

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 12 - 15 de mayo de 1998

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/98/4/4
18 marzo 1998
ORIGINAL: FRANCÉS

PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS - MADAGASCAR 1999-2003

RESUMEN

El presente perfil de la estrategia en el país (PEP), en el que se define el marco orientador de la cooperación entre la República de Madagascar y el Programa Mundial de Alimentos para los próximos cinco años (1999-2003), se somete a la consideración de la Junta Ejecutiva del PMA antes de elaborar un programa en el país que abarque el mismo lapso.

Madagascar está incluido en la categoría de los países menos adelantados (MA) a la vez que en la de los países con bajos ingresos y déficit de alimentos (PBIDA). Ocupa el lugar 152 (entre 175 países) según el índice de desarrollo humano del PNUD de 1997. Su producto interno bruto (PIB) es de 200 dólares por habitante (1994), su tasa de mortalidad infantil (niños de 0 a cinco años), de 166 por 1 000, el 72 por ciento de la población vive por debajo del umbral de pobreza (PNUD, 1997) y la tasa de inseguridad alimentaria es del 63 por ciento (FAO). El país sufre además regularmente los embates de ciclones y sequías.

En Madagascar se está preparando el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) para el período 1999-2003. Encabeza los principales temas que se tratarán la lucha contra las causas de la pobreza.

La contribución del PMA en las actividades que se están realizando a nivel nacional e internacional para apoyar al Gobierno de Madagascar en la aplicación de la política nacional de lucha contra la pobreza, durante el período en cuestión (1999-2003), ascendería a 15 millones de dólares. Dicha contribución, en alimentos y servicios, se distribuiría como sigue:

el 67 por ciento de los recursos se destinaría a un programa ampliado de nutrición comunitaria, cofinanciado por el Banco Mundial. Mientras durara el proyecto, dicho componente beneficiaría a 411 000 niños de seis meses a tres años que padezcan de malnutrición, 65 000 niños que sufran de malnutrición grave y unas 360 000 mujeres embarazadas;

un 20 por ciento se destinaría a seguir apoyando la educación primaria en la parte sur del país, donde se registra la tasa de escolarización más baja; se beneficiarían de ello unos 33 000 alumnos por año;

el 13 por ciento restante se destinaría a un programa de atenuación de los efectos de posibles catástrofes naturales, que beneficiaría a 90 000 personas durante los cinco años que durará el programa.

Dado que el sur de Madagascar es la parte del país más expuesta a las catástrofes naturales y donde se registra la tasa de escolarización más baja, gran parte de los recursos previstos en el programa en el país se concentrarán en dicha zona.

A partir de 1998 se contará con un mecanismo de análisis de la vulnerabilidad alimentaria a fin de mejorar la selección de los beneficiarios y seguir de cerca cualquier cambio crítico de sus condiciones socioeconómicas. El PMA también intensificará el enfoque participativo y la política de compra local y de producción en el lugar de los productos que componen la ración alimentaria.

Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En febrero de 1998, un dólar EE.UU. equivalía a 5 320 francos malgaches (FMG).

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 regional: M. Zejjari tel.: 6513-2201

Coordinador de programas: B. Yermenos tel.: 6513-2248

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



INTRODUCCIÓN

1. Según el informe del PNUD de 1997 sobre el desarrollo humano, el 72 por ciento de la población de Madagascar vive por debajo del umbral de pobreza (11 300 000 de los 15 700 000 de habitantes). Este porcentaje era de un 43 por ciento en el decenio de 1960. El 85 por ciento de estas personas vive en zonas rurales. Durante los siguientes veinte años, el nivel de vida promedio de la población disminuyó más de un 40 por ciento. La tasa de alfabetización de adultos es del 58 por ciento. En el medio rural, el 63 por ciento de las mujeres son analfabetas. Más del 70 por ciento de la población no tiene acceso a agua potable.
2. Los intentos de reforma realizados entre 1980 y 1991 con el apoyo del Banco Mundial tuvieron buenos resultados. El crecimiento del producto interno bruto (PIB) por habitante se volvió un guarismo positivo y la inflación disminuyó considerablemente. Lamentablemente, en 1991 esta incipiente recuperación se vio interrumpida por los desacuerdos sobre las reformas económicas impuestas. Desde entonces, la mayoría de los malgaches no ha podido lograr un crecimiento duradero de sus ingresos.
3. Entre 1991 y 1993, el PIB disminuyó en promedio un cuatro por ciento anual. Debido a los subsidios, el déficit presupuestario total llegó a un 11 por ciento del PIB y la inflación alcanzó un 61 por ciento a fines de 1994. Las inversiones descendieron bruscamente, y en 1992 no representaban sino un 11,8 por ciento del PIB, frente a un promedio del 19 por ciento en el resto de África.
4. Todos estos cambios tuvieron repercusiones graves en el campo social: disminuyó la escolarización, se deterioraron los indicadores de salud y aumentaron los grupos marginales en los centros urbanos; tan sólo en la capital aparecieron más de 200 000, de los cuales un 32 por ciento estaba constituido por mujeres que encabezan sus hogares y por niños de la calle.
5. En 1995, el gobierno inició un programa de recuperación para reactivar la economía y contener las presiones inflacionarias. La gestión económica mejoró de manera intermitente. Las medidas de estabilización lograron un aumento del dos por ciento del PIB, una disminución del déficit presupuestario a un nueve por ciento del PIB y una caída de la inflación a un 37 por ciento, a partir de fines de 1995.
6. Al mismo tiempo, el gobierno procura atenuar las repercusiones de tales medidas de ajuste en las poblaciones pobres y en los sectores sociales sensibles (salud, educación).
7. A principios de 1997 se produjeron otros dos hechos importantes que afectaron a la coyuntura económica y política de Madagascar. Por un lado, la firma de nuevos acuerdos con las instituciones de Bretton Woods, que se tradujo en la anulación parcial o la reprogramación de la deuda exterior malgache, y en un mayor compromiso por parte de los donantes para el desarrollo del país. Por otro lado, la elección de un nuevo presidente de la República por un período de cinco años inaugura una era de estabilidad política con una nueva constitución que confirma la autonomía de las regiones. Si se mantuvieran estas tendencias veríamos un resurgimiento de la vida económica, una reactivación de las inversiones, y un mayor aporte de ayuda al desarrollo.



LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, EL HAMBRE Y LA POBREZA Y

La inseguridad alimentaria a nivel nacional

8. El sector agrícola de Madagascar representa el 35 por ciento del PIB y ocupa a más del 70 por ciento de la población activa. Más del 75 por ciento de la población vive en zonas rurales. En los últimos años se ha producido un estancamiento de la producción de alimentos; el rendimiento de los cultivos arroceros, que era relativamente estable desde el decenio de 1960 (unas dos toneladas por hectárea), es bajo, no ha seguido la evolución de los países asiáticos, donde prácticamente se duplicó durante el mismo período.
9. Además, Madagascar sufre regularmente las consecuencias nefastas de dos catástrofes naturales: los ciclones y las sequías. En cuanto a los ciclones, si bien afectan generalmente a la costa este, no se puede predecir exactamente dónde se van a producir, cuál será su intensidad y qué daños causarán. Los mayores ciclones en los últimos años se produjeron en 1994, 1995 y 1997. Las sequías más graves afectan al sur y al sureste del país, zonas en donde también pueden producirse invasiones de langostas. Cuando se produjo la última gran sequía en el sur en 1991-2, fue necesario una operación de urgencia en el marco de la cual el PMA envió 55 000 toneladas de alimentos por un costo total de 19 millones de dólares.
10. El arroz es un producto básico en Madagascar. Se consume prácticamente en todo el país, si bien en proporción menor en el sur, donde se prefiere el maíz. Representa el 40 por ciento de la ración alimentaria y el 85 por ciento del consumo total de cereales. La temporada de carestía, que dura entre tres y cuatro meses (de diciembre a marzo, según las regiones), se caracteriza en las zonas rurales por una reducción significativa del consumo de alimentos e incluso de la cantidad de comidas. La mandioca y las leguminosas son un complemento que se encuentra en todas partes. Al arroz (o maíz) combinado con la mandioca y las legumbres se agregan, según las regiones, tubérculos como el taro, el ñame, el boniato, la papa (producida generalmente en altura) y la banana-plátano.
11. El índice de producción alimentaria por habitante, que no ha hecho sino deteriorarse desde los años sesenta, alcanzó el nivel crítico del 63 por ciento en 1995, tomando como base 100 en 1979-81 (FAO). Los gastos de consumo privado sufrieron una baja del 44 por ciento; en volumen, esto ha significado una reducción del 33 por ciento de los gastos de alimentos.
12. La proporción de importaciones en el abastecimiento de alimentos es baja. Madagascar suele importar arroz y trigo. En los años noventa, las importaciones de arroz disminuyeron considerablemente con respecto a los años ochenta: de 355 000 toneladas en 1982 pasaron a 50 000 toneladas en 1995.
13. El estancamiento de la producción de alimentos, junto con la disminución de las importaciones de cereales, produjo una reducción de la cantidad de alimentos disponibles por habitante.
14. La cantidad de arroz disponible por habitante pasó de 150 kilogramos anuales en 1975 a 115 kilogramos en 1995. El aumento del precio del arroz (de 650 FMG por kilo en 1994 a 2 250 FMG en 1995, y luego entre 1 800 y 2 000 FMG) ha sido sin duda más notorio que el de otros productos alimentarios. Dado que se trata de un producto de primera necesidad por excelencia, hasta 1994 era el que gozaba de mayores subsidios.
15. **Salud-nutrición.** En los últimos años, el nivel de vida medio de la población malgache disminuyó más de un 40 por ciento. El consumo energético bajó de 2 500 a menos de 2 000



kilocalorías diarias por habitante en esos años. En consecuencia, tres cuartas partes de la población del país consume actualmente menos de las 2 100 kilocalorías recomendadas por la FAO.

16. Madagascar presenta una de las tasas de malnutrición más elevadas, tanto aguda como crónica: el 50 por ciento de los niños menores de cinco años (frente a un promedio del 42 por ciento en el África subsahariana) padecen retrasos en el crecimiento debidos a una malnutrición crónica, en tanto que el 7,4 por ciento de los niños presentan bajo peso debido a una malnutrición aguda. Las regiones más afectadas por la malnutrición crónica son Antananarivo (58,4 por ciento), Fianarantsoa (55,8 por ciento), Tamatave (52,2 por ciento) y Mahajanga (50,5 por ciento). Las más afectadas por la malnutrición aguda son Fianarantsoa (10,6 por ciento) y Antseranana (14,4 por ciento). La situación en las regiones de Toliary y Fianarantsoa se ve agravada por las sequías y los ciclones.
17. La malnutrición tiene varias causas: una producción y un consumo alimentarios insuficientes y desequilibrados, la pobreza, prácticas sanitarias inadecuadas y servicios de salud insuficientes. Cerca del 65 por ciento de la población está expuesta al riesgo de deficiencia de vitamina A. Las infecciones parasitarias y las deficiencias de micronutrientes también contribuyen a que haya retrasos en el crecimiento.
18. Alrededor del 72 por ciento de los gastos de los hogares en todo el país se destina a la alimentación; un 53 por ciento de ese porcentaje corresponde a la compra de cereales y tubérculos. La dieta malgache presenta grandes deficiencias de proteínas y materias grasas.
19. Si bien se ha descentralizado el sector de la salud y existe una infraestructura relativamente bien distribuida, la cobertura sanitaria sigue siendo insuficiente. El 62 por ciento de la población no tiene acceso a atención sanitaria y el 71 por ciento no dispone de agua potable. La tasa de mortalidad materna es de 490 por 100 000 y la esperanza de vida al nacer es de 57 años. El sector de la salud recibe menos del uno por ciento del PIB y los gastos de salud representan apenas el 3,5 por ciento de los ingresos de los hogares.
20. **Educación.** El sistema educativo de Madagascar se ha ido deteriorando en el curso de los últimos 15 años. La tasa bruta de escolarización (cantidad de niños matriculados en relación con la cantidad de niños en edad de ir a la escuela) disminuyó a nivel de primaria: de algo menos del 100 por ciento en 1980 pasó al 83 por ciento a mediados del decenio de 1990. Hoy en día, se sitúa en un 77 por ciento en el medio urbano y en un 43 por ciento en el medio rural (según el informe de la Comisión nacional de educación de 1997). Más de la tercera parte de los alumnos son repetidores y, en 1990, solamente un 38 por ciento logró terminar la escuela.
21. El sistema educativo es ineficaz debido a una mala gestión escolar, a la falta de material didáctico, a que los maestros no están debidamente cualificados y a que no se cuenta con un proceso de readiestramiento. Además, el año escolar coincide en parte con la temporada alta de los trabajos agrícolas en los que participan sobre todo jóvenes. La recesión económica general aceleró la disminución de la escolarización. En los últimos años, los gastos totales en el sector de la educación absorbieron aproximadamente el dos por ciento del PIB. Por otra parte, varios hogares estiman que el costo de la educación es excesivo en relación con las ventajas que aporta. Sólo dedican el dos por ciento de sus ingresos a la educación.
22. **La población beneficiaria.** En un estudio del Banco Mundial (Evaluación de la pobreza, 1996) se indica que el 63 por ciento de los malgaches no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias y que el 14 por ciento vive en condiciones de gran pobreza. Esta pobreza afecta más a las zonas rurales que a las ciudades, si bien ciertos grupos en el medio



urbano (mujeres solas, niños de la calle) viven situaciones mucho más críticas que en el medio rural por carecer por completo de ingresos y resultarles difícil obtener alimentos. Es por ello que las mujeres, especialmente las embarazadas y las que encabezan hogares, así como los niños de seis meses a tres años, esto es, los grupos más pobres y los que están más expuestos a la malnutrición y a infecciones parasitarias, serán los principales beneficiarios del programa del PMA.

OBJETIVOS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO

23. **Orientaciones generales.** Las opciones socioeconómicas fundamentales del Gobierno de Madagascar para invertir la baja continua del nivel de vida y retomar un ritmo de crecimiento se definen en el Documento marco de política económica (DMPE) 1996-1999, preparado en consulta con los servicios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial. En él se manifiesta que el gobierno se compromete a mejorar el clima para las inversiones, a combatir enérgicamente la pobreza, a promover un entorno macroeconómico y reglamentario favorables y a mejorar el funcionamiento de los servicios públicos. Añade que los gastos públicos se reorientarán de modo que se dé prioridad a la lucha contra la pobreza apoyando sostenidamente la educación primaria, la atención básica de salud y la seguridad pública.
24. El fortalecimiento del poder de las comunidades locales y de la función de la mujer en el desarrollo es otra elección fundamental que plasma la nueva Constitución y, en particular, el proceso de descentralización y el ejercicio de la democracia a nivel local.
25. **Políticas de seguridad alimentaria.** Las orientaciones que se indican en el DMPE se confirmaron en otros dos documentos esenciales, a saber, la Estrategia nacional de seguridad alimentaria y el Plan nacional de acción para la nutrición.
26. La Estrategia nacional de seguridad alimentaria, que servirá de referencia a los proyectos de lucha contra la malnutrición, tiene por finalidad mejorar el consumo de alimentos gracias a:
 - a) un abastecimiento de alimentos mayor y estabilizado;
 - b) un mejor acceso a los alimentos básicos;
 - c) una mayor eficacia y una diversificación más profunda del sistema de producción; y
 - d) la organización de iniciativas privadas en el medio rural.
27. Tal estrategia debe ir acompañada por reformas institucionales y una política de ayuda alimentaria cuya selección de beneficiarios sea más adecuada y que se ajuste a los objetivos citados. A fin de mejorar el mecanismo de seguimiento y análisis de la seguridad alimentaria, ya ha comenzado a funcionar un sistema embrionario de alerta rápida en la parte más meridional del país, apoyado por algunos centros de vigilancia nutricional, en espera de que se pueda terminar de preparar un sistema de base de datos unificados que abarque a todo el territorio nacional.
28. El Plan de acción para la nutrición, elaborado por iniciativa del gobierno con el respaldo de organizaciones internacionales, recomienda, entre otras cosas, un planteamiento multisectorial. Éste permitiría abordar las diversas causas de la malnutrición y su repercusión en la morbilidad materna e infantil y en la capacidad de aprendizaje de los niños, así como modificar modalidades inadecuadas de consumo de alimentos. Además, el



plan insta a que se instaure un programa de nutrición en el medio escolar rural y a que se capacite a la población de modo que se mejoren los patrones de consumo.

29. Paralelamente a las políticas mencionadas, se han puesto en práctica varias iniciativas respaldadas por donantes como el Banco Mundial, el PMA, la UNESCO, Médecins sans frontières (MSF) Suiza y el Socorro católico (CRS), a fin de abordar el problema de la inseguridad alimentaria de los hogares. Estas iniciativas pueden agruparse en cuatro temas que retoma el programa de inversiones públicas (PIP), a saber, la lucha contra la pobreza; el apoyo institucional a la agricultura; la salud, la nutrición y la educación; y el agua y el saneamiento.
30. En ellas se pone énfasis especialmente en los siguientes aspectos:
 - a) el aumento de la producción de alimentos: rehabilitación de los sistemas de riego y otras infraestructuras rurales, formación, extensión agrícola y apoyo a la organización del mundo rural, desarrollo del crédito rural, acceso a los insumos agrícolas, investigación y liberalización de la línea de suministro de cereales;
 - b) el acceso a los alimentos mediante un aumento de los ingresos agrícolas que parta del desarrollo de cultivos comerciales y de la producción animal y pesquera, así como de la creación de empleo (programas de alto coeficiente de mano de obra, aprendizajes, formación profesional, alfabetización);
 - c) la mejora del suministro mediante la reparación de los caminos rurales y la promoción del almacenamiento individual y colectivo (graneros comunitarios en las aldeas); y
 - d) la regularización de los títulos de propiedad.
31. La política de fijación de precios de los productos de primera necesidad y de subsidios para poner éstos al alcance del mayor número posible de personas se abandonó completamente en 1994-95. Hoy en día, existe una liberalización en prácticamente todos los ámbitos: comercio interior, importaciones y exportaciones. En particular, el gobierno ya no fomenta las importaciones de arroz ni intervendrá más en el mercado de ese producto.
32. **Ayuda alimentaria.** No obstante, pese a la situación desfavorable descrita, la cantidad de ayuda alimentaria que recibe Madagascar sigue siendo marginal. Entre 1990 y 1995, representaba unas 33 000 toneladas anuales (un promedio de 4 500 toneladas anuales procedían del PMA), es decir, menos del 0,6 por ciento del volumen total de la producción local. La ayuda se compone esencialmente de cereales: 23 por ciento de arroz y 35 por ciento de trigo o harina de trigo.
33. Como en los otros países, la ayuda alimentaria que recibe Madagascar se divide en dos grandes grupos: la ayuda “directa” y la ayuda “indirecta”. La ayuda indirecta o “ayuda alimentaria por programas” se vende en el mercado interno y genera fondos de contrapartida destinados a financiar actividades de desarrollo y programas de urgencia. En lo que respecta a la ayuda directa, se asigna en forma de donaciones y abarca tanto los casos de socorro como de desarrollo. En los años 1995 y 1996, tal ayuda directa representó el 60 por ciento de la ayuda alimentaria total prestada, o sea, unas 40 000 toneladas, de las cuales 6 108 fueron suministradas por el PMA.
34. En vista de las orientaciones definidas en la Estrategia nacional de seguridad alimentaria y en el Plan nacional de acción para la nutrición, el Gobierno de Madagascar confirma su voluntad de recurrir en mayor medida a la ayuda alimentaria (desarrollo y socorro) para respaldar su programa de lucha contra la pobreza.



EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR EL PMA HASTA LA FECHA

Actividades en curso

35. Desde que el PMA comenzó a intervenir en Madagascar en 1964, la ayuda alimentaria prestada ha ascendido a 48 300 000 dólares para 16 proyectos de desarrollo y 24 200 000 dólares para nueve operaciones de urgencia, esto es, un total de 72 500 000 dólares. Las actividades del PMA se centraron en la lucha contra la pobreza y la malnutrición, la valorización de los recursos humanos, el desarrollo agrícola y rural, y la ayuda a las víctimas de sequías y ciclones. El actual programa del PMA consta de dos proyectos de desarrollo, que se describen a continuación.

Madagascar 4553 - Apoyo al proyecto "Seguridad alimentaria y nutrición ampliada" (SECALINE)

36. El proyecto de apoyo a SECALINE, que se inició en enero de 1994, finalizará el 31 de diciembre de 1998. Está cofinanciado por el PMA (12 208 508 dólares) y por el Banco Mundial, mediante un crédito de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) de 23 millones de dólares. Integra el programa gubernamental de lucha contra la pobreza y tiene por finalidad principal ayudar a las capas de la población más afectadas por la crisis económica, así como combatir la malnutrición en los niños menores de cinco años de las provincias de Antananarivo y Toliary.
37. El componente de alto coeficiente de mano de obra (ACMO) apunta en primer lugar al saneamiento de los barrios marginales de la ciudad Antananarivo donde vive la mayoría de la población más desfavorecida. Este componente, que recibe el 45 por ciento de todo el financiamiento de SECALINE, cuenta con la participación de la OIT como socio de ejecución, financiada con fondos del Banco Mundial. Ello garantiza la calidad de la selección de los beneficiarios y de las actividades, la participación efectiva de la población local (firma de memorandos de entendimiento con representantes de la población, sesiones de formación y de concienciación) y un seguimiento y evaluación satisfactorios, que incluye la gestión de alimentos y artículos no alimentarios. Éstos últimos se compran a nivel local, con fondos generados por la monetización del trigo importado.
38. Según encuestas realizadas por la OIT, el 80 por ciento de los participantes no tienen más ingresos que el arroz que distribuye el proyecto (dos kilos por jornada de trabajo), más de la mitad de ellos son cabezas de familia y aproximadamente el 66 por ciento son mujeres, 30 por ciento de las escuelas están solas. La misión de examen llevada a cabo en julio de 1996 recomendó, entre otras cosas, reorganizar parte de este componente como actividades de "alimentos por trabajo", que se llevarían a cabo en el sur del país. Tales actividades se iniciaron con los recursos destinados al componente de ACMO en julio de 1997 en la zona sur de Toliary.
39. Cabe mencionar tres elementos positivos:
- a) la participación de la población en la definición de los microproyectos, en la organización de las actividades (con especial mención de las mujeres) y en el mantenimiento de las obras realizadas;
 - b) la función fundamental y positiva de los proyectos del PMA para concienciar e informar a los beneficiarios;



- c) la calidad de los trabajos y de los informes de seguimiento preparados por los otros socios de desarrollo con los que el PMA concertó un memorando de entendimiento.
40. El componente relativo al programa de nutrición comunitaria, que absorbe el 40 por ciento de la asistencia del PMA, abarca cuatro actividades. Éstas son la alimentación complementaria de los niños que padecen malnutrición, las sesiones de educación nutricional para madres (impartidas por animadoras remuneradas en especie), la detección de niños que padecen malnutrición grave y su admisión en centros de recuperación nutricional (en el marco de los servicios de salud), y un programa de información, educación y comunicación destinado al público en general. La ejecución está a cargo de dos Coordinaciones regionales apoyadas por ONG a nivel nacional; el Despacho de ejecución cuenta con la colaboración de dos nutricionistas y dos especialistas en comunicación, así como con una unidad de seguimiento y evaluación.
41. El respaldo de los centros sociales, que apunta a atenuar los efectos negativos del programa de ajuste estructural en los grupos vulnerables de la población de Antananarivo, permite cumplir con los objetivos de desarrollo y ayuda humanitaria. Los beneficiarios son las personas más desposeídas. La asistencia del PMA, que representa el 15 por ciento del total de ayuda recibida, se presta por medio de las asociaciones confesionales que administran los centros de acogida.

Madagascar 3936 - Asistencia a la enseñanza primaria

42. La asistencia del PMA en el sector de la enseñanza data de 1968. El actual proyecto, que asciende a 4 132 699 dólares, existe desde octubre de 1991 y se inscribe en el marco de la Política nacional de mejora de la calidad de la enseñanza y de la tasa de escolarización. Dicho proyecto tenía una duración de seis años y finalizó en diciembre de 1997. La nueva etapa será de tres años de duración y acaba de ser aprobada por el Director Ejecutivo en febrero de 1998.
43. El proyecto beneficia actualmente a unos 30 000 alumnos y a los maestros y cocineras de 143 escuelas primarias públicas, distribuidas en las provincias de Toliary y Mahajanga, donde las tasas de escolarización son especialmente bajas. El 52 por ciento de los alumnos que se benefician de este proyecto son niñas. Desde fines del año escolar 1996/97, el PMA ya no presta asistencia a la provincia de Mahajanga, dado que la situación escolar y alimentaria de esta región ha experimentado una franca mejoría.
44. Una misión de evaluación del PMA, en la que participó un experto de la UNESCO, recomendó, en marzo de 1997, que el PMA continuara prestando asistencia a este sector, pero que adoptara medidas correctivas en lo que respecta a la selección de beneficiarios y la supervisión. Un experto en logística de la oficina de Maputo también facilitó asistencia para mejorar las herramientas de gestión y los métodos de almacenamiento de los productos.

Resultados y sostenibilidad

Apoyo a SECALINE

45. En el marco del componente de ACMO del proyecto de apoyo a SECALINE, a mediados de 1997 se habían beneficiado de la asistencia del PMA 27 500 trabajadores (casi 18 000 de los cuales eran mujeres). Las actividades se realizaron en 110 de los 170 fokontany (distritos) previstos. Tales actividades duran, en promedio, entre 20 y 40 días en cada lugar. La rehabilitación y el mantenimiento de los canales, el tratamiento de los



terrenos recuperados y la reparación de pilares y pasarelas permitieron mejorar el medio ambiente y la salud en general.

46. El proyecto pasó de contar con 299 centros de nutrición al 31 de julio de 1997, a contar con 492 al 31 de diciembre de 1997, distribuidos en 39 distritos, que beneficiaban a 624 000 niños de 0 a cinco años de edad. En el período 1992-96¹, la tasa de malnutrición moderada logró disminuirse del 45 al 38 por ciento en la provincia de Antananarivo, y del 28 al 18 por ciento en la provincia de Toliary. Actualmente, el proyecto beneficia al 69 por ciento del grupo de destinatarios previstos en la provincia de Antananarivo y al 74 por ciento de los beneficiarios de la provincia de Toliary. La participación de las madres en las sesiones organizadas para pesar a los niños y para impartir educación nutricional pasó del 15 por ciento, cuando se inició el proyecto, a más del 54 por ciento, hoy en día. No obstante, dado que el poder adquisitivo de las familias en cuestión es limitado, no es posible aplicar efectivamente todas las nociones enseñadas durante la formación.
47. En vista de la gran cantidad de grupos marginales en la capital se revisó el plan de operaciones, lo cual permitió beneficiar, a nivel de los centros sociales, a más de 42 000 personas en lugar de las 18 000 previstas inicialmente (32 por ciento de mujeres). Estas personas se encuentran en 80 centros, de los cuales 28 se ocupan exclusivamente de los niños de la calle de cinco a 16 años, impartiendoles educación. Pese a ello, la debilidad de las estructuras de ejecución (centros sociales y ONG locales) pone en peligro la durabilidad de los efectos de este componente.
48. La concepción y la estructura del proyecto de apoyo a SECALINE parten de un planteamiento comunitario. Los resultados obtenidos son satisfactorios y han llevado al gobierno, al PMA y al Banco Mundial a programar una ampliación del componente de alimentación complementaria.
49. Desde que se inició el proyecto de apoyo a la enseñanza primaria, la tasa de asistencia a las escuelas beneficiarias oscila entre el 90 y el 95 por ciento. Este porcentaje se compara con un 75 a un 85 por ciento en las escuelas que no reciben ayuda, que disminuye entre un 20 y un 30 por ciento más en la temporada de carestía. Las comidas que se sirven gratis en el comedor son un incentivo para que los padres manden a los niños a la escuela.
50. A fin de mejorar estos resultados y crear una mayor toma de conciencia a nivel de la población, se revisarán los procesos de selección de beneficiarios y de inicio de las actividades en el marco de la nueva ampliación que acaba de aprobar la Directora Ejecutiva.

Aspectos positivos y negativos del programa del PMA

51. El cofinanciamiento por el Banco Mundial de los componentes del programa de nutrición comunitaria y ACMO, y la supervisión de éste último por una organización experimentada como la OIT, son elementos determinantes del éxito del proyecto 4553. Los memorandos de entendimiento y las campañas de información y de concienciación son también elementos esenciales que han de tomarse en consideración en todas las actividades que emprenda el PMA. Asimismo, el Gobierno ha realizado grandes esfuerzos al poner a disposición personal de contrapartida a nivel nacional y regional.

¹ Evaluación del proyecto realizada por el Banco Mundial (enero de 1998).



52. En el marco del componente del ACMO, los alimentos suministrados por el PMA suelen comprarse a nivel local, lo que estimula la producción. Según las encuestas llevadas a cabo por la OIT, un número limitado de beneficiarios revende tan sólo un 10 por ciento de la ración semanal como máximo.
53. Si bien sus resultados son satisfactorios, en el marco del nuevo programa en el país asistido por el PMA no podrá continuarse con este componente, que ya no cuenta con el apoyo ni del Banco Mundial ni, por consiguiente, de la OIT.
54. De todas maneras, dada la insuficiencia de la capacidad de ejecución técnica de las instituciones responsables de los centros sociales y la falta de posibilidades de programación conjunta con otro socio, no sería posible continuar esta actividad en el futuro.
55. Sigue habiendo deficiencias en el proyecto de comedores escolares. La falta de medios materiales y financieros no permitió que la contraparte efectuara las visitas sobre el terreno previstas. A menudo, los informes de seguimiento estaban algo distorsionados. Dentro de la prolongación de la asistencia del PMA a este sector, los contratos-programas y el fortalecimiento del componente de seguimiento y evaluación deberían permitir mejorar la capacidad nacional de ejecución del proyecto.

Costo y eficacia

56. Pese al alza del precio de los productos de primera necesidad, entre los que se encuentra el arroz, sigue siendo ventajoso para el PMA comprar los productos a nivel local debido a la flotación del franco malgache, a la liberalización de los precios y a la suspensión de los subsidios. Los valores alfa de los productos entregados, esto es, la relación entre el valor de la ración diaria a los precios corrientes en el mercado local y el costo de transporte para el PMA, están muy por encima de uno. Las mismas modalidades de compra local deberían mantenerse en el futuro programa en el país.

Seguimiento y evaluación

57. En el marco del componente de ACMO/alimentos por trabajo, la OIT concibió y aplicó mecanismos eficaces de seguimiento, evaluación y redacción de informes, tomando en consideración los datos y los indicadores que figuraban en el plan de operaciones. En cambio, por lo que respecta al componente Programa de nutrición comunitaria, la cantidad de indicadores de rendimiento concebidos al principio del proyecto dificultó su utilización por parte del personal sobre el terreno. En diciembre de 1996 se puso a disposición del proyecto SECALINE un sistema informatizado simplificado y aplicaciones para preparar informes periódicos.
58. Tal dispositivo de evaluación, cuyos resultados son satisfactorios, se completa con información de las ONG participantes y de los agentes de nutrición comunitaria (ANC), que reúnen datos sobre el número de niños vigilados y atendidos, la evolución de su estado de nutrición y las tasas de participación en las sesiones de educación nutricional. Dichos datos se transmiten después a las Coordinaciones regionales de SECALINE, que preparan informes unificados los cuales, a su vez, se remiten a la dependencia central de seguimiento y evaluación. Este mecanismo, una vez que esté bien encaminado, se reforzará en la próxima fase del Programa de nutrición comunitaria, en vías de preparación.
59. En términos generales, en el marco del componente Programa de nutrición comunitaria deberá ampliarse el cofinanciamiento del Banco Mundial, que ha demostrado su validez, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la misión de examen conjunta



PMA/Banco Mundial llevada a cabo en julio de 1996. Esto se aplica especialmente a aquellas recomendaciones que apuntan a revisar la fórmula de alimentación directa en los centros de nutrición, a que los servicios de salud tomen realmente a su cargo los Centros de recuperación terapéutica (CRT) y al fortalecimiento del componente Educación nutricional. Por lo que respecta al componente Comedores escolares, habrá de pensarse en la colaboración de otros donantes para suplir las lagunas pedagógicas.

ORIENTACIÓN DE LA ASISTENCIA DEL PMA EN EL FUTURO

60. La finalidad de la intervención del PMA durante el período en cuestión fue apoyar la política nacional de lucha contra la pobreza y, en particular, la reducción de la malnutrición entre los niños menores de cinco años de edad, un mejor desempeño del sector educativo en la zona rural, la seguridad alimentaria de los hogares sin ingresos en el medio urbano y la mitigación de los efectos de las catástrofes naturales en las zonas más expuestas.
61. Los resultados obtenidos hasta la fecha, independientemente de las deficiencias señaladas, confirman la legitimidad de esta intervención, que corresponde al mandato y a las orientaciones generales del PMA. No obstante, la magnitud de los problemas, por un lado y, por el otro, la naturaleza y cuantía de los recursos que el PMA podría aportar durante el período de programación en cuestión, esto es, unos 15 millones de dólares, hacen necesario racionalizar y redimensionar las actividades. Asimismo, el PMA procurará encontrar posibilidades de cofinanciamiento y de colaboración con los otros socios que trabajan en las zonas seleccionadas.

Grupos beneficiarios, esferas y zonas de intervención prioritarias

62. La ayuda del PMA se orientará prioritariamente a las zonas rurales más desfavorecidas en función de uno o varios de los siguientes criterios: aquellas zonas en las que se registren las mayores tasas de malnutrición, los menores niveles de escolarización, la mayor frecuencia de catástrofes naturales y una situación de inseguridad alimentaria. El objetivo es valorizar el capital humano; mejorar la seguridad alimentaria a corto, mediano y largo plazo; y contribuir al fortalecimiento de la capacidad nacional de gestión de crisis.
63. Como ya se ha indicado, el 85 por ciento de la población pobre vive en zonas rurales. Dentro de esa categoría, las mujeres y los niños son los más frágiles y, por lo tanto, seguirán siendo los beneficiarios principales de la ayuda que presta el PMA. Teniendo presentes las lecciones de operaciones pasadas y las iniciativas de otros donantes, las actividades del PMA se centrarán principalmente en los siguientes aspectos.

Reducción de la malnutrición

64. Se llevará a cabo progresivamente en todo el territorio nacional un programa ampliado de nutrición comunitaria, que contará con el cofinanciamiento del Banco Mundial. Tal programa se inspira en el proyecto SECALINE puesto en práctica en las provincias de Toliary y de Antananarivo, cuyo alcance geográfico y modalidades de ejecución no respondieron a las necesidades existentes a nivel nacional. Una misión conjunta PMA/Banco Mundial llevada a cabo en julio de 1996 ya había llegado a la conclusión de que era necesario ampliar de forma gradual el proyecto a nivel nacional y cambiar el método de trabajo.
65. Tal programa ampliado pretende mejorar la capacidad de la población del lugar para combatir las causas determinantes de la malnutrición. Consta de tres componentes



principales: la nutrición comunitaria, cofinanciada por el PMA y el Banco Mundial; la nutrición escolar (complemento de micronutrientes para los alumnos de enseñanza primaria, tratamiento antihelmíntico para los niños, escolarizados o no, promoción de la nutrición y de la higiene mediante la debida formación de los maestros); y actividades intersectoriales en los campos de la salud (formación para atender las enfermedades de los niños) y de la agricultura, con la participación de la FAO (diversificación de los productos agrícolas y alimentarios y mejora de su almacenamiento).

66. El Banco Mundial ya concertó en enero de 1998 un acuerdo de préstamo con el Gobierno de Madagascar para cubrir parte de su financiamiento.
67. El PMA tiene la intención de destinar el 67 por ciento de los recursos previstos en el período de programación al componente Programa de nutrición comunitaria. Se abarcarán tres actividades:
 - a) alimentación complementaria para 411 000 niños de seis meses a tres años de edad que padezcan de malnutrición; se entregará los alimentos a las madres como raciones para llevar;
 - b) complemento alimenticio para aproximadamente 360 000 mujeres embarazadas (raciones para llevar) durante los últimos tres meses del embarazo, con un suplemento de hierro suministrado por los centros de salud; y
 - c) recuperación nutricional de los niños que padecen de malnutrición grave atendidos en los servicios de salud del distrito, esto es, unos 65 000 niños, junto con sus madres (65 000), durante la duración del proyecto.
68. Se procurará que en el marco del proyecto se alcance una tasa de cobertura del 50 por ciento de los grupos seleccionados a escala nacional, desde ahora hasta que el programa finalice en 2003. Se ejecutará de forma progresiva en cada una de las seis regiones del país, empezando por los distritos con mayores tasas de malnutrición, donde el proyecto cubrirá el 100 por ciento de los grupos beneficiarios. Las actividades en las otras zonas de intervención se iniciarán a partir del segundo año.
69. El proyecto estará coordinado por una oficina de coordinación y seis dependencias regionales de coordinación bajo la responsabilidad de la Oficina del Primer Ministro. En las aldeas, distintas ONG colaborarán con las dependencias regionales. El UNICEF participará en el seguimiento de la calidad de la ejecución y del componente Programa de nutrición comunitaria.
70. Las raciones serán de harina mixta de maíz y de frijoles. La mezcla podrá realizarse en el lugar siempre que se disponga de los productos básicos y de medios para transformar los alimentos para el destete seleccionados. Una ONG con experiencia en la materia llevará a cabo un estudio, respaldada por la Oficina regional y el servicio correspondiente de la sede (ODT), a fin de determinar la viabilidad técnica, institucional y financiera de la transformación de productos a nivel local. Analizará igualmente la posibilidad de que se suministre localmente una mezcla enriquecida de maíz-frijoles o soja.
71. El comité técnico de nutrición, que coordinó la preparación del proyecto y está integrado por representantes del gobierno, donantes y ONG que trabajan en el ámbito de la nutrición, pasará a ser un comité de concertación. El sistema de seguimiento y evaluación se basará en los indicadores de rendimiento que figuran en el manual de ejecución que están preparando el Banco Mundial y el PMA. Se harán informes periódicos que reunirán la información recogida por las animadoras de nutrición comunitaria (ANC), las asistentes



sociales y las unidades regionales de coordinación, y que se harán llegar al PMA por conducto de la oficina central de coordinación.

Apoyo a la enseñanza primaria

72. Como resultado de una misión de análisis de las actividades del proyecto precedente, en marzo de 1997 se recomendó centrar la acción en la provincia de Toliary donde se registran las menores tasas de escolarización. El nuevo proyecto, que absorberá el 20 por ciento de los recursos del programa, beneficiará a 210 escuelas de esa provincia, esto es, 33 000 alumnos. La estrategia para la aplicación del proyecto fue revisada teniendo en cuenta los nuevos criterios de selección que dan prioridad a las escuelas de zonas rurales apartadas, con un efectivo de 80 alumnos como mínimo y 200 como máximo, y a las escuelas accesibles en todas las temporadas. Es también indispensable que haya un punto de abastecimiento de agua potable o que la población local se comprometa a proveer de agua al comedor, así como que haya un cuerpo docente presente. Las actividades tendrán también lugar en zonas expuestas a la inseguridad alimentaria.
73. Para unificar los resultados del proyecto se escogió un método de contrato-programa. Tal práctica, parte de la tradición malgache, *dina*, permite responsabilizar a cada comunidad y define las obligaciones y las funciones de cada parte. Así, en el contrato se prevé, entre otras cosas, la obligación de matricular en la escuela a las niñas de seis años cumplidos (y no de ocho o nueve años como sucede actualmente) y de que sigan yendo a la escuela hasta que finalicen el ciclo primario como mínimo. También prevé la construcción de las infraestructuras suplementarias necesarias (como el comedor, el almacén y la cocina) con materiales locales. El proyecto se pondrá en práctica progresivamente, según el número de escuelas que cumplan las obligaciones indicadas en el contrato-programa.
74. El proyecto dependerá del Ministerio de enseñanza secundaria y de educación básica. La coordinación y el seguimiento de la programación estará a cargo de un comité de concertación que agrupa a los responsables del ministerio y a las instituciones que participan en el sector de la educación, como el PMA. La dependencia de gestión del proyecto se transfirió a Toliary, donde el PMA también abrirá en breve una oficina auxiliar.
75. Por lo que respecta a la colaboración, el PNUD y el UNICEF se comprometieron a dar prioridad a las escuelas con comedores suministrándoles material didáctico suplementario.
76. El proyecto de apoyo a la enseñanza primaria estará vigente mientras dure el programa en el país, y probablemente también una vez que éste termine, mientras persistan tasas de escolarización bajas en las zonas rurales de Toliary y limitaciones presupuestarias en el Estado malgache.

Prevención y mitigación de los efectos de las catástrofes naturales

77. En vista de la recurrencia de los ciclones y las sequías, así como de la actual invasión de langostas, el PMA continuará el programa de actividades tendentes a mitigar las repercusiones de las catástrofes naturales en las provincias de Toliary y de Fianarantsoa, que son las más expuestas a tales desastres. Para ello, tendrá en cuenta los resultados de los microproyectos realizados en el marco de la operación alimentos por trabajo iniciada en el sur en 1997. El programa contará con el 13 por ciento de los recursos del PMA para el período 1999-2003. No obstante, en caso de catástrofe natural importante durante ese período, podrá decidirse iniciar una operación de urgencia movilizandolos recursos suplementarios no previstos en el programa en el país.



78. La asistencia del PMA, que vincula el socorro con el desarrollo, permitirá afrontar el déficit alimentario coyuntural y crónico y, a la vez, contribuir a la seguridad alimentaria de los hogares. Las actividades abarcarán, entre otras cosas, mejoras de acceso, rehabilitación y protección de los suelos y de los recursos hídricos, promoción de los recursos humanos y mejora de las carreteras.
79. Los criterios que se utilizarán para seleccionar las zonas serán los siguientes: i) situación de seguridad alimentaria precaria (según los indicadores del Sistema de alerta rápida (SAP) y, en breve, del sistema de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV) del PMA); ii) presencia de otro socio de desarrollo cuya colaboración y aporte financiero puedan garantizar la calidad de los trabajos y valorizar la ayuda alimentaria; iii) demanda justificada de la comunidad local; y iv) una duración media de ejecución de la actividad inferior a dos meses.
80. La operación sólo podrá iniciarse si la comunidad establece un comité de coordinación y de gestión, que incluya a las mujeres en todas sus actividades, incluida la distribución de alimentos. La coordinación del proyecto la asumirá la Comisaría general para el desarrollo integrado del sur, con la asistencia técnica de la oficina auxiliar del PMA en Fort-Dauphin, cuyo personal ha adquirido experiencia en la materia. La participación de la Asociación de partes interesadas del sur de Madagascar, que reúne a las ONG y a la FAO, el FNUDC y el FIDA, será decisoria en la ejecución del proyecto.

Medidas y procedimientos de apoyo

81. El programa en el país, que estará integrado por tres actividades fundamentales, requiere la adopción de medidas previas que permitan una mayor eficacia y la gestión racional de su ejecución. Algunas de estas medidas son las siguientes:
- a) un análisis y cartografía continuos de la vulnerabilidad:
- en la oficina del PMA se ha dispuesto un mecanismo de recogida y análisis de datos sobre la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria. Servirá de vínculo con los otros mecanismos de alerta rápida y de observación de datos básicos a fin de crear y mantener una red de información de referencia fidedigna;
- a) la gestión de situaciones de urgencia:
- el PMA inició conversaciones con los donantes (Unión Europea, USAID, UNICEF, PNUD, FAO, CARE International y MSF Suiza) a fin de elaborar un plan nacional de prevención y de gestión de catástrofes naturales. La propuesta final se someterá a la consideración del Consejo nacional de socorro por conducto de la Dependencia de intervenciones en caso de crisis. Ya se está preparando, bajo la coordinación del PMA, una evaluación de la capacidad logística en la zona más expuesta a las catástrofes naturales (capacidad de almacenamiento, estado de la infraestructura de carreteras y puertos, principales abastecedores de productos alimenticios, transportistas privados).

Perspectivas de programación conjunta y de colaboración con otros organismos

82. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Madagascar (1999-2003), en vías de elaboración, servirá de referencia para la formulación del programa en el país. Como se indica en la mayoría de las actividades previstas, el PMA goza del cofinanciamiento, especialmente del Banco Mundial, y de la colaboración con los proyectos de ONG presentes en las zonas seleccionadas. Se creó un marco de concertación periódica entre el PMA, la Unión Europea, la USAID y otros socios interesados en la



seguridad alimentaria y la preparación en caso de catástrofes naturales. El PMA también estudiará las posibilidades de cooperación conjunta con otros socios de desarrollo presentes en Madagascar, en especial Francia y Alemania, durante el período en cuestión.

Modalidades de ayuda del PMA

83. El PMA pretende mantener en lo posible su política de compra local de productos disponibles en el mercado para satisfacer las necesidades de las actividades en curso, siempre que así lo justifique el contexto.
84. Además, promoverá la producción local de los alimentos compuestos y de las harinas mixtas de que constan las raciones a fin de reducir al mínimo el número y la cantidad de productos que tienen que importarse.
85. El PMA dejará de monetizar los productos alimentarios importados según recomiendan las nuevas directrices normativas del PMA. Financiará el 100 por ciento de los gastos del transporte interno.

Enfoque programático

86. El presente plan de estrategia en el país define el perfil del programa en el país, que se desarrollará en torno a las directrices generales indicados en los párrafos 64 a 80 *supra*. El total de recursos (valor de los productos alimentarios y gastos de transporte externo e interno) necesarios para llevar a la práctica el programa que se está preparando asciende aproximadamente a 15 millones de dólares.

RIESGOS

87. Pese a la firma de acuerdos con las instituciones de Bretton Woods y a la leve recuperación de la economía, Madagascar seguirá teniendo limitaciones presupuestarias que van a ser un impedimento a la hora de contribuir a la ejecución del programa. El cofinanciamiento podría ser una respuesta al problema.
88. Los desastres naturales en Madagascar son de tal magnitud que en caso de una catástrofe de grandes dimensiones cabe la posibilidad de que sea necesaria una operación de urgencia de gran alcance que movilice recursos financieros y de otra índole no previstos en el programa en el país.
89. El programa en el país relativo a Madagascar presenta varias ventajas importantes. Apunta a un grupo de beneficiarios prioritarios para el PMA, a saber, las mujeres y los niños, para quienes la asistencia constituye una inversión en el futuro de la comunidad. Por otra parte, la presencia del Banco Mundial en su calidad de donante principal, es una garantía de una ejecución técnica adecuada y de un seguimiento y evaluación racionales. Lo mismo cabe observar con respecto a la participación del UNICEF y de la FAO, así como de ciertas ONG internacionales como BASIS y CARE International.

