

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 24 - 26 de marzo de 1997

## INFORMES DE EVALUACIÓN

### Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL

**WFP/EB.2/97/5/Add.3**

19 febrero 1997

ORIGINAL: INGLÉS

## Evaluación temática<sup>1</sup> del proyecto Brasil 2732 (Ampl.1) - Alimentación de niños en edad preescolar y alumnos de escuelas primarias en zonas deprimidas

	Original	Ampliación 1
Costo total de los alimentos	38 722 179 dólares	16 971 613 dólares
Costo total para el PMA	44 849 237 dólares	19 269 762 dólares
Fecha de aprobación del proyecto	Noviembre de 1984	Diciembre de 1990
Fecha de la firma del plan de operaciones	Diciembre de 1984	Julio de 1991
Fecha de la primera distribución	Mayo de 1985	Febrero de 1992
Duración del proyecto	Cinco años	Cuatro años
Fecha oficial de terminación	Diciembre de 1990	Febrero de 1996
Fecha de evaluación	Mayo de 1988	Enero/abril de 1996
Composición de la misión	PMA/FAO/ UNESCO/OMS	PMA/Gobierno del Brasil <sup>2</sup>

<sup>1</sup> La coordinación de la evaluación temática estuvo a cargo de un Oficial de evaluación del PMA. El informe completo se encuentra disponible, previa solicitud, en portugués únicamente.

<sup>2</sup> La misión se realizó en colaboración con el Gobierno del Brasil y contó con la ayuda de un jefe de equipo local (Consultor), el PMA, tres funcionarios superiores del Ministerio de Educación (ME), la Fundación de Asistencia al Estudiante (FAE), la Compañía Nacional de Abastecimiento de Alimentos (CONAB) y un representante de una ONG local, la Asociación para los Proyectos contra el Hambre (AGORA).

## RESUMEN

El PMA ha estado prestando asistencia al Programa nacional de alimentación escolar (PNAE), que con sus 32,5 millones de beneficiarios es la mayor operación organizada de alimentación escolar de todo el mundo. La asistencia del PMA ha estado bien orientada y los resultados operacionales generales del proyecto han sido satisfactorios. La evaluación temática se centró en la experiencia de descentralización del PNAE y en el proceso de supresión progresiva de la ayuda del PMA. En la evaluación se identificaron los siguientes factores como decisivos para una asistencia eficaz del PMA a los programas de alimentación escolar: a) compromiso demostrado del Gobierno con una política de estrecha vinculación entre la alimentación escolar y la enseñanza; b) un sistema descentralizado para la enseñanza y la alimentación escolar, concediendo especial importancia a la participación local en todos los aspectos de la alimentación escolar; y c) una estrategia responsable y transparente de supresión progresiva de la ayuda externa como parte de la formulación, seguimiento y evaluación de todos los proyectos en curso y futuros de alimentación escolar del PMA.

En la evaluación se recomienda el examen correspondiente de todos los proyectos de alimentación escolar en marcha y la elaboración de directrices y procedimientos para abordar las cuestiones relativas a la supresión progresiva de la ayuda de manera más constructiva.

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 se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

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 de la Oficina de evaluación:      W. Kiene                              tel.: 5228-2029

Oficial de evaluación:                              Y. Gonzalez Coral              tel.: 5228-2034

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al empleado de documentos y reuniones (tel.: 5228-2641).



## INTRODUCCIÓN

1. La disminución de los recursos disponibles para el desarrollo, en general, y de la ayuda alimentaria, en particular, plantean varios problemas en relación con el enfoque futuro de la ayuda alimentaria para el desarrollo de los recursos humanos y la utilización correspondiente de dicha ayuda.
2. La Oficina de Evaluación, de conformidad con el Plan Estratégico y Financiero del PMA, ha puesto en marcha una serie de evaluaciones temáticas sobre temas específicos, a fin de: a) mejorar los conocimientos del PMA acerca de las enseñanzas adquiridas y sus efectos sobre las intervenciones del Programa en el futuro; b) contribuir a la evolución de las políticas apropiadas; y c) contribuir a la preparación de procedimientos operacionales concretos sobre esas decisiones estratégicas.
3. Los proyectos de alimentación escolar del PMA, como el proyecto Brasil 2732, son objeto de críticas crecientes debido a que su duración es indeterminada, crean dependencia de la ayuda externa y a veces producen cambios indeseables en los hábitos alimenticios, no fomentan la producción agrícola local y una mayor autosuficiencia y, sobre todo, no son sostenibles una vez que se interrumpe la ayuda. El tema de la larga duración de los proyectos de ayuda alimentaria y las cuestiones conexas de disminución o supresión progresiva de dichos proyectos operacionales han producido en el PMA una preocupación lógica y se ha reconocido que las intervenciones de alimentación escolar son de duración indeterminada por naturaleza, pero que la ayuda externa se debe estructurar en un marco más limitado.
4. En varias ocasiones, cuando el apoyo a las actividades de alimentación escolar se ha realizado mediante una operación de ayuda alimentaria de larga duración, el PMA ha visto la necesidad de concluir su asistencia a este tipo de intervención. Sin embargo, la supresión progresiva de las ayudas ha resultado muy difícil cuando los gobiernos beneficiarios, debido a sus ajustes económicos, tenían problemas para hacerse cargo de todas las asignaciones presupuestarias adicionales para sus programas sociales. Por otra parte, se reconoce que, si bien habría que suprimir progresivamente más ayudas no se dispone todavía de mecanismos claros, procedimientos suficientemente concretos y marcos cronológicos para traspasar de manera efectiva las actividades del proyecto a los gobiernos beneficiarios o las comunidades locales. Es evidente asimismo que en la mayor parte de los proyectos del PMA no se han formulado estrategias claras de supresión progresiva.

### Finalidad y alcance de la evaluación temática

5. Se seleccionó Brasil como un caso adecuado para realizar una evaluación temática, puesto que contaba con un programa de alimentación escolar que se prolongaba desde hacía mucho tiempo y había recibido una ayuda externa considerable. En la evaluación se tuvieron en cuenta los aspectos fundamentales del Programa nacional de alimentación escolar (PNAE) del Brasil y los resultados se relacionaron con el proyecto Brasil 2732 (Ampl.1) - “Alimentación de niños en edad preescolar y alumnos de escuelas primarias en zonas deprimidas”, que recibía asistencia del PMA y del que se retiró en 1995. Esta evaluación se centró fundamentalmente en: a) los intentos del Brasil por descentralizar el PNAE; b) la contribución del PMA a esta estrategia; y c) la influencia de la descentralización en el éxito de una estrategia de supresión progresiva.



6. La misión de evaluación temática estuvo a cargo del PMA en colaboración con el Gobierno del Brasil, y paralelamente se realizaron un examen teórico, una encuesta basada en un cuestionario y visitas sobre el terreno a municipios seleccionados. La evaluación tenía por objeto identificar zonas en las que se pudiera mejorar el enfoque del PMA en cuanto al calendario del apoyo a la alimentación escolar.

---

## RESULTADOS PRINCIPALES

### Programa nacional de alimentación escolar (PNAE) y proceso de descentralización

7. Se reconoce que el Brasil ha realizado notables esfuerzos por aumentar el acceso a la educación básica y reducir la frecuencia de las deficiencias nutricionales entre los alumnos de preescolar y enseñanza primaria de zonas deprimidas. A fin de conseguir esos objetivos, a comienzos del decenio de 1930 se pusieron en marcha varios planes de alimentación escolar que, progresivamente, se fueron traspasando al Programa nacional de alimentación escolar, conocido localmente como programa de almuerzo escolar (“merenda escolar”).
8. La ejecución del Programa nacional de alimentación escolar es competencia de la Fundación de Asistencia al Estudiante (FAE), bajo la supervisión del Ministerio de Educación; en la actualidad se presta asistencia a 32,5 millones de beneficiarios. El PNAE es el mayor programa con una orientación social del país. Es el único del ámbito de las políticas brasileñas de alimentación y nutrición que se ha mantenido, ampliado y modernizado durante decenios. El PNAE ha desempeñado en particular una importante función proporcionando apoyo y servicios sociales de vital importancia a las comunidades rurales más desfavorecidas por medio de la ayuda a los alumnos de enseñanza primaria. Se observó que el Gobierno ya había realizado avances considerables en el sector de la educación y se habían conseguido porcentajes elevados de matrícula y asistencia escolar; el Gobierno del Brasil es digno de elogio por los progresos generales conseguidos hasta ahora.
9. El PNAE es también ahora un programa destacado de apoyo socioeconómico en el Brasil. Como promedio, la mayoría de las familias brasileñas tienen dos o tres hijos en edad escolar y el valor anual por habitante sólo del componente de alimentación del PNAE es de cerca de 24 dólares<sup>1</sup>. Así pues, representa un suplemento de los ingresos familiares anuales de 48 a 72 dólares, es decir, alrededor del 10 por ciento de los ingresos anuales de las familias que viven por debajo del umbral de pobreza absoluta. Este beneficio directo para las personas acogidas al PNAE y sus familias es importante por lo que respecta a los ingresos y la seguridad alimentaria familiar.
10. El PNAE se llevó a cabo inicialmente como programa vertical y se realizó como intervención de alimentación directa, separada básicamente de otras intervenciones, como si la alimentación fuera un fin en sí mismo, más que un medio. No estaba vinculada de manera adecuada a programas y recursos de desarrollo de otros ministerios interesados y no estaba suficientemente coordinada con los proyectos y programas pertinentes de otros organismos de desarrollo y donantes que trabajaban en el Brasil, como el UNICEF, la OMS y las ONG.

---

<sup>1</sup> Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En el momento de la evaluación, un dólar equivalía a 0,963 reales.



11. La descentralización del programa de almuerzo escolar comenzó a adquirir auge a mediados del decenio de 1980. En 1988, en virtud de la nueva constitución, se estableció que la responsabilidad de los servicios sociales, en particular la educación, debía traspasarse a las autoridades locales y se adoptaron disposiciones para aumentar de manera significativa los presupuestos municipales destinados a la compra de alimentos en los mercados locales y regionales.
12. La descentralización total del PNAE generó enormes posibilidades de lograr un desarrollo socioeconómico integrado, en particular en los municipios pequeños más necesitados, sobre todo de las regiones septentrional, nordoriental y centrooccidental del Brasil. La transferencia de fondos federales para alimentación escolar a las autoridades locales solía representar entre el cinco y el diez por ciento del presupuesto total de los municipios pequeños. Cuando se lograba comprar localmente todos los productos necesarios, la economía del lugar experimentaba un fortalecimiento considerable. Este fue otro efecto directo de la descentralización sobre la seguridad alimentaria, los ingresos y las condiciones de vida de las comunidades locales, que garantizó un mercado para la producción local de alimentos y consolidó la economía de los agricultores y los comerciantes locales de alimentos.
13. El estudio llegó a la conclusión de que el proceso de descentralización era rentable, puesto que reducía el costo de las raciones de alimentos por niño y día, a la vez que mejoraba la calidad y cantidad de los menús diarios del almuerzo escolar. Con el mismo presupuesto asignado para alimentación escolar, se podían adquirir mejores productos perecederos y no perecederos y en mayores cantidades, y las compras se podían adaptar mejor a los hábitos alimenticios y a las prácticas de alimentación locales. Además, este proceso permitía mantener la cesta de productos de alimentación escolar incluso durante los períodos en que se retrasaban las asignaciones presupuestarias para los municipios.
14. La gestión general del proceso de descentralización, habida cuenta de su magnitud y complejidad, ha sido bastante adecuada. Sin embargo, a la hora de realizar el PNAE el problema principal fue la indecisión de la comunidad a la hora de participar en la gestión del plan de alimentación escolar. La comunidad ha llegado a considerar el plan como un derecho adquirido, cuyas funciones primordiales corresponden a las de un servicio social público. En estas circunstancias, hay motivos para dudar sobre si el PNAE será sostenible una vez que concluya la aportación del Gobierno. En la evaluación se critica que el PNAE no haya hecho todo lo posible para que las comunidades beneficiarias participasen en el proceso de adopción de decisiones, a fin de promover actividades de autosuficiencia.
15. A pesar del éxito general, parecen existir también otros factores que están frenando el proceso de descentralización; entre ellos los siguientes:
  - a) falta de voluntad política por parte de algunas autoridades locales a nivel estatal y municipal, lo cual dificulta la ejecución del programa;
  - b) falta de personal local competente para la adquisición y compra de alimentos en el ámbito municipal;
  - c) capacidad limitada de los productores y comerciantes locales de alimentos para participar en los procedimientos de compra;
  - d) capacidad insuficiente de las escuelas para el almacenamiento de alimentos, sobre todo perecederos;
  - e) insuficiente integración del PNAE en las iniciativas comunitarias de ámbito escolar, como los huertos escolares, las asociaciones de padres y maestros, etc.; y



- f) falta de coordinación entre la alimentación escolar y otras intervenciones del sector público en los campos de la agricultura, la salud y la nutrición.
16. La misión de evaluación opinó que, a pesar de estas deficiencias, el proceso de descentralización ofrecía la posibilidad de: a) integrar los municipios con otras instituciones locales de desarrollo y organizaciones comunitarias para realizar actividades autoselectivas, sobre todo en las zonas demás necesitados; b) aumentar la participación de los padres y los maestros en todas las fases de la ejecución; c) fomentar la producción y el comercio locales mediante la compra de alimentos producidos y/o comercializados localmente; y d) reducir los costos, mejorando la eficacia. La descentralización del PNAE ha sido en realidad un instrumento significativo en la promoción de un desarrollo social sostenible en las zonas afectadas por la desnutrición y la pobreza.

### Proyecto asistido por el PMA

17. El PMA lleva prestando apoyo a los programas de alimentación escolar del Brasil desde 1965. La asistencia se centraba en los estados septentrionales y nordorientales del país. El PMA ha contribuido a los programas de alimentación escolar del Gobierno por un valor total de unos 110 millones de dólares, a través de los siguientes proyectos: Brasil 012 y Ampliación - "Alimentación escolar en el distrito de Bom Jesus Da Lapa"; "Brasil 339 y Ampliación - "Alimentación escolar en el valle de San Francisco"; Brasil 541 - "Asistencia para la alimentación en escuelas secundarias del estado de Bahía"; Brasil 2325- "Educación nutricional y alimentación suplementaria en escuelas primarias y centros preescolares"; y Brasil 2732 y Ampliación
18. La segunda fase del proyecto Brasil 2732 (Ampl.1) comenzó en 1992 (la contribución del PMA representaba solamente el cuatro por ciento del presupuesto anual del PNAE). En el plan de operaciones se estableció que durante el proyecto se habían de lograr los objetivos siguientes: a) acelerar los esfuerzos del Gobierno por aumentar el acceso a la enseñanza básica en las zonas deprimidas de la región nordoriental; b) mejorar la calidad y cantidad de los almuerzos escolares proporcionados a los alumnos de las escuelas primarias mediante determinados productos del PMA; c) elevar la tasa de matrícula y de asistencia hasta una asistencia media del 80 por ciento; y d) reducir las tasas de abandono en alrededor de un 10 por ciento para el final del proyecto. Hay que señalar que en los objetivos no se abordaron expresamente las cuestiones de la descentralización o la supresión progresiva.
19. Recibieron comidas preparadas con alimentos proporcionados por el PMA (legumbres, leche desnatada en polvo y pescado/carne en conserva) unos 576 000 niños de 9 992 escuelas de enseñanza primaria estatales o municipales, situadas en 103 municipios de los estados de Ceará, Paraíba y Piauí, pertenecientes a la región nordoriental.

### Evaluación de los resultados del proyecto

#### Selección de los beneficiarios

20. La evaluación confirmó que el enfoque de la selección geográfica aplicado por el PMA cubría zonas muy pobres de la región nordoriental. En el Mapa del hambre, preparado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) en 1993, se señalaba que las zonas beneficiarias del proyecto estaban por debajo del umbral de la pobreza absoluta: Piauí figuraba como el peor de los estados brasileños, con un 57,54 por ciento de su población en condiciones de pobreza absoluta, Ceará quedaba en segundo lugar con un 47,23 por ciento y Paraíba era el tercero con un 47,21 por ciento .



21. En 1992 el PMA llevó a cabo un estudio de selección en 10 municipios y 31 escuelas de los estados mencionados anteriormente. Se realizó un censo de los alumnos de las escuelas primarias para determinar cuáles eran los municipios más afectados por la desnutrición. El indicador de “estatura para la edad” aplicado a escolares de unos siete años demostró ser un parámetro válido de su calidad de vida desde el nacimiento. El indicador fue también una referencia útil para llegar con eficacia a las zonas afectadas por el déficit de alimentos y la pobreza.

### **Progresos hacia los objetivos**

22. Cuando se volvió a diseñar la fase original del proyecto, se estableció el objetivo a corto plazo de proporcionar una cantidad adicional de alimentos del PMA a fin de contribuir a la mejora de la cesta de alimentos y el tamaño de las raciones del almuerzo escolar (como ración diaria por niño y por año académico) en las escuelas beneficiarias de la asistencia del PMA.
23. Este objetivo se consiguió en gran medida, puesto que la ración proporcionada por el PMA era siempre superior a la cesta de alimentos establecida por la FAE. El sistema de seguimiento del PMA puso de manifiesto que el tamaño de la ración que suministraba había aumentado, en particular durante los períodos de dificultades presupuestarias del Gobierno (1992-93), cuando la ración que éste proporcionaba a las escuelas beneficiarias del proyecto del PMA se redujo a la mitad.
24. Se esperaba que la cesta de alimentos del PMA aumentase el contenido calórico de la ración de 350 kilocalorías (17,5 por ciento de las necesidades diarias) a 400 kilocalorías (20 por ciento), y el contenido proteínico de nueve gramos (22,5 por ciento) a 14 gramos diarios (35 por ciento). La misión confirmó que el compromiso del Gobierno de proporcionar el 40 por ciento de las aportaciones básicas de alimentos no se cumplía debido a la difícil situación presupuestaria de la FAE durante la ejecución del proyecto del PMA; por consiguiente, no se conseguía la contribución del proyecto con respecto a las necesidades nutricionales de los alumnos durante el tiempo que pasaban en la escuela.
25. A pesar de este inconveniente, se puede considerar que la asistencia del PMA ha contribuido a mejorar el rendimiento escolar de los alumnos. Según el estudio del PMA, las tasas de abandono se redujeron del 28,8 por ciento en 1992 al 17,6 por ciento en 1995. La tasa de asistencia aumentó del 71 por ciento en 1992 al 91,9 por ciento en 1995, lográndose completamente el objetivo de elevar la tasa de asistencia hasta el 90 por ciento .

### **Función de la ayuda alimentaria**

26. La misión confirmó que la ayuda alimentaria del PMA desempeñaba una función importante en el aumento de la matrícula en las escuelas primarias y en el mantenimiento de las elevadas tasas de asistencia que presentaban las escuelas rurales de enseñanza primaria, al actuar como un incentivo eficaz para los niños y sus padres. Las entrevistas y las encuestas mediante cuestionarios pusieron de manifiesto asimismo que los padres eran perfectamente conscientes del valor de la enseñanza y que, a pesar de las dificultades financieras, seguirían mandando sus hijos a la escuela. Si bien se carece de datos detallados sobre las diferencias de trato en función del sexo en la enseñanza, se aplican consideraciones semejantes de equidad entre los sexos a los participantes en el componente de educación del proyecto, ya sean maestros o alumnos, pero esto no se puede considerar necesariamente un resultado directo de la ayuda alimentaria proporcionada por el PMA. El apoyo del PMA permitió asimismo al Gobierno brasileño aumentar la capacidad para prestar una mayor atención a las necesidades de alimentación escolar en la región



nordoriental, teniendo en cuenta que los municipios habían aumentado su red de escuelas en cumplimiento de la política de descentralización de la educación.

27. En resumen, las realizaciones operativas generales del proyecto se consideraron satisfactorias. El número de beneficiarios que recibieron asistencia del proyecto en los tres años académicos de 1992/93 - 1994/95 estuvo en consonancia con los objetivos establecidos. Más en concreto, la misión observó que las actividades del proyecto se realizaban según el calendario y que el sistema de seguimiento permitía mantener la contabilidad de los recursos, supervisar los progresos materiales y medir los resultados frente a los objetivos declarados. Con la excepción antes señalada de un aumento en las contribuciones de alimentos del Gobierno, la misión consideró que éste había cumplido con sus obligaciones.

### **Contribución del proyecto a la descentralización del PNAE y a la supresión progresiva de la ayuda del PMA**

28. Durante los dos primeros años de ejecución del proyecto, la administración del PNAE todavía seguía estando centralizada. Tras la aplicación de la política gubernativa de lucha contra el hambre y la pobreza del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, cesó la distribución centralizada de alimentos y se puso en marcha una transferencia de recursos financieros (0,13 dólares por estudiante) a los estados, municipios y escuelas filantrópicas correspondientes para la compra de sus propios suministros de alimentos.
29. Esta política implicaba cambios radicales en los procedimientos de ejecución del proyecto, puesto que el PMA no podía participar en el suministro directo de alimentos a cada municipio y escuela de la región nordoriental o en la asignación directa de dinero en efectivo para las compras locales. Habida cuenta de que el Brasil disponía de grandes reservas públicas de alimentos, el Gobierno reconoció que el país ya no tenía este tipo de necesidades y no era justificable una ulterior ayuda alimentaria externa. Con el cese de la distribución centralizada de alimentos, la ayuda del PMA pasó a ser menos importante.
30. El Gobierno del Brasil, por consiguiente, pidió al PMA que utilizase parte de los recursos monetizados sin asignar para contribuir al proceso de descentralización del PNAE, mediante la transferencia de conocimientos técnicos que facilitasen la creación de capacidad en las instituciones municipales. En estas circunstancias, se reconoció que las autoridades locales carecían de capacidad para asumir las funciones administrativas descentralizadas: gestión del presupuesto, planificación de las necesidades de alimentos, logística de los alimentos, control de calidad, contabilidad y sistemas de presentación de informes y seguimiento. Por consiguiente, en 1995 se volvió a formular el plan de operaciones y las actividades de supresión progresiva de la ayuda del PMA en los tres estados de ejecución de sus proyectos incluyeron los componentes siguientes: a) suministro de equipo informático para facilitar el seguimiento en los tres estados, junto con la capacitación correspondiente; b) planificación y realización de programas de capacitación en el empleo sobre gestión y logística de los alimentos de ámbito estatal y municipal, y preparación de material de capacitación listo para utilizar; y c) apoyo financiero y organizativo para la celebración de un simposio regional sobre programas de alimentación escolar en América Latina, a fin de que los participantes, procedentes de 10 países, pudieran comparar su experiencia e introducir una estrategia de descentralización para dichos programas basada en la experiencia brasileña.
31. Estaba previsto un programa continuo de asistencia técnica para contribuir a la transferencia de conocimientos prácticos del PMA sobre el uso de la ayuda alimentaria para el desarrollo, pero las limitaciones de recursos del Programa impidieron prestar un



apoyo ulterior al Brasil. La escasez de recursos también llevó a la decisión de cerrar la oficina del PMA en Brasilia (mayo de 1996), sin poder prestar más apoyo para el mejoramiento de las instituciones durante la supresión progresiva. Por desgracia, el acuerdo inicial del Gobierno del Brasil de utilizar sus propios recursos alimenticios en apoyo de programas de desarrollo para las zonas deprimidas y establecer la infraestructura institucional necesaria para llevar a cabo estos programas no se hizo realidad. Los obstáculos jurídicos han impedido hasta ahora la puesta en marcha de esos “Programas nacionales de alimentos para el desarrollo”, que son una parte fundamental de la estrategia general de supresión progresiva de la ayuda del PMA.

32. La misión considera que el período de tiempo asignado por el PMA para la supresión progresiva era demasiado corto. Este proceso debería haber comenzado mucho antes, o haber durado más, como mínimo el tiempo previsto inicialmente de un período de supresión progresiva de dos años, lo cual hubiera permitido mejorar la capacidad institucional para su ejecución. Sin embargo, la misión confirmó que las actividades del PMA de ayuda a la descentralización del PNAE durante 1995 habían tenido unos efectos positivos sobre la mejora de la capacidad institucional de los municipios rurales que recibían asistencia del proyecto Brasil 2732. Se diseñaron y ensayaron módulos de capacitación para instructores utilizando un enfoque participativo a partir de la base, a fin de crear un efecto multiplicador. Se demostró que éste era un punto de partida útil para la FAE, aunque lo limitado de sus propios recursos tal vez no permitiera realizar un seguimiento muy intensivo, y la prolongación de la asistencia técnica del PMA habría acelerado la ejecución de manera significativa.

## PROBLEMAS Y LECCIONES APRENDIDAS

33. Los proyectos de alimentación escolar (PAE) se suelen plantear como actividades de asistencia social, en lugar de considerarlos y diseñarlos para conseguir programas más amplios de enseñanza y de desarrollo de los recursos humanos. Este enfoque ha contribuido a las dificultades que se han encontrado en la planificación de la supresión progresiva de la asistencia del PMA. Por otra parte, las estrategias de supresión de la ayuda destinada a los PAE tienen muchas más probabilidades de alcanzar el éxito cuando los gobiernos, las ONG y las comunidades participan activamente en su formulación y ejecución. Esta participación es un elemento fundamental para conseguir la continuación local y la sostenibilidad del proyecto una vez concluida la asistencia externa. En el Brasil, como en otras partes, esto se ha olvidado con excesiva frecuencia durante la preparación y formulación de los proyectos.
34. En los períodos de sesiones anteriores del Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA), y más recientemente de la Junta Ejecutiva, el tema de las operaciones de ayuda alimentaria de larga duración y la cuestión conexa de las estrategias de supresión progresiva de la ayuda y traspaso de las responsabilidades han sido un tema recurrente de debate. Las recomendaciones de supresión progresiva este tipo de intervenciones han despertado una profunda preocupación; todavía no hay mecanismos para aplicar tales estrategias.
35. Los resultados de este estudio ponen de manifiesto la necesidad y la posibilidad de adoptar un enfoque más estructurado en relación con la supresión progresiva de la asistencia de los proyectos de alimentación escolar. Los problemas de la supresión progresiva se tienen que abordar explícitamente durante la labor de apreciación, en las fases de diseño y formulación de los proyectos, así como en las evaluaciones. Podría ser necesario otro



estudio para identificar los criterios del sector de la enseñanza y los objetivos específicos y las aportaciones con posibilidad de potenciar los objetivos de la supresión progresiva y evitar la dependencia a largo plazo. Al tratar esos temas, sin embargo, es necesario actuar de tal manera que los programas oficiales que reciben asistencia no se derrumben como consecuencia de la reducción progresiva y la supresión de la asistencia del PMA.

36. La experiencia del Brasil puede aportar ideas sobre la manera de adaptar tales estrategias. Aunque es preciso ser cautos ante una simple transferencia de criterios de un entorno institucional a otro, es útil aprovechar los siguientes elementos básicos para una participación externa eficaz en los programas de alimentación escolar: a) la costumbre y el firme compromiso del gobierno de asignar y proteger los fondos públicos para el programa de alimentación escolar; b) la política de descentralización que conduzca a un aumento de la eficacia y la sostenibilidad; c) un marco institucional adecuado y suficientes recursos humanos para aplicar el PNAE a nivel central, regional y local; y d) una infraestructura apropiada para la compra local de los suministros de alimentos y, lo que es aún más importante, unas existencias reguladoras de alimentos suficientes.

## RECOMENDACIONES PARA OTROS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

### Descentralización

37. El PMA solamente ha tenido una influencia limitada en la evolución de las políticas y las condiciones institucionales a nivel nacional. Sin embargo, en países más pobres y más pequeños el PMA habrá de ocuparse en mayor medida de establecer unas condiciones institucionales apropiadas cuando se asignen recursos de ayuda alimentaria a programas de alimentación escolar, o incluso antes de que ello se produzca. Se deberían experimentar diversas formas de descentralización para determinar y evaluar su eficacia a fin de llegar a los más necesitados y conseguir que las instituciones receptoras adquieran una mayor responsabilidad para la continuación y sostenibilidad de estos programas.

### Supresión progresiva

38. Es necesario introducir de manera explícita los aspectos de la sostenibilidad y la supresión progresiva de la ayuda en todos los programas de alimentación escolar. Al diseñar nuevos planes de alimentación escolar o ampliaciones de los ya existentes, el PMA deberá formular una estrategia integrada sobre el momento y la manera de suprimir su ayuda para que se hagan cargo de ella los gobiernos o las comunidades locales beneficiarias. Con este fin se han de aplicar los siguientes principios:
- Se deberá ayudar a los gobiernos beneficiarios a definir de manera más específica sus políticas y responsabilidades en relación con la alimentación escolar.
  - Con el fin de asegurar la posterior supresión progresiva de su asistencia, deberá ayudar a definir, formular y perfeccionar planes que se basen más en instituciones locales, ONG y otros colaboradores en el desarrollo.
  - El PMA fomentará la formulación de objetivos de supresión de la ayuda más explícitos, y para ello se han de identificar indicadores apropiados en la fase inicial de la formulación de los proyectos.



- d) En los programas de alimentación escolar a los que vaya a contribuir el PMA deberán indicarse con claridad las responsabilidades financieras y de organización de todos los organismos de ejecución y participantes, incluidos otros donantes, el gobierno interesado, las ONG y las comunidades. Además, deberá concertarse entre el PMA y los gobiernos interesados el período de tiempo que necesitan los países beneficiarios para garantizar un relevo definitivo y fidedigno.
- e) Siempre que sea posible, los alimentos del PMA para los programas de alimentación escolar se considerarán como una contribución a insumos alimenticios ya existentes o a recursos financieros equivalentes procedentes de diversos niveles: local, de los estados o nacional.
- f) El PMA estudiará la posibilidad de poner en marcha proyectos experimentales en cooperación con los gobiernos beneficiarios, ONG y otros colaboradores para elaborar modelos diversificados y reproducibles sobre criterios para movilizar la participación de la comunidad en la gestión de la alimentación escolar en régimen de autoayuda.
- g) El PMA impulsará con mayor energía el concepto de “participación en la alimentación escolar”, que se deberá institucionalizar como parte de los programas de alimentación escolar. En este enfoque se incluirá la organización de grupos de padres y comunitarios, la participación colectiva en la adopción de decisiones, la realización y promoción de los programas de alimentación escolar y el convencimiento de su importancia.
- h) El PMA vinculará su asistencia a programas de nutrición aplicada, a fin de asegurar la constante disponibilidad de comidas en las escuelas por medio de productos alimenticios básicos locales.

### **Examen de los proyectos de alimentación escolar existentes**

39. A fin de que las medidas complementarias mencionadas sean eficaces, es imprescindible que el PMA, en el ámbito de su cambio de descentralización y organización, examine los proyectos de alimentación escolar de larga duración y tiempo indefinido que tiene en marcha, especialmente al formular programas en los países. Este estudio también se considerará prioritario a la hora de asignar recursos para una capacitación adecuada y realizar talleres para motivar al personal pertinente del PMA sobre la manera de formular y aplicar estos criterios.



