple de la proporción correspondiente al ámbito urbano. La tasa de abandono de los estudios de las niñas de entre 13 y 15 años y mayores en las zonas rurales es preocupante: van a la escuela el 83% de las niñas de entre 10 y 12 años, el 62,5% de las muchachas de entre 13 y 15 años, y el 29% de las de entre 16 y 18 años. La cultura y la economía repercuten en la escolaridad, el empleo, la nutrición y las condiciones de salud de las niñas que dejan de estudiar.

Cuestiones de género

18. La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho de El Salvador, declara: “Las mujeres no tienen las mismas oportunidades de ir a la escuela que los hombres; se nutren peor que ellos; están expuestas a más enfermedades; tienen menor acceso al crédito y muchas más dificultades para obtener bienes y administrarlos en consecuencia. El contexto patriarcal de la sociedad salvadoreña ha relegado a las mujeres a una situación de sumisión, subvaloración y discriminación”.
19. El lugar 87º que ocupa El Salvador en el índice de desarrollo relativo al género (IDG) revela las importantes desigualdades de género en el desarrollo. Las mujeres constituyen alrededor del 11% de las propietarias legítimas de tierras, y los hombres el 89%. Sólo el 23% de las productoras recibe apoyo agrícola técnico, en comparación con el 51% de los productores. Las desigualdades entre mujeres y hombres, tales como las que se registran en



su acceso a la tierra y la asistencia técnica agrícola, en las zonas rurales son mayores que en las urbanas.

20. El salario medio de las mujeres equivale al 73% del de los hombres. Con todo, este porcentaje encubre la gran cantidad de mujeres que trabajan en el sector no estructurado por falta de oportunidades en el sector estructurado. Las microempresas de las mujeres suelen tener carácter de subsistencia ya que ellas tienen poco acceso al crédito, porque los bancos les dan una clara preferencia a los hombres que los solicitan.

Medios de subsistencia y grupos vulnerables

21. Las condiciones generales de la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia en El Salvador se caracterizan por:

⇒ Fuentes de ingresos

- El 55% de los ingresos de este grupo procede de la agricultura, de lo cual el 64% corresponde a trabajo agrícola ocasional y sólo el 36% representa producción propia.
- Del total de los ingresos, el 28,5% procede de trabajos no agrícolas ocasionales.
- Los ingresos mensuales medios ascienden a 78 dólares EE UU.
- Las remesas sólo representan el 8% del total de los ingresos en las zonas rurales.

⇒ Acceso a la tierra

- El 81,6% son propietarios de tierras, de las cuales sólo se cultiva el 40%.
- La superficie media de las propiedades agrarias es de 3,3 manzanas (2,1 hectáreas), pero sólo se cultivan 1,2 manzanas (de 0,7 a 0,8 hectáreas).

⇒ Características del jefe de familia y de la estructura del hogar

- Aproximadamente el 20% de los hogares está encabezado por mujeres.
- El jefe del hogar suele tener sólo 2,6 años de escolaridad, por término medio.
- El hogar medio consta de 6,7 personas, de las cuales 3,3 (el 49%) tienen 15 años o menos.
- La relación de dependencia (integrantes no activos: integrantes activos) es de 2:5.

22. En alcance geográfico del actual PEP se han tenido en cuenta las recomendaciones de la evaluación del programa en el país de limitar el alcance del programa anterior, para atender a los cuatro departamentos más pobres y con mayor inseguridad alimentaria, utilizando la malnutrición crónica como indicador, y concentrando las actividades.

23. Los cuatro departamentos más vulnerables según el análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) son Ahuachapán, Cabañas, Morazán y La Unión.

24. En estos departamentos los grupos económicos más vulnerables a la inseguridad alimentaria son:

- las campesinas que son jefas de familia (representan más del 20% de los hogares de estos departamentos, con un promedio del 13% en el resto del país);
- los pequeños agricultores (con menos de 0,7 hectáreas cultivadas por hogar);
- los agricultores de tierras marginales;



- los trabajadores ocasionales (que dependen mucho del mercado del café); y
 - los pequeños comerciantes (que dependen de la disponibilidad estacional de productos).
25. Las fuentes de ingresos de estos grupos son muy limitadas en las zonas rurales seleccionadas. Entre el 25% y el 35% de la población vive en la pobreza extrema, hay escasas oportunidades de empleo y los salarios corresponden al 56% de los sueldos urbanos comunes. Los grupos más vulnerables de los departamentos beneficiarios son los trabajadores ocasionales que dependen del sector cafetalero, especialmente en Ahuachapán, así como los pequeños campesinos de las zonas propensas a la sequía. Sus parcelas suelen ser pequeñas y se alquilan por estaciones a cambio de una parte considerable (hasta dos tercios) de la producción prevista.
26. Entre estos grupos económicos, los más vulnerables y los que, en consecuencia, requieren especial atención durante la selección y el diseño de las actividades son los niños menores de 6 años y los niños en edad escolar, de entre 6 y 12 años.
27. En las zonas seleccionadas las familias rurales suelen atravesar períodos de déficit de alimentos, conocidos como períodos de escasez, de marzo a agosto. En estos meses, las familias no consiguen satisfacer sus necesidades básicas diarias de alimentos y reducen sistemáticamente el consumo. Hasta el 70% de los grupos económicos entrevistados saltaba una comida diaria, y el 20% saltaba dos comidas al día. También se reducían la variedad y cantidad de los alimentos consumidos. Estos mecanismos de supervivencia repercutían negativamente en los niños. En más del 40% de los grupos económicos estudiados, las familias reducían el consumo de alimentos de los niños y los retiraban de la escuela. En muchos casos se interrumpía la lactancia.

PRIORIDADES Y POLÍTICAS DEL GOBIERNO PARA COMBATIR LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

28. El plan estratégico La Nueva Alianza, introducido por el Gobierno en 1999, hizo hincapié en la función del desarrollo rural y la microempresa en la lucha contra la pobreza y la creación de empleos. Los objetivos declarados incluían: i) aumentar las oportunidades de empleo y de obtención de ingresos a nivel local; ii) mejorar la calidad de los servicios básicos; iii) institucionalizar los procesos de participación; y iv) mejorar el desarrollo personal y de las familias. Los requisitos básicos de La Nueva Alianza son la consolidación de la estabilidad macroeconómica, el fortalecimiento de la seguridad, y el equilibrio entre necesidades de desarrollo y exigencias ambientales.
29. En el plan La Nueva Alianza se estipula claramente que la seguridad alimentaria y nutricional de los salvadoreños es el objetivo prioritario. Las actividades propuestas comprenden la creación de una estrategia de seguridad alimentaria y nutrición con los gobiernos y las comunidades locales, y la formación de una Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición. La creación de alianzas estratégicas con las Naciones Unidas, el sector privado, los medios y los gobiernos locales, para apoyar el Programa Nacional de Instrucción Alimentaria y Nutricional es otra de las prioridades.
30. La Constitución de El Salvador (1983), la Convención (1989) y la Ley General de Educación (1996) reconocen el derecho de todos los habitantes a la instrucción escolar en general, y específicamente a la enseñanza preescolar y primaria. Es más, el plan La Nueva Alianza declara como objetivo político la alimentación escolar en todas las escuelas de las zonas rurales y periurbanas de 14 departamentos. El propósito es facilitar el acceso a la escuela a las poblaciones más pobres y mejorar el nivel general de escolaridad del país.



31. El Ministerio ha incrementado el nivel de gastos hasta alcanzar los niveles previos al conflicto. En el año 2000, el 3% del PIB se destinó al sector educativo, en comparación con el 1,9% de 1994. Sin embargo, esta cifra sigue siendo significativamente inferior al 4,2% recomendado por el PNUD.
32. Por decreto legislativo se creó en 1996 el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, como medida concreta para el cumplimiento de los compromisos de Beijing. Entre las responsabilidades del instituto está promover los derechos de las mujeres y formular la Política Nacional de la Mujer. La violencia doméstica se ha definido como uno de las violaciones más graves contra los derechos de las mujeres, al que siguen la falta de acceso a la tierra, el crédito y el apoyo técnico.
33. En el Plan Regional de Reducción de Desastres de 1999, el Gobierno dio prioridad a la modernización del Sistema Nacional de Emergencia y a la intervención en casos de urgencia en las comunidades. Las principales iniciativas incluyen la formulación y ejecución de planes locales para casos de urgencia, el establecimiento de comités locales para emergencias y el fortalecimiento de los municipios para reducir los riesgos locales. Los terremotos de 2001 han acelerado la aplicación de estas medidas, pero las actividades están aún en una etapa inicial, en especial por lo que concierne a la incorporación de la gestión de riesgos en las políticas y las medidas de apoyo.
34. El Ministerio de Agricultura también ha definido una serie de estrategias para mejorar la seguridad alimentaria, correspondientes al período 1999-2004: i) crear variedades mejoradas que proporcionen alimentos de mayor calidad nutritiva; ii) promover la diversificación agrícola para mejorar la canasta básica de alimentos y los ingresos de los productores, a través de asociaciones y agroindustrias; iii) construir infraestructura, como carreteras rurales e instalaciones de almacenamiento de alimentos, para reducir las pérdidas poscosecha; y iv) proporcionar recursos para la rehabilitación de la agricultura en caso de catástrofe.

Política de ayuda alimentaria

35. El Ministerio de Educación ejecuta el programa de ayuda alimentaria más importante mediante el Programa Escuela Saludable, que llega a las zonas rurales y periurbanas a través de programas preescolares y de instrucción primaria. La alimentación escolar es una piedra angular de la estrategia del Gobierno destinada a incrementar la asistencia y a reducir las tasas de abandono escolar.
36. El Gobierno tiene una estrategia de asunción de responsabilidades bien definida, elaborada conjuntamente con el PMA. En 1998, asumió la financiación de 2 departamentos atendidos por el PMA, a los que se sumaron otros 2 en 2000 y 2001, por un total de 6 departamentos de 14. De los 8 restantes, la USAID atiende a 4 departamentos y el PMA atenderá a los otros 4. Los ingresos de la privatización de la empresa estatal de teléfonos garantizan la financiación. Desde 1998, el Gobierno se hace cargo de todas las responsabilidades y los gastos de logística relacionados con la actividad de alimentación escolar patrocinada por el PMA en el país.
37. El Ministerio de Salud también apoya la seguridad alimentaria y nutricional a través de una serie de programas, que comprenden la educación nutricional para madres de familia y el suministro a toda la población de alimentos básicos enriquecidos, tales como sal, azúcar y harina de trigo. En 2002, el Gobierno asignó una pequeña suma del presupuesto al enriquecimiento de alimentos en el marco del programa recién mencionado. El PMA procurará movilizar recursos complementarios, como por ejemplo efectivo, artículos no alimentarios y asistencia técnica, en apoyo de estos programas.



EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DEL PMA

38. En 1971 se firmó el acuerdo básico entre el PMA y El Salvador. El PMA ha aportado desde entonces 182 millones de dólares EE UU, de los cuales 100 millones se han destinado a proyectos de desarrollo y 82 millones a operaciones de urgencia. En mayo de 1998 se aprobó un programa en el país para el período 1998-2002, que disponía que el PMA proporcionara 21,5 millones de dólares en apoyo a las actividades básicas y complementarias. Para el período de planificación correspondiente a 1998-2002 se estimó un total de necesidades de ayuda alimentaria equivalente a 29,4 millones de dólares. De esta cantidad, 14,3 millones representan fondos básicos de los compromisos destinados a proyectos en curso. Otros 15,1 millones de dólares EE UU se programaron de conformidad con la disponibilidad de recursos del PMA. Está en preparación una nueva operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) regional que ha de comenzar a principios de 2003.
39. La estrategia del PMA apoya los esfuerzos del Gobierno de consolidación de la paz y reconstrucción, y contribuye al desarrollo humano sostenible de los grupos más pobres y con mayor inseguridad alimentaria damnificados por el huracán Mitch y por los terremotos de 2001. El PP procuró incrementar la participación de las mujeres en la ejecución de las actividades y la toma de decisiones, inclusive mediante medidas de protección social a corto plazo (como el programa de alimentación maternoinfantil), inversiones a más largo plazo en desarrollo del capital humano (como el Programa Escuela Saludable); e iniciativas de mediano plazo para proteger y promover los medios rurales de sustento a través de actividades de alimentos para la creación de activos.
40. Según la evaluación del PP realizada en 2002, la orientación estratégica del programa permitió determinar correctamente las principales causas de la inseguridad alimentaria y las soluciones pertinentes y necesarias. Se trazaron tres actividades básicas en el PP de 1998-2002. Este PP ha repercutido significativamente en dos de ellas: la educación y la salud en su aspecto normativo; sin embargo, no se ejecutó la tercera actividad, de creación de activos productivos para los grupos vulnerables. En opinión del grupo de evaluación, esto debilitó la congruencia del PP, aunque las actividades de creación de activos se incorporaron bien en la OPSR.
41. Tras la evaluación se determinó que en el enfoque general y entre las diversas actividades había coherencia y complementariedad, en especial con respecto a la selección geográfica y de los beneficiarios, la utilización de indicadores comunes y el seguimiento. La misión también elogió el esfuerzo por vincular la OPSR con las actividades de desarrollo y la determinación de los mecanismos de traspaso de las responsabilidades al Gobierno. Se señaló asimismo que debido a las catástrofes naturales ocurridas, la aplicación de estos mecanismos se había demorado.

Actividad básica 1: Educación primaria y atención de salud preventiva de carácter comunitario

42. La actividad de alimentación escolar del PMA ha sido el principal pilar del Programa Escuela Saludable, que proporciona atención integral a miles de niños. Un importante resultado del programa del PMA ha sido la disminución del apoyo del PMA con el simultáneo incremento de la financiación del Gobierno y la comunidad.
43. El PMA se propone, en coordinación con el Ministerio de Educación, mejorar la alimentación de los niños en edad preescolar y de primaria, así como las tasas de matriculación y asistencia escolar. A la terminación de esta actividad, se habrán asignado 36.865 toneladas de alimentos a un total de 1.580.000 niños que recibirán apoyo



nutricional, y a 70.000 padres de familia o maestros, mediante la capacitación. Los programas han beneficiado aproximadamente a 194.000 alumnos de primaria y preprimaria al año.

44. La actividad promueve el empleo de la ayuda alimentaria como elemento de un enfoque integrado que incluye capacitación en higiene personal, nutrición y ordenación de desechos, lo que incrementa el impacto de la ayuda alimentaria. Además, la actividad fomenta el papel de las mujeres en la comunidad y alienta su participación en los comités de adopción de decisiones. El PMA también ha impartido capacitación en programas relacionados con la salud, el saneamiento, la nutrición y el medio ambiente.

Actividad básica 2: Programa de compensación social para niños en edad preescolar

45. Esta actividad (1995-diciembre de 2001), con una asignación de 23.700 toneladas de alimentos, benefició a niños menores de 5 años y a mujeres gestantes y lactantes. Sus objetivos inmediatos fueron: i) incrementar los servicios de salud para los beneficiarios; ii) ampliar el acceso de las familias pobres a los alimentos; iii) evitar el deterioro del estado nutricional de los niños; y iv) introducir prácticas adecuadas de higiene y nutrición. La actividad proporcionó alimentos compuestos enriquecidos a los niños malnutridos por conducto de los centros de salud, y productos para preparar dos comidas diarias para los niños menores de 5 años atendidos en centros sociales. Además, promovió la capacitación y la producción de materiales didácticos sobre prácticas sanitarias y nutricionales.
46. Los resultados de la actividad han superado las expectativas, ya que se proporcionó un suplemento nutricional a un total de 425.000 beneficiarios, frente a un objetivo de 141.600. Se capacitó a más de 40.000 padres de familia y voluntarios/agentes de salud. La actividad tuvo repercusiones positivas, en particular en materia de nutrición infantil, ya que las raciones familiares se cambiaron por un suplemento específico (harina enriquecida), destinado a los niños.

Enseñanzas de carácter general

47. Una de las principales prioridades de la Oficina en el País ha sido concentrar las actividades en la misma región geográfica. La mejor selección geográfica, en particular la determinación de las zonas con una alta prevalencia de malnutrición infantil, ha contribuido considerablemente a la eficiencia y la eficacia de las actividades.
48. El PMA ha contribuido significativamente a fortalecer la capacidad de ejecución y seguimiento del Gobierno. Se ha creado una base de datos que facilita el seguimiento, la evaluación y la gestión de las actividades de educación. Además, se ha proporcionado asistencia técnica a los ministerios de Salud y Educación, y apoyo al establecimiento de dos dependencias técnicas para incorporar en las actividades generales las actividades de seguimiento. El seguimiento sistemático ha permitido mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, por lo cual debe seguir formando parte integral del nuevo PP. La evaluación ha recomendado que sigan fortaleciéndose el seguimiento, la selección y el análisis de la vulnerabilidad.
49. Los resultados de la OPSR en pro de las víctimas del huracán Mitch (6089) y de las tres operaciones de urgencia también han fortalecido los aspectos positivos del programa en el país para El Salvador. En particular, las alianzas estratégicas reforzadas con organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales, el Gobierno y otros donantes han contribuido a reunir un considerable nivel de recursos, y a movilizar recursos financieros y capacidades técnicas complementarios. Esto ha incrementado las repercusiones generales



de las actividades de alimentos por trabajo, ha creado un gran número de activos y ha facilitado y fortalecido la coordinación entre las ONG y el Gobierno.

50. Las actividades de la OPSR también han permitido promover los elementos básicos de la política de habilitación para el desarrollo (participación, género, prevención y mitigación de catástrofes), que se incorporaron en todos los aspectos del programa para El Salvador. Las actividades del PP han demostrado una gran compatibilidad con los principios de la política de habilitación para el desarrollo, y la ayuda alimentaria ha desempeñado una función decisiva en rehabilitar a los grupos vulnerables para que tomen parte en el desarrollo.
51. Los Compromisos del PMA relativos a la mujer han recibido la debida atención en la ejecución del PP, al igual que en otras operaciones. Se ha impartido capacitación a los asociados del PMA y se les han proporcionado directrices, y ha aumentado el porcentaje de mujeres con acceso directo a la ayuda alimentaria. Sin embargo, puede hacerse más para aumentar la proporción de mujeres en los puestos donde se toman decisiones.
52. La misión ha señalado que las perspectivas de sostenibilidad a mediano y a largo plazo son alentadoras y ha recomendado que se preste mayor atención a los mecanismos de traspaso de responsabilidades del nuevo PP. El Gobierno se hace cargo del costo completo de la alimentación escolar en 6 de los 14 departamentos (el PMA cubre los gastos de 4 departamentos, lo que representa una disminución respecto de los 7 de 1998). Las comunidades se interesan mucho en las actividades, según lo demuestran sus considerables aportaciones económicas y humanas que contribuyen al logro de una sostenibilidad a largo plazo.

ORIENTACIÓN FUTURA DE LA ASISTENCIA DEL PMA

53. Este PEP de segunda generación complementa las orientaciones establecidas en el plan La Nueva Alianza de promover el desarrollo rural y reducir la pobreza, mejorar la cantidad y la calidad de los servicios básicos, y promover los procesos participativos, en especial a nivel local.
54. Como se indica en este PEP, el PMA: i) seguirá apoyando la alimentación escolar tanto en los centros de educación preescolar como en las escuelas primarias; y ii) reorientará su estrategia para institucionalizar los mecanismos de traspaso de la responsabilidad de esta actividad. Con respecto a la alimentación en las escuelas primarias, el enfoque aprovechará los buenos resultados obtenidos gracias a la participación de los padres de familia en el PP actual, mediante el fortalecimiento de la capacidad de los mismos y de las comunidades para apoyar en forma sostenible los programas de alimentación escolar. En los centros de educación preescolar, el PMA apoyará los fondos comunitarios de alimentos para la creación de activos, lo que permitirá a los padres y las comunidades contribuir al funcionamiento de los fondos mediante el suministro de productos alimenticios complementarios y leña para cocinar.
55. En el futuro el PMA colaborará con el Gobierno y las comunidades para poner en marcha los mecanismos de traspaso de responsabilidades y buscará soluciones a largo plazo que garanticen que los programas que reciben su apoyo no terminen cuando se retire el PMA. Así se contribuirá a reducir la inseguridad alimentaria en el ámbito de la comunidad, a fortalecer el capital humano mediante un enfoque de desarrollo integral en la educación de los niños preescolares y de primaria, y a introducir con carácter experimental enfoques comunitarios para la creación de activos.



56. La aplicación experimental de mecanismos de traspaso de las responsabilidades permitirá abordar las cuestiones referentes a la sostenibilidad de las actividades que los padres de familia y las comunidades hagan unas contribuciones en recursos humanos y financieros suficientes para apoyar la alimentación escolar en las instituciones de enseñanza primaria; que las comunidades se hagan cargo de los centros de instrucción preescolar; que las comunidades se identifiquen con las actividades y participen en su diseño; y que las comunidades contribuyan a las actividades del fondo de alimentos. Se prevé que la demostración de la validez de los mecanismos de traspaso de responsabilidades producirá importantes repercusiones en El Salvador y en otros países en los que la alimentación escolar se incorpora cada vez más en los programas nacionales y comunitarios.
57. El PEP consolida las experiencias del PMA en materia de desarrollo, y se basa en la importancia de la organización y participación comunitaria y en la realización del potencial de mujeres, hombres y niños. Estos sectores, que apoyan directamente las actividades de la Secretaría Nacional de las Familias (SNF), incluyen: fomento del hábito de consumir hortalizas; reducción al mínimo de los riesgos nutricionales a los que están expuestos los niños en edad preescolar; mejora de la alimentación de la población estudiantil; reducción de la vulnerabilidad de la población rural a las catástrofes naturales; y apoyo de la creación de proyectos comunitarios para proteger el medio ambiente, con un enfoque de género.
58. Otros elementos decisivos del apoyo del PMA a la estrategia del Gobierno en El Salvador son: coordinación y complementariedad entre las actividades que reciben apoyo del PMA, tal como se indica en este PEP y en la OPSR propuesta; selección de beneficiarios complementaria con las estrategias del Gobierno, la CCA y la OPSR; asociaciones coordinadas localmente; potenciación del papel de la mujer, en particular en la toma de decisiones; y fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones comunitarias.
59. A partir del análisis de la inseguridad alimentaria en el país, y mediante la selección de opciones eficaces y razonables para hacer frente a la situación, el PEP proporciona una clara orientación y unos mecanismos de traspaso de responsabilidades que permitirán garantizar que la ayuda alimentaria del PMA a El Salvador termine en 2007.

Grupos beneficiarios y selección geográfica

60. El presente PEP se propone consolidar el alcance del PMA en materia de cobertura geográfica y selección de beneficiarios. El PMA trabajará en los departamentos más pobres, donde hay mayor inseguridad alimentaria: Ahuachapán, Cabañas, Morazán y La Unión¹. La selección de los departamentos se basó en la malnutrición crónica y en otros indicadores de la seguridad alimentaria (véase el Cuadro 1).
61. La inseguridad alimentaria es principalmente un problema de acceso a los alimentos. La pobreza extrema, la falta de oportunidades de obtener ingresos, la malnutrición, en particular las tasas elevadas entre los niños, y el subdesarrollo (analfabetismo, acceso limitado al agua y a los servicios de salud, tasas elevadas de morbilidad y mortandad entre los niños) exacerbaban la inseguridad alimentaria. El analfabetismo entre los adultos repercute directamente en la capacidad de obtener ingresos y, en consecuencia, en el acceso a alimentos suficientes y nutritivos.

¹ Estos departamentos se determinaron mediante un ejercicio inicial de VAM en El Salvador, que analizó datos secundarios en el ámbito de los departamentos y los principales factores de riesgo que repercutían en las diversas zonas.



CUADRO 1: INDICADORES DE LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Departamentos	Personas en condiciones de pobreza extrema (%)	Tasa de analfabetismo de adultos (>15) (%)	Tasa de mortandad infantil (por 1.000)	Estatura de niños de 3 a 59 meses (%)	Estatura de niños de 6-9 años (%)	Prevalencia de enfermedades respiratorias en niños de 0-5 años (%)	Prevalencia de la diarrea en niños de 0-5 años (%)
Ahuachapán	43,6	67,00	33	33,4	27,18	41,6	17,8
Cabañas	46,8	60,70	39,3	26,8	21,82	35,5	26,3
La Unión	29,0	63,90	36,1	22,1	16,94	33,8	29,3
Morazán	33,0	58,90	41,1	27,8	28,11	25,4	22,8
Promedio	26,80	26,89	33,55	25,63	21,22	33,42	22,26

62. Los datos presentados en el Cuadro 1 reflejan la prevalencia de la pobreza y la inseguridad alimentaria en los cuatro departamentos. Preocupa en particular la condición crítica de los niños, como lo demuestran los indicadores nutricionales, que son de los más elevados de América Latina.
63. La alimentación escolar, tanto a nivel preescolar como en la escuela primaria, es la actividad principal que se va a ejecutar en los departamentos seleccionados de Ahuachapán, Cabañas, Morazán y La Unión. Las futuras actividades de alimentación escolar del PMA beneficiarán a los hogares más pobres de las zonas rurales donde hay una gran inseguridad alimentaria, y atenderán directamente a los niños con malnutrición crónica menores de 6 años que asisten a los jardines de infancia y a los niños de 6 a 9 años que van a la escuela primaria.
64. En la ejecución de las actividades de los fondos comunitarios de alimentos se dará preferencia a los siguientes grupos:
- mujeres jefas de familia;
 - campesinos pobres que padecen inseguridad alimentaria;
 - ◇ campesinos sin tierras; y
 - ◇ pequeños agricultores (menos de 0,7 hectáreas cultivadas).
65. Para lograr una selección adecuada de beneficiarios en las actividades planificadas, un nuevo análisis de VAM permitirá elaborar el perfil de los grupos según sus medios de sustento para determinar algunos criterios relativos a los fondos comunitarios de alimentos.

Determinación de las principales esferas de asistencia

66. En el marco del plan La Nueva Alianza del Gobierno y de las deliberaciones en curso sobre los fondos comunitarios de alimentos, la asistencia del PMA se centrará en dos de los objetivos de la política de habilitación para el desarrollo: crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación (objetivo 2 de la política de habilitación para el desarrollo); y posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres (objetivo 3 de la política de habilitación para el desarrollo).
67. La intervención del PMA requerirá recursos alimentarios y no alimentarios complementarios y asistencia técnica en apoyo a dos actividades centrales: creación de capital humano a través de la asistencia al sector educativo (60% de los recursos) y un establecimiento de fondos comunitarios de alimentos para crear activos productivos e



intervenir en casos de urgencia (40% de los recursos). El PMA tratará de obtener recursos para la alimentación escolar mediante la movilización local de recursos y el efecto multiplicador de los recursos del Gobierno y la comunidad.

⇒ **Actividad básica 1: creación de capital humano**

68. En el marco del objetivo 2 de la política de habilitación para el desarrollo, el PMA apoyará:
- la escolarización general de los niños desde el jardín de infantes hasta el 6° grado de primaria;
 - el desarrollo social integral de los niños menores de 6 años de nivel preescolar; y
 - adquisición de competencias y la realización del potencial de mujeres, hombres y niños.
69. En el cumplimiento de estos objetivos, las actividades del programa también satisfarán las necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición (objetivo 1 de la política de habilitación para el desarrollo).

Modalidades

70. El apoyo del PMA a la educación en El Salvador beneficiará a niñas y niños en edad preescolar y escolar de las zonas rurales más pobres. Bajo la dirección de la SNF, el enfoque integral del Gobierno dirigido a mejorar las condiciones generales de los niños de las zonas rurales vinculan la educación con la salud mediante el acopio de información de referencia, la realización de actividades sanitarias preventivas y curativas (inclusive vacunaciones, tratamientos antiparasitarios, saneamiento y suministro de complementos de micronutrientes), y actividades de sensibilización de los padres de familia, fortalecimiento de sus capacidades y organización comunitaria.
71. El PMA proporcionará los productos básicos para preparar una comida diaria tanto en los centros preescolares como en las escuelas primarias, con una canasta de alimentos que incluya productos enriquecidos. En las los centros preescolares, los alimentos apuntarán a mejorar y mantener el estado nutricional de los niños gracias a una alimentación suficiente y equilibrada.
72. En las escuelas primarias el apoyo alimentario contribuirá a estabilizar la asistencia escolar, reducir las tasas de abandono y fortalecer la participación de las comunidades y los padres de familia en la formación de sus hijos.
73. Para disponer de la capacidad necesaria, se establecerá una estrecha relación entre las actividades de creación de capital humano y las actividades de los fondos comunitarios de alimentos (descritas en la sección siguiente). También se impartirá capacitación específica, en particular para las madres, en aspectos como gestión y almacenamiento de alimentos, temas de salud y protección de los niños, y sensibilización de los padres de familia en cuestiones de género.

Mecanismos de traspaso de responsabilidades

74. **Escuelas primarias:** la participación y contribución de los padres es un elemento decisivo en la ejecución de las actividades de alimentación escolar, así como en el traspaso de responsabilidades y la retirada del apoyo del PMA. Los padres de familia y los maestros compartirán la gestión de la alimentación escolar a través de la participación de los padres en comités de ayuda alimentaria. Las madres participarán en la preparación de las comidas escolares y las familias contribuirán en efectivo o en especie para asegurar que se incluyan



frutas, hortalizas y otros alimentos nutritivos, y se complemente así la canasta de alimentos del PMA.

75. Un elemento decisivo de la estrategia consiste en crear y fortalecer las capacidades en el ámbito del sistema escolar, las comunidades y las familias para que puedan aumentar gradualmente su participación y adquirir una responsabilidad económica en la gestión de los programas de alimentación escolar. Muchas escuelas ya están estableciendo huertos escolares y pequeñas parcelas de árboles, con las contribuciones de los padres de familia y la intervención de diversos interlocutores que proporcionen efectivo y recursos alimentarios. La ayuda proporcionada por el PMA a las escuelas se irá reduciendo gradualmente durante el ciclo de cinco años. De conformidad con los planes de asunción de responsabilidades del Gobierno, serán fundamentales la movilización local de recursos y la colaboración con el sector privado para garantizar la continuación de los programas de alimentación escolar. El plan propuesto de traspaso de responsabilidades establece que La Unión sea el primer departamento en pasar a cargo del Gobierno. Una evaluación conjunta del PMA y el Gobierno confirmará este plan.
76. **Jardines de infantes:** de conformidad con las estrategias de traspaso de responsabilidades del Gobierno, los niños que asisten a los centros preescolares seleccionados recibirán raciones completas del PMA hasta el tercer año, momento en el que las comunidades y los padres de familia irán asumiendo una responsabilidad cada vez mayor respecto de la gestión de estos centros y su financiación. En la sección sobre la actividad básica 2, a continuación, se describen las modalidades y actividades de ejecución que permitirán a las comunidades asumir con éxito la plena responsabilidad del suministro de alimentos a estos centros.

⇒ **Actividad básica 2: activos productivos**

77. Se crearán activos productivos a través de los fondos comunitarios de alimentos que responden al objetivo 3 de la política de habilitación para el desarrollo. Estas actividades también contribuirán al objetivo 5 de la política de habilitación para el desarrollo, a través de mejores prácticas de gestión de los recursos naturales que reducen las repercusiones de las catástrofes naturales.
78. De conformidad con el Plan Alianza Nacional del Gobierno, los objetivos a más largo plazo de la SNF, la CCA y las políticas de descentralización del Gobierno, las comunidades necesitarán ir creando una propia capacidad de desarrollo cada vez mayor. Con este objetivo, el PMA apoyará el establecimiento de fondos de alimentos en las comunidades rurales donde haya mayor inseguridad alimentaria y el PMA apoye a los centros de puericultura, según las estrategias de traspaso del Gobierno respecto de estos centros, y donde haya la capacidad para gestionar fondos de alimentos y llevar a cabo actividades de creación de activos.
79. Los objetivos de dichos fondos son:
- apoyar la continuación de los programas de alimentación escolar en los jardines de infantes después de los planes del PMA y el Gobierno;
 - fortalecer la capacidad de la comunidad para organizar y poner en marcha intervenciones para resolver problemas locales de desarrollo;
 - apoyar actividades de creación de activos a fin de reponer los fondos de alimentos directamente, a través de actividades lucrativas, o indirectamente mediante la mejora de la productividad de los recursos naturales básicos; y



- apoyar la capacitación y la creación de capacidad para la gestión de los fondos de alimentos y la ejecución de las actividades.

Modalidades

80. La SNF, las ONG y los comités locales de las escuelas establecerán mecanismos para la organización comunitaria y la gestión de los fondos de alimentos. Se fortalecerá el comité comunitario local, con participación en igual número de mujeres y hombres, para que asuma la responsabilidad de la gestión de los fondos de alimentos, y se asignarán unas cantidades preestablecidas de alimentos que constituirán unas existencias básicas y reservas alimentarias para las actividades de creación de activos.
81. Para que la comunidad haga suyo el fondo y éste sea viable será decisiva la participación comunitaria en la definición y ejecución de las modalidades específicas del fondo de alimentos (selección de actividades, conservación de los alimentos y rendición de cuentas al respecto). Las ONG proporcionarán asistencia técnica y las comunidades, los asociados y las contrapartes realizarán estudios de viabilidad y establecerán prioridades en la selección de las actividades. El traspaso de las responsabilidades de gestión a las comunidades dependerá mucho de la asistencia técnica y la capacitación proporcionadas por las ONG, que deberán hacer especial hincapié en las actividades que dan a las mujeres mayores oportunidades de participar en la adopción de decisiones y la gestión.
82. Los mecanismos que rigen la utilización de los fondos de alimentos garantizarán que las mujeres pobres jefas de familia y las madres expuestas a riesgo participen y se beneficien de sus activos, y que las mujeres asuman una función directiva en la gestión de los fondos comunitarios de alimentos. Se realizarán asimismo actividades productivas y lucrativas que permitan a las familias contribuir a la reposición de los fondos y fortalezcan su seguridad alimentaria. Las actividades se determinarán de conformidad con las prioridades de cada comunidad y la disponibilidad de asociados que puedan proporcionar los insumos técnicos, la financiación y la capacitación necesarios. Los fondos de alimentos podrán utilizarse para proporcionar raciones a familias o personas a fin de cubrir el período inicial de inversión. Las actividades podrán comprender:
 - Actividades agrícolas comunitarias, incluida la producción de cereales básicos, fruta y hortalizas para los fondos de alimentos de los centros de puericultura, y leña para las cocinas de estos centros, así como ingresos para las familias. En vista de la disminución de los recursos para proporcionar alimentación suplementaria y de la demanda de guarderías, los fondos de alimentos podrían proporcionar otros medios de apoyo para las actividades necesarias.
 - Capacitación que proporcione a las comunidades los conocimientos y las aptitudes para organizar, planificar y administrar un fondo comunitario de alimentos. Estas actividades apoyarían la función de los comités de alimentación escolar de coordinación y aprobación de las actividades del fondo, dando prioridad a las que ofrezcan a las mujeres oportunidades de participar en la toma de decisiones y la gestión. También se enseñarán métodos de almacenamiento de los alimentos y técnicas de poscosecha.
83. Las modalidades correspondientes se definirán durante la evaluación del programa.

Traspaso de responsabilidades

84. Durante los primeros tres años los alimentos proporcionados por el PMA se utilizarán para establecer fondos de alimentos en las comunidades a las que el Programa proporciona alimentos para los centros de atención para niños. El apoyo del PMA tendrá una duración



máxima de cinco años, lo que les dará a las comunidades una mayor oportunidad de adquirir experiencia de gestión. Las modalidades correspondientes de traspaso de dichos fondos comprenden:

- selección de comunidades en los municipios pobres donde exista una ONG y capacidad comunitaria para administrar las actividades de los fondos;
- incremento de las contribuciones de las comunidades en apoyo a las actividades de los fondos de alimentos, a partir del segundo año; y
- comienzo del traspaso de responsabilidades en el tercer año con reducción gradual de los productos proporcionados por el PMA.

Alcances de la programación conjunta

85. El PMA busca oportunidades de colaboración y coordinación conforme prosigue el proceso de armonización de los programas de las Naciones Unidas. El PMA es un asociado activo en la CCA y apoya los objetivos comunes de reducir las desigualdades en el nivel de ingresos, combatir la inseguridad alimentaria y reducir el riesgo de catástrofes. El PMA ha asegurado que en la CCA las cuestiones de género recibirán atención prioritaria.
86. A partir del huracán Mitch, las Naciones Unidas, y en particular el PMA, han participado activamente en la definición de un mecanismo de planificación común para contingencias que apoye el análisis de riesgos y las intervenciones de socorro utilizando recursos comunes, tal como un centro de información único o grupos comunes de evaluación de los daños. El PMA apoyaría este mecanismo común mediante la creación de activos que mejoren la gestión de los recursos naturales y reduzcan las repercusiones de las catástrofes naturales.

Modalidades de la asistencia del PMA y aspectos operacionales

⇒ Logística

87. Competerá a las contrapartes del Gobierno la gestión y la financiación de todas las operaciones de logística, desde el punto de ingreso en El Salvador hasta la distribución. Los alimentos se almacenarán en tres bodegas del Gobierno, y la SNF coordinará su transferencia a unos 80 puntos de distribución. A partir de ahí, los comités escolares transportarán los productos a las escuelas primarias. La SNF supervisará la distribución de los alimentos a los centros preescolares desde las bodegas centrales. En las comunidades donde los fondos comunitarios de alimentos ejecuten actividades de creación de activos, el PMA canalizará la ayuda alimentaria a través de tales fondos para entregarla a los comités locales de alimentos, que se encargarán de proporcionársela a los niños de los jardines de infantes.
88. En la puesta en marcha de los fondos de alimentos será necesario realizar intercambios para garantizar que los niños reciban en la escuela una alimentación bien equilibrada, en especial en los jardines de infantes. El PMA, con el apoyo de las ONG y mediante una capacitación participativa en almacenamiento y manipulación de alimentos en las comunidades, supervisará este proceso y establecerá directrices claras para las prácticas de intercambio.

⇒ Compras locales

89. El PMA de El Salvador promoverá la compra local o regional de productos alimenticios básicos, en particular frijoles y aceite, así como otros alimentos básicos con valores alfa



apropiados, a fin de reducir los costos de logística y estimular la producción local. Las adquisiciones locales también favorecerán la aceptabilidad de los alimentos y las preferencias locales. La compra de alimentos acatará las normas del PMA, será competitiva y transparente y se realizará a través de licitaciones. Se tomará en cuenta el intercambio de productos sólo en los casos en que no haya efectivo disponible. El PMA estudiará la posibilidad de enriquecer los alimentos locales con micronutrientes, lo que requeriría de un componente de efectivo.

⇒ Selección

90. El PMA aplicará rigurosos criterios de selección para ayudar a garantizar una reducción gradual y equilibrada de los productos alimenticios que proporciona a las escuelas. Los indicadores agregados de la vulnerabilidad la inseguridad alimentaria dependerán mucho de los indicadores de malnutrición crónica y se vincularán con los indicadores de seguimiento, que proporcionan un punto de referencia inicial. El seguimiento en curso evaluará la idoneidad de los fondos de alimentos piloto y la medida en que éstos podrán proporcionar productos alimenticios, así como la eficacia de los mecanismos de traspaso de responsabilidades del PMA.

⇒ OPSR

91. El PEP propone que el nuevo programa se coordine estrechamente con la OPSR regional (enero de 2003 – diciembre de 2005). Las estrategias de selección del PEP y la OPSR procuran ser complementarias y prestar una asistencia continua a las comunidades que se enfrentan con catástrofes naturales y crisis económicas, y tratan de salir adelante.
92. Las estrategias específicas de selección del PEP y la OPSR permiten realizar diversas intervenciones². Un nuevo PP contribuiría a dar apoyo a estas comunidades que tienen problemas estructurales y crónicos, principalmente a través del apoyo a la alimentación escolar, mientras que la OPSR intervendría en crisis de otra índole y en situaciones de malnutrición aguda. La OPSR hace hincapié en dar una respuesta eficiente en casos de emergencia y en la prevención de la malnutrición aguda. La asistencia que se proporciona a través del programa de desarrollo debería reducir el nivel de asistencia requerido en forma de actividades de socorro y recuperación. El PEP contribuye a proporcionar una cobertura universal a las escuelas primarias y a los jardines de infantes de las zonas rurales y periurbanas de los departamentos más pobres, donde hay una mayor inseguridad alimentaria.

⇒ Planificación para contingencias

93. El PEP, al igual que la OPSR, se propone dar apoyo a los mecanismos de intervención de urgencia de conformidad con el Plan Nacional de Emergencia, para ayudar a garantizar la disponibilidad y distribución inmediata de alimentos. El fortalecimiento de los servicios de almacenamiento de la comunidad en las escuelas incrementará la eficiencia y la eficacia de las intervenciones locales de urgencia. La actualización del VAM también ayudará al Comité Nacional de Emergencias y a la defensa civil a fortalecer las intervenciones municipales y locales.

² Los indicadores de selección geográfica de la OPSR que pueden justificar una intervención de socorro son: zonas afectadas por crisis de otra índole, lluvias inferiores al promedio y producción inferior en 50% al nivel normal.



⇒ **Fortalecimiento de capacidad**

94. El traspaso de las actividades de alimentación escolar requiere que las contrapartes del PMA intensifiquen la creación de capacidad humana, en particular la SNF, los ministerios de Salud y Educación y las ONG. La participación de las madres de familia en las actividades de alimentación escolar constituirá la base en torno a la cual se organizará la comunidad. La participación de ésta en la elaboración y aplicación de modalidades específicas para los fondos de alimentos (gestión, selección de beneficiarios, selección de actividades, mecanismos para la acumulación de fondos y rendición de cuentas) será decisiva para que la comunidad haga suyo el fondo y éste sea viable. Estas modalidades y las actividades de capacitación se realizarán con el Gobierno, las ONG y los asociados de las Naciones Unidas.

⇒ **Seguimiento**

95. El PMA cuenta con un sistema de seguimiento activo que incorporará nuevos indicadores para los fondos comunitarios de alimentos. El seguimiento se realizará con el apoyo técnico del PMA, en coordinación con el Ministerio de Educación y la SNF/Dirección de Ayuda Alimentaria. El PMA, el Ministerio de Educación y dicha Dirección se encargarán conjuntamente del seguimiento sobre el terreno para asegurar la calidad general, según un modelo de seguimiento cuyos datos se procesan en un sistema de información normalizado único. Los datos se recopilarán sistemáticamente y se analizarán mediante indicadores de la asistencia escolar, el abandono de los estudios y el adelanto escolar. Los responsables del seguimiento recibirán capacitación para tratar los aspectos fundamentales de la gestión de los fondos y acatar los Compromisos del PMA relativos a la mujer.

⇒ **Recursos complementarios**

96. El Gobierno contribuirá al PP en las esferas municipal y departamental, y proporcionará personal para ejecutar las actividades, someterlas a seguimiento y evaluación, y proporcionar asistencia técnica y capacitación. Se estima que el costo actual para el Gobierno de la ejecución del proyecto a nivel departamental y municipal asciende a 5,5 millones de dólares EE UU, que comprenden los gastos de transporte interno, almacenamiento y manipulación.
97. La selección de las comunidades para los fondos comunitarios de alimentos dependerá del apoyo de los asociados y las contrapartes, que proporcionarán artículos no alimentarios, apoyo de personal y ayuda a la comunidad durante los primeros años.

⇒ **Descentralización**

98. Tomando en cuenta la participación cada vez mayor de los municipios en la promoción del desarrollo rural, el PMA debería asegurar su participación activa en la definición y la gestión de los fondos locales de alimentos para la creación de activos productivos. El PMA promoverá la distribución de recursos en el ámbito municipal, según lo establece la Asamblea Nacional, que ha asignado el 6% del ingreso público a los municipios para obras de infraestructura e iniciativas locales de desarrollo. Estos recursos se asociarán a las actividades del fondo de alimentos para lograr una mayor cobertura y sostenibilidad, de conformidad con la estrategia de transferencia de la alimentación escolar del Gobierno.



⇒ **Traspaso de responsabilidades del programa**

99. El PP (2003-2007) será el segundo y último programa en el país para El Salvador. El apoyo del PMA para la introducción y el ensayo de los mecanismos de traspaso de responsabilidades son decisivos para la sostenibilidad a largo plazo de la alimentación escolar en las escuelas preescolares y primarias de El Salvador. Los fondos comunitarios de alimentos se utilizarán como mecanismo flexible, para apoyar a la SNF en la ampliación y cobertura de los programas de alimentación escolar para los ciclos preescolar y primario, junto con una participación creciente de la comunidad en la gestión y responsabilidad financiera. Las actividades de creación de activos y la participación de las familias en la gestión de las escuelas reducirán también la carga económica del Gobierno. Será importante establecer mecanismos de activación para asegurar la transferencia sincronizada de las responsabilidades.

Consecuencias de la armonización

100. El PMA ha colaborado en la preparación de la CCA en apoyo a los objetivos siguientes: reducir las desigualdades de ingresos en El Salvador, combatir la inseguridad alimentaria y la propensión a las catástrofes naturales y causadas por el hombre; y atender a las desigualdades de género y la inseguridad alimentaria. La ayuda alimentaria seguirá siendo un elemento decisivo para facilitar el logro de las metas establecidas en el UNDAF.
101. El UNDAF de El Salvador está en preparación y su terminación está prevista para fines de 2002. El ciclo del programa de las Naciones Unidas es de 2003 a 2007. Según este ciclo, los programas del PNUD, el FNUAP y el PMA se iniciarán en 2003. Sólo el UNICEF ha anunciado que no puede armonizar su programa actual con el ciclo aprobado. El nuevo programa del PMA en el país se incorporará con los documentos de la CCA y el UNDAF. Conforme avance el proceso de armonización de los programas de las Naciones Unidas, el PMA seguirá buscando oportunidades de colaboración y coordinación.

ASOCIACIONES

102. El PMA seguirá colaborando con el UNICEF en la lucha contra la malnutrición. A finales de 2001 se llevó a cabo un estudio conjunto de la situación nutricional y el PMA realizó una evaluación de la sequía, a fin de coordinar mejor la selección y ejecución de las actividades. El UNICEF está proporcionando asistencia a grupos vulnerables de las zonas seleccionadas por el PMA, a través de la distribución de harina de maíz enriquecida.
103. Bajo la dirección del PMA se firmó una carta de entendimiento en 2000 con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)/OPS, en apoyo a la cartografía de la vulnerabilidad y el análisis de la seguridad alimentaria. Esta actividad interinstitucional nacional en materia de seguridad alimentaria colabora en la recopilación de datos estratégicos. Por ejemplo, terminó de llevarse a cabo un censo nacional sobre la relación entre estatura y edad, y está preparándose el censo sobre el consumo de alimentos. La FAO y la OMS/OPS apoyan la creación de huertos en las escuelas donde el PMA proporciona raciones. Además, la FAO imparte capacitación y proporciona instrumentos a los maestros, y la OMS/OPS promueve los servicios básicos de salud en coordinación con el Ministerio de Salud y las autoridades locales.
104. Mediante el suministro de créditos en condiciones favorables el Banco Mundial apoya la construcción de nuevas escuelas en las zonas rurales de Ahuachapán, Cabañas, Morazán y La Unión, y financia parcialmente los costos de nuevos puestos para maestros, además de



las sesiones de capacitación asociadas con los componentes de salud y nutrición del PMA, y la producción del material didáctico utilizado durante tales sesiones.

105. El PMA seguirá estableciendo sólidas asociaciones con ONG internacionales como CARE Internacional, los Servicios Católicos de Socorro, la Confederación Internacional Católica de Caridad, *Plan International*, *World Vision*, *Save the Children*, *Feed the Children*, *Action Aid*, la Federación Luterana Mundial y ONG nacionales. A principios del ciclo del programa del PMA ya se establecieron contactos con diversas de estas ONG asociadas para coordinar las actividades de los fondos comunitarios de alimentos. Las ONG asociadas proporcionarán competencia técnica para las actividades de creación de activos, inclusive asesoramiento en cultivos, técnicas de poscosecha y capacitación en oficios. Se tratará de formar alianzas con ONG capaces de proporcionar servicios de microcrédito para las actividades lucrativas.
106. Muchas otras organizaciones comunitarias contribuirán a establecer fondos comunitarios de alimentos a través de estos asociados más grandes. El intercambio de ideas y experiencias en curso conducirá a la creación de programas dinámicos y diversificados.

PRINCIPALES CUESTIONES Y RIESGOS

107. La ayuda alimentaria, que incluirá alimentos enriquecidos y alimentos nutritivos equilibrados, contribuirá a prevenir el deterioro del estado nutricional de los niños. La reorientación estratégica hacia el traspaso de responsabilidades, si bien se ajusta a la política general del PMA y del Gobierno, es una operación relativamente novedosa. En El Salvador, como en la mayor parte de los países en los que el PMA apoya programas de alimentación escolar, no existen modelos probados de traspaso de responsabilidades. La utilización de planteamientos nuevos, como el de los fondos comunitarios de alimentos, supone incertidumbre, y el PMA y el Gobierno se proponen extraer enseñanzas de estas actividades piloto antes de aplicarlas más ampliamente.
108. Se reducirán los riesgos mediante la introducción de actividades piloto de traspaso de responsabilidades en las comunidades: i) que tengan experiencia en actividades participativas; ii) que ya estén aportando efectivo y recursos humanos a actividades en curso de alimentación escolar y otras actividades de desarrollo; iii) que tengan experiencia en almacenamiento y gestión de alimentos; y iv) cuyos asociados tengan la capacidad suficiente para apoyar los mecanismos piloto. El apoyo del PMA y el Gobierno reducirá al mínimo, cuando sea posible, los riesgos asociados a la introducción de mecanismos de traspaso de responsabilidades que pudieran no ser sostenibles.
109. El fortalecimiento de la capacidad de VAM en El Salvador a través de la OPSR beneficiará las actividades estratégicas, y contribuirá en particular al conocimiento de las causas de fondo de la inseguridad alimentaria.
110. Demostrar los resultados del nuevo programa y la eficacia de los fondos comunitarios de alimentos en el marco de una estrategia de traspaso de responsabilidades será un desafío. Los resultados sólo podrán medirse con objetivos e indicadores claros y realistas, y mediante una actividad de seguimiento práctica y dinámica. Para el seguimiento de este programa se necesitará de un apoyo adicional, tanto técnico como financiero.



ANEXO



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

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
IDG	Índice de desarrollo relativo al género
IDH	Índice de desarrollo humano
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de Salud
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Programa en el país
SNF	Secretaría Nacional de las Familias
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

