

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 6-10 de junio de 2011

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/2011/7-D
21 abril 2011
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN GAMBIA

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 las funcionarias del PMA encargadas de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, OE*: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Oficial Superior de Evaluación, OE: Sra. M. Read Tel.: 066513-2539

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

La presente evaluación proporciona datos probatorios de los efectos previstos e imprevistos del programa de alimentación escolar del PMA en Gambia. Para su preparación se utilizó un enfoque basado en una metodología mixta consistente en métodos cuantitativos y cualitativos complementarios.

Entre 2001 y 2010, el PMA apoyó tres proyectos de alimentación escolar sucesivos de los que se benefició un promedio anual de 113.000 niños (el 50% fueron niñas) que vivían en la práctica totalidad de las zonas rurales del país. Esos niños representan alrededor del 40% de todos los niños de las escuelas primarias del país. El programa está en consonancia con la política del Gobierno en materia de educación para el período 2004-2015.

En la evaluación se constató que las tasas brutas de matrícula se mantuvieron a escala nacional casi inalteradas entre 2003 y 2009. En conjunto, hubo una mejora de las tasas netas de matrícula y se logró la paridad entre niños y niñas. La tendencia positiva de las tasas de matrícula no puede atribuirse exclusivamente a la alimentación escolar porque, entre 1988 y 2004, se registraron muchas mejoras en el sector educativo. La evaluación no fue concluyente ni en lo tocante a los efectos de los programas en las tasas de asistencia a la escuela a causa de las considerables discrepancias entre la asistencia notificada y la asistencia observada, ni en lo relativo a su contribución a la mejora del aprendizaje, habida cuenta del gran número de otros factores que intervienen en los malos resultados generales que obtienen los estudiantes en las pruebas de conocimientos.

En la evaluación se observaron pruebas claras de que la comida escolar contribuía a satisfacer las necesidades nutricionales mínimas diarias de los estudiantes cuando éstos acudían a la escuela. Sin embargo, estos resultados positivos se ven socavados por prácticas escolares que tienen como consecuencia la exclusión de algunos niños del programa.

En la transferencia de valor a los hogares influyeron la insuficiencia de recursos y las interrupciones de la cadena de suministro. Sin esas interrupciones, la transferencia de valor a los hogares mediante las comidas escolares se acercaba al costo anual de la educación para los hogares más vulnerables: 76 dólares EE.UU. El valor de la transferencia como porcentaje de los ingresos fue más elevado en el caso de los hogares más vulnerables y se situó en el 12%, en comparación con el 7,3% del conjunto de los grupos.

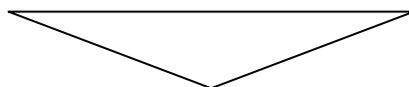
Gambia se halla aún en una etapa muy inicial de la transición hacia un programa de alimentación escolar formulado y gestionado por el país y totalmente en manos de las instancias nacionales.

La eficacia del programa se vio limitada en gran medida por la calidad de la educación, que requería una mejora y era el factor principal para promover la matrícula escolar. La evaluación no fue completamente concluyente con respecto al papel de la pobreza en las decisiones que adoptaban los hogares con respecto a enviar a sus hijos a la escuela, aunque el porcentaje de jóvenes que no asistían a la escuela era más alto entre el quintil más pobre de la población. El grado en que pueden alcanzarse los objetivos en materia de seguridad alimentaria y redes de protección social se ve afectado por la coincidencia de las vacaciones escolares con la temporada de escasez, en la que se registra la mayor inseguridad alimentaria.

Las recientes asignaciones de financiación y de recursos proporcionaron a la oficina del PMA en el país la capacidad necesaria para actualizar los estudios sobre inseguridad alimentaria, lo que permitió lograr una selección geográfica más precisa y seguir fomentando las capacidades de diversos actores que participaban en el programa.

En la evaluación se recomienda mejorar algunas esferas, y más concretamente lograr una selección más precisa de los beneficiarios y adoptar las medidas necesarias para la transición a un programa que esté totalmente en manos del Gobierno. En las recomendaciones destinadas a los asociados en las esferas de la educación y la nutrición se sugiere que se analicen las causas de la malnutrición de los niños en edad escolar, así como que se mejore la calidad de las escuelas sometiendo a los profesores a una serie de pruebas y divulgando los resultados de las pruebas de evaluación a escala nacional.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del informe titulado “Informe resumido de la evaluación del impacto del programa de alimentación escolar en Gambia” (WFP/EB.A/2011/7-D) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2011/7-D/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento titulado “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2011 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

ANTECEDENTES

Características de la evaluación

1. La Oficina de Evaluación (OE) del PMA encargó la presente evaluación, con arreglo a una metodología mixta, del impacto de su programa de alimentación escolar en Gambia en el marco de una serie de evaluaciones similares. El equipo de evaluación estuvo formado por especialistas en educación, evaluación, nutrición, seguridad alimentaria y evaluación del impacto económico/social, así como por especialistas con experiencia en programas de reducción de la pobreza en Gambia.
2. La presente evaluación, que perseguía fines de rendición de cuentas y de aprendizaje, tenía por objeto evaluar los efectos y el impacto logrados en: i) los objetivos establecidos en materia de educación, género y nutrición, y ii) los objetivos de la nueva política del PMA en materia de redes de protección social, que no se incluyeron explícitamente en la formulación del programa. Otra de sus finalidades consistía en identificar los cambios que se necesitaban para contribuir al logro de los objetivos de desarrollo de Gambia y al de los objetivos del Plan Estratégico del PMA para el período 2008-2013 y de su política en materia de alimentación escolar de 2009.
3. En el estudio de evaluación se aplicó un enfoque basado en una metodología mixta y se comparó el grupo beneficiario con un grupo no beneficiario. Los datos se recopilaron mediante cuestionarios a los que respondieron el personal, los estudiantes y los cocineros de las escuelas y los hogares; entrevistas con diversas partes interesadas, incluida la oficina del PMA en el país, personal gubernamental y los encargados de la formulación de políticas, los donantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG); materiales y datos secundarios, y entrevistas cualitativas con grupos de miembros de la comunidad mediante el enfoque de evaluación rural participativa.
4. De las 44 escuelas seleccionadas para participar en la evaluación, 21 se beneficiaban de la alimentación escolar y 23, no. De los 500 hogares que se seleccionaron para llevar a cabo entrevistas detalladas sobre cuestiones relacionadas con la riqueza, los activos, la dieta, los motivos por los que enviaban o no a los niños a la escuela, etc., 335 recibían alimentación escolar y 189, no. En las 18 comunidades seleccionadas —12 recibían alimentación escolar y 6, no—, se formaron grupos integrados por personalidades influyentes, miembros de los comités de gestión de los alimentos y mujeres jefas de hogar.
5. Los instrumentos utilizados incluyeron protocolos para las entrevistas a las familias, los profesores, los directores de escuela, los cocineros de las escuelas y seis estudiantes por cada escuela. Los datos sobre la asistencia escolar (confirmados en todas las aulas de cada una de las escuelas y comparados con los registros de los profesores y de los directores de escuela correspondientes a ese día) y sobre otros elementos del “clima” escolar y el conjunto mínimo de servicios se utilizaron para elaborar una lista de comprobación de la asistencia y el clima escolares. Se formuló un enfoque basado en la evaluación rural participativa para su empleo tanto en las comunidades que recibían alimentación escolar como en las que no.
6. Los resultados de las encuestas se analizaron a nivel global, divididos entre grupos que recibían alimentación escolar y grupos que no la recibían, y mediante la aplicación a las respuestas de un conjunto de filtros con la finalidad de identificar patrones entre los diversos indicadores de pobreza y vulnerabilidad alimentaria.

Contexto

7. Gambia es uno de los países menos adelantado de África y, con arreglo al índice de desarrollo humano (2009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ocupa el puesto 168° de un total de 182 países. La población, que registra un crecimiento anual del 2,6% y un nivel alto de migración desde el campo hacia la ciudad, asciende a 1,7 millones de personas y es joven, va en aumento y se concentra cada vez más en las zonas urbanas. El 40% de la población es menor de 15 años y el 20% tiene entre 15 y 24 años de edad. Aunque el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza disminuyó entre 1989 y 1992, la pobreza global ha aumentado considerablemente desde entonces: en un 17% en las zonas urbanas y en un 22% en las zonas rurales. La excepción es Banjul, en donde la pobreza ha disminuido a la mitad. En 2003 se estimaba que el 63% de la población rural era pobre¹.
8. Gambia atraviesa todos los años períodos de vulnerabilidad relacionados con las condiciones meteorológicas y tiene una gran dependencia del arroz, el producto alimenticio preferido, cuyo nivel de producción es muy bajo. La producción de cereales disminuyó en un 35% entre 2005 y 2007 y hay una gran dependencia de la importación de alimentos. La crisis provocada por el alza de precios de los alimentos y el combustible y la crisis financiera en 2008-2009 dieron lugar a aumentos en los precios de todos los cereales, que en 2010 permanecieron un 25% por encima de los niveles de 2006. La seguridad alimentaria está limitada principalmente por un poder adquisitivo bajo, en especial en los hogares rurales, y por la escasa diversificación de las actividades generadoras de ingresos y de los activos².
9. Más de la mitad de la población de Gambia no ha estado escolarizada; sólo el 13% ha completado la escuela primaria; el 20% ha completado el nivel superior de la educación básica (de séptimo grado a noveno grado), y el 8%, la escuela secundaria superior. Merced a los considerables esfuerzos realizados por el Gobierno y los donantes se logró que la tasa neta de matrícula escolar aumentara del 46%, en 1991-1992, al 94,9%, en 2008-2009, y se alcanzó la paridad entre niños y niñas en 2004. Se estima que en 2007 no estaban escolarizados 80.000 niños, de los que el 45% eran niñas³. El Gobierno prevé que, si la tendencia de la matrícula se mantiene inalterada, en 2014 la tasa de terminación de la enseñanza primaria será solamente del 59%, muy inferior a la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 100% para 2015.
10. Según los datos de la encuesta por grupos de indicadores múltiples del período 2005-2006 correspondientes a Gambia, el hecho de terminar la enseñanza secundaria superior ofrecía a las niñas unos beneficios muy superiores a los que se derivaban de llevar a término la enseñanza primaria solamente.
11. Un grupo de trabajo sobre el sector educativo reúne a las partes interesadas de los departamentos gubernamentales, las ONG, las autoridades y los comités locales, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, con el fin de examinar los datos relativos a la eficiencia y la calidad de la educación, incluido el programa de alimentación escolar.

¹ Departamento de asuntos públicos y económicos. 2006. Segundo documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) para 2007-2011. Banjul.

² República de Gambia. 2010. *Programa de apoyo al sector de la agricultura – Una propuesta para el Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria*. Banjul.

³ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2010. *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*. París.

12. La malnutrición de los niños menores de 5 años está causada por unas prácticas de alimentación deficientes, un cuidado inadecuado y un riesgo cada vez mayor de contraer infecciones, así como un saneamiento deficiente⁴. Entre los problemas nutricionales principales que sufren los niños en edad escolar figuran el retraso del crecimiento, la insuficiencia ponderal, la anemia y las carencias de yodo y de vitamina A, pero los datos disponibles son muy limitados; su estado nutricional también se ve afectado por enfermedades como las infecciones por parásitos helmínticos o las enfermedades diarreicas⁵.

Intervenciones en materia de alimentación escolar en el período 2001-2010

13. El programa de alimentación escolar está en consonancia con la política en materia de educación del Gobierno para el período 2004-2015. El apoyo del PMA comenzó en 1970 y, de 2001 a 2010, se llevaron a cabo tres proyectos de desarrollo respaldados por el PMA con el objetivo de aumentar las tasas de matrícula y asistencia escolar y de permanencia en la escuela. Las zonas rurales seleccionadas —en parte de la región 2 y en la totalidad de las regiones 3, 4, 5 y 6— son las que tienen unos niveles de pobreza y vulnerabilidad alimentaria más altos y unos niveles más bajos de matrícula.
14. Desde 2001, el PMA proporciona comidas a las escuelas elementales (de primer grado a sexto grado) y a los centros de ciclo básico (de primer grado a noveno grado); en 2004 se agregaron las madrazas y los centros de desarrollo de la primera infancia que cumplían las normas gubernamentales. A partir de 2001, el programa de alimentación escolar tuvo por objetivo prestar asistencia a 120.000 niños al año, pero el promedio anual que se alcanzó fue de 113.000 niños, de los cuales un 50% eran niñas. Esos 113.000 niños representaban alrededor del 40% de todos los niños matriculados en los grados primero a noveno. El número medio de escuelas fue de 429 al año, de las cuales el 71% eran escuelas elementales o centros de ciclo básico, el 24% eran centros de desarrollo de la primera infancia y el 5%, madrazas. La ración cambió con el transcurso del tiempo, pasando de un almuerzo y un refrigerio a media mañana o al mediodía, en el primer proyecto, a un almuerzo solamente, en los proyectos posteriores.

EFFECTOS E IMPACTO DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Educación y aprendizaje

15. Una recopilación, una gestión y un uso inadecuados de los datos a nivel de las escuelas, así como las considerables pérdidas de datos por el Gobierno, impiden extraer conclusiones definitivas sobre el impacto de la alimentación escolar en la matrícula, la asistencia escolar y la terminación de los estudios.
16. **Matrícula.** El número de matriculaciones aumentó durante el período de 10 años objeto del presente estudio, pero el mayor aumento tuvo lugar entre 1988 y 2004, cuando el Ministerio de Educación Básica y Secundaria y diversos donantes y ONG realizaron esfuerzos importantes con esa finalidad. Cuando esos esfuerzos disminuyeron, también lo hizo el número de matriculaciones, que descendió ligeramente de 2008 a 2009.

⁴ Política nacional de alimentación para el período 2000-2004.

⁵ PMA. 2008. "Summary Report on Deworming Activities Organized in Schools in the North Bank, Central and Upper River Region Benefiting From the School Feeding Programme in the Gambia". Banjul.

17. En el plano nacional, la tasa bruta de matrícula⁶ permaneció más o menos constante entre 2003 y 2009, pero en algunas regiones se registraron diversos aumentos y disminuciones. Entre 2003 y 2009, en el plano nacional, la tasa bruta de matrícula disminuyó ligeramente del 91% al 88% en las escuelas elementales y del 84% al 81% en los centros de ciclo básico, pero aumentó considerablemente, del 22% al 34,5%, en las escuelas secundarias. En la Figura 1 se muestran las tendencias de la tasa bruta de matrícula por tipo de escuela y en la Figura 2, por región⁷. Causa preocupación que la tasa bruta de matrícula de Gambia sea menor que la de aproximadamente el 65% de los otros países africanos de bajos ingresos.

Figura 1: Tasas brutas de matrícula en la educación básica y secundaria (2003-2009)

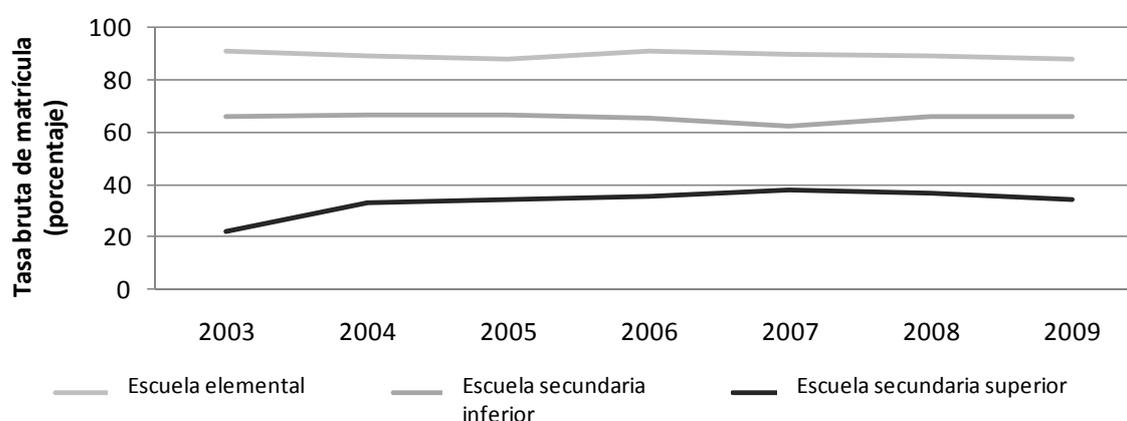
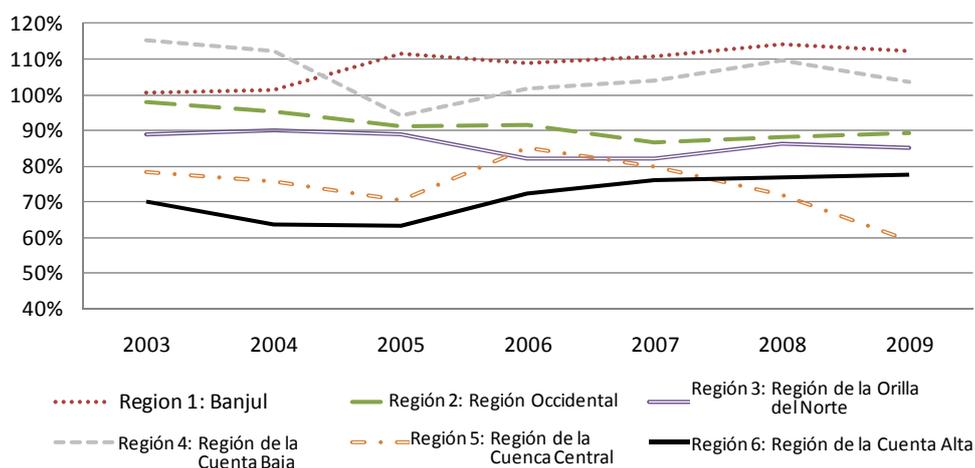


Figura 2: Tasa bruta de matrícula por región (2003-2009)



⁶ La tasa bruta de matrícula es el número de estudiantes matriculados en un nivel de escolarización específico, independientemente de la edad, como porcentaje de la población en edad de escolarización obligatoria correspondiente a ese nivel.

⁷ Los resultados de la evaluación de la encuesta por hogares se presentan con la única finalidad de establecer una triangulación con otras fuentes de información; las constataciones de la encuesta por hogares mostraron que, en una región, las tasas brutas de matrícula escolar que se beneficiaban de la alimentación escolar aumentaban a pesar de la disminución general de las tasas brutas de matrícula de esa región.

18. La matrícula neta mejoró en conjunto durante el período objeto de evaluación, incluida la matrícula de niñas, que alcanzó la paridad con la de niños en 2004. Las tendencias positivas de matrícula no pueden atribuirse exclusivamente a la alimentación escolar habida cuenta de que se llevaron a cabo otras muchas iniciativas durante los primeros años de ese decenio.
19. **Asistencia e inasistencia escolar.** En la evaluación se constataron grandes discrepancias entre la asistencia notificada y la asistencia observada, y se consideró que los datos basados en las escuelas eran poco fiables para extraer conclusiones. Según una encuesta por hogares de 2006, la tasa media de asistencia era del 68%⁸, mientras que los datos de la encuesta por hogares de la evaluación indicaban una tasa de asistencia considerablemente más elevada, del 83%, en las escuelas que no recibían alimentación escolar en comparación con un 75% en las escuelas que recibían alimentación escolar, si bien esas cifras incluían a los niños que no iban a la escuela⁹.
20. **Tasas de finalización de los estudios y de continuación a niveles de enseñanza superiores.** La tasa media de terminación del ciclo de primaria en Gambia en 2009 (7,6 años) era comparable con la tasa de ese mismo año de los otros países africanos de bajos ingresos, de 6,9 años en promedio. Terminó el sexto grado casi el 63% de los estudiantes matriculados en el primer grado. La tasa media de paso al siguiente grado fue del 87,3% en los grados primero a doceavo. Sin embargo, la tasa de permanencia en la escuela entre primer grado y noveno grado fue del 41,4%, y entre primer grado y doceavo grado, del 21,2%.
21. **Aprendizaje.** La contribución de la alimentación escolar a la mejora del aprendizaje no pudo demostrarse a causa de los malos resultados globales de las pruebas de conocimientos organizadas en el marco del sistema educativo de Gambia; los profesores, los directores de escuela y el equipo de evaluación atribuyeron esos malos resultados a factores distintos de la alimentación escolar.

Nutrición

22. Hay pruebas claras de que la comida escolar contribuyó a satisfacer las necesidades nutricionales mínimas diarias de los estudiantes cuando estos asistían a la escuela y podían aportar su contribución. También hay indicaciones de que los estudiantes prestaban más atención y tenían más energía gracias a la comida consumida. La ración prevista para el almuerzo escolar representaba el 30% del aporte diario recomendado de kilocalorías, el 31% del aporte de proteínas y grasas, el 17% del aporte de hierro, el 15% del aporte de yodo y el 21% del aporte de vitamina A, y se ajustaba a la ingesta diaria recomendada para una comida a mitad del día. Sin embargo, la financiación disponible fue considerablemente inferior a lo previsto, por lo cual entre 2001 y 2010 se proporcionó el 78% solamente de la ración diaria media entre 2001 y 2010; en enero de 2010, se redujo a la mitad la ración, lo que probablemente tuvo efectos en el consumo de alimentos de los niños (Cuadro 1).

⁸ Oficina de Estadísticas de Gambia. 2007. Informe sobre la encuesta agrupada de indicadores múltiples de Gambia, 2005-2006. Banjul. En este informe se señaló que, del 32% de los niños que no asistía a la escuela, el 29% nunca había asistido. No se dispone de un desglose similar de los datos derivados de la encuesta por hogares de la presente evaluación.

⁹ Puede haber influido en esta constatación el hecho de que en la Región 2 se incluyera en el grupo evaluado que no recibía alimentación escolar una mayor proporción de escuelas, habida cuenta de que la dicha región, aunque es rural, se encuentra relativamente cerca de una zona urbana importante.

CUADRO 1: NUTRIENTES PROPORCIONADOS POR LAS COMIDAS ESCOLARES A LOS ESTUDIANTES DE ESCUELAS ELEMENTALES						
	Energía	Proteínas	Grasas	Hierro	Yodo	Vitamina A
	Kcal.	G	G	Mg	µg	µg RE
Ración diaria prevista	551	14	11	3	181	104
Necesidades diarias (niños de 6 a 12 años)	1 850	46	35	18 7 a 9 años	120	500 7 a 9 años
Ración prevista como porcentaje del aporte diario recomendado	30	31	31	17	151	21
Ración reducida como porcentaje del aporte diario recomendado (50% en 2010)	15	16	16	8	75	10
Ración reducida como porcentaje del aporte diario recomendado (78% de 2001 a 2010)	23	24	25	14	94	16

23. Según se constató a raíz de una medición de la diversidad de la dieta, no había muchas diferencias entre los estudiantes que se beneficiaban de la alimentación escolar y aquellos que no. Todos los estudiantes tenían una puntuación media elevada en cuanto al consumo de alimentos (6 grupos de alimentos de un total de 12 grupos posibles). Sin embargo, la puntuación media (4,4) de los hogares más vulnerables fue muy inferior a la puntuación de los hogares menos vulnerables (7,4) (Cuadro 2). Las tasas de morbilidad de los niños que en los últimos 12 meses de la encuesta presentaban una tumefacción en el cuello —indicador sustitutivo de la carencia de yodo o de bocio— fueron bajas en ambos grupos y se situaron por debajo del 1%. El 2% de los estudiantes que recibían alimentación escolar y el 3% de los estudiantes que no la recibían tenían dificultad para ver por la noche, un indicador de la ceguera nocturna y un indicador sustitutivo de la carencia de vitamina A. El número de los estudiantes a los que se administró medicación antiparasitaria fue superior en las escuelas donde se proporcionaban comidas escolares que en las escuelas en las que no se proporcionaban (69% frente al 52%).

CUADRO 2: PUNTUACIÓN DE LA DIVERSIDAD DE LA DIETA DE LOS HOGARES, POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD			
Categoría de vulnerabilidad	Media	Mínimo	Máximo
Grupos menos vulnerables	7,5	5	10
Grupos medianamente vulnerables	6,3	3	9
Grupos más vulnerables	4,4	1	6

Fuente: Equipo de evaluación, encuesta por hogares de 2010.

Transferencia de valor y redes de protección social

24. La política del PMA en materia de alimentación escolar reconoce que la comida escolar constituye una transferencia de valor en favor de los hogares. En Gambia, el valor de esta transferencia variaba en función del nivel de vulnerabilidad de los hogares y también se resentía de la insuficiencia de recursos y las interrupciones de la cadena de suministro. La transferencia de valor por medio de las comidas escolares se acercaba al costo de la educación para los hogares más vulnerables.
25. Mediante la utilización de la metodología de The Boston Consulting Group para la evaluación de los costos de 2008, los costos de la comida escolar fueron de unos 3,4 dalasis (0,15 dólares EE.UU.) por estudiante y comida y de 1.628 dalasis (73 dólares) por hogar y año¹⁰. Sobre la base de lo que le costaría a un hogar comprar los ingredientes para una comida equivalente en el mercado local, la transferencia de valor sería ligeramente mayor y ascendería a 1.710 dalasis por año, lo que representa un promedio del 8,5% del consumo de alimentos (Cuadro 3). Las transferencias de valor variaron con arreglo al nivel de vulnerabilidad del hogar, yendo desde el 12% en el caso de los hogares más vulnerables hasta el 3% en el de los menos vulnerables, y fue de un 7,3% para todos los grupos (Cuadro 4)¹¹. Las interrupciones de la cadena de suministro llevaron a que la transferencia de valor se redujera al 9,6% en el caso de los hogares más vulnerables y al 2,4% en el de los menos vulnerables.

CUADRO 3: COSTO O TRANSFERENCIA DE VALOR DE LAS COMIDAS ESCOLARES A LOS HOGARES, CON ARREGLO A DISTINTAS METODOLOGÍAS

Costo/transferencia de valor en 2008		Costo (Boston Consulting Group)	Transferencia de valor (precios locales)
Costo/valor por comida (dalasis)		3,40	3,57
Costo/transferencia de valor por beneficiario y año (dalasis)	Previsto	677	711
	Efectivo ^a	541	568
Costo/transferencia de valor por hogar y año ^b (dalasis)	Previsto	1 628	1 710
	Efectivo ^a	1 301	1 366
Porcentaje del consumo de alimentos por hogar representado por la transferencia	Previsto	8,1%	8,5%
	Efectivo ^a	6,5%	6,8%

^a En 2008, la insuficiencia de financiación y las interrupciones de la cadena de suministro redujeron el número de días de alimentación escolar a 159 en comparación con los 199 previstos. Los cálculos que se presentan en este cuadro se basan en 159 días.

^b Sobre la base de un promedio de 2,4 niños por hogar que asisten a la escuela primaria (equipo de la evaluación, 2010).

^c Sobre la base de los datos relativos al consumo de alimentos de los hogares derivados de la Encuesta integrada sobre hogares en Gambia (2003-2004) y de las zonas rurales seleccionadas con el error estándar más bajo para el consumo de alimentos y de bebidas no alcohólicas (actualizados con arreglo a los precios de 2008).

¹⁰ El tipo de cambio medio en 2008 era de 1 dólar = 22,4 dalasis.

¹¹ El ingreso familiar medio se ha calculado a partir de los datos derivados de la encuesta sobre hogares de la evaluación: hogares menos vulnerables – 56.000 dalasis; hogares medianamente vulnerables - 17.695 dalasis; hogares más vulnerables – 14 233 dalasis.

CUADRO 4: COSTO O TRANSFERENCIA DE VALOR COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS¹² POR CATEGORÍA DE VULNERABILIDAD		
Categoría de vulnerabilidad	Precios locales, sin insuficiencias/interrupciones de la cadena de suministro	Precios locales de 2008, con insuficiencias/interrupciones de la cadena de suministro
Grupos menos vulnerables	3,1%	2,4%
Grupos medianamente vulnerables	9,7%	7,7%
Grupos más vulnerables	12,0%	9,6%
Todos los grupos	7,3%	5,9%
Transferencia de valor anual (dalasis)	1 710	1 366

Fuente: Equipo de evaluación

Seguridad alimentaria

26. Muchos hogares sufren una escasez de alimentos grave durante varios meses del año. A largo plazo, el hecho de recurrir a la alimentación escolar para aliviar el hambre en los hogares durante los períodos de escasez de alimentos tiene ciertas limitaciones porque no se proporcionan comidas escolares durante los meses de la temporada de escasez más grave, que coinciden con el período de vacaciones escolares y el período en que los alimentos escasean más.

Fomento de la capacidad y la sostenibilidad

27. Gambia se halla aún en una etapa muy inicial de la transición hacia un programa de alimentación escolar formulado y gestionado por el propio país y totalmente en manos de las instancias gubernamentales nacionales. Al aplicar las normas de calidad para la alimentación escolar elaboradas recientemente por el PMA¹³, se llega a la conclusión general de que sólo se ha alcanzado un “estadio limitado” y es probable que sean necesarios insumos importantes a medio plazo para preparar el país para esa transición, debido en especial a las graves limitaciones fiscales de Gambia. No obstante, la dirección de la oficina del PMA en el país ha desplegado esfuerzos importantes para fortalecer la asunción del control de la alimentación escolar por el Gobierno y las capacidades de éste para hacerlo.

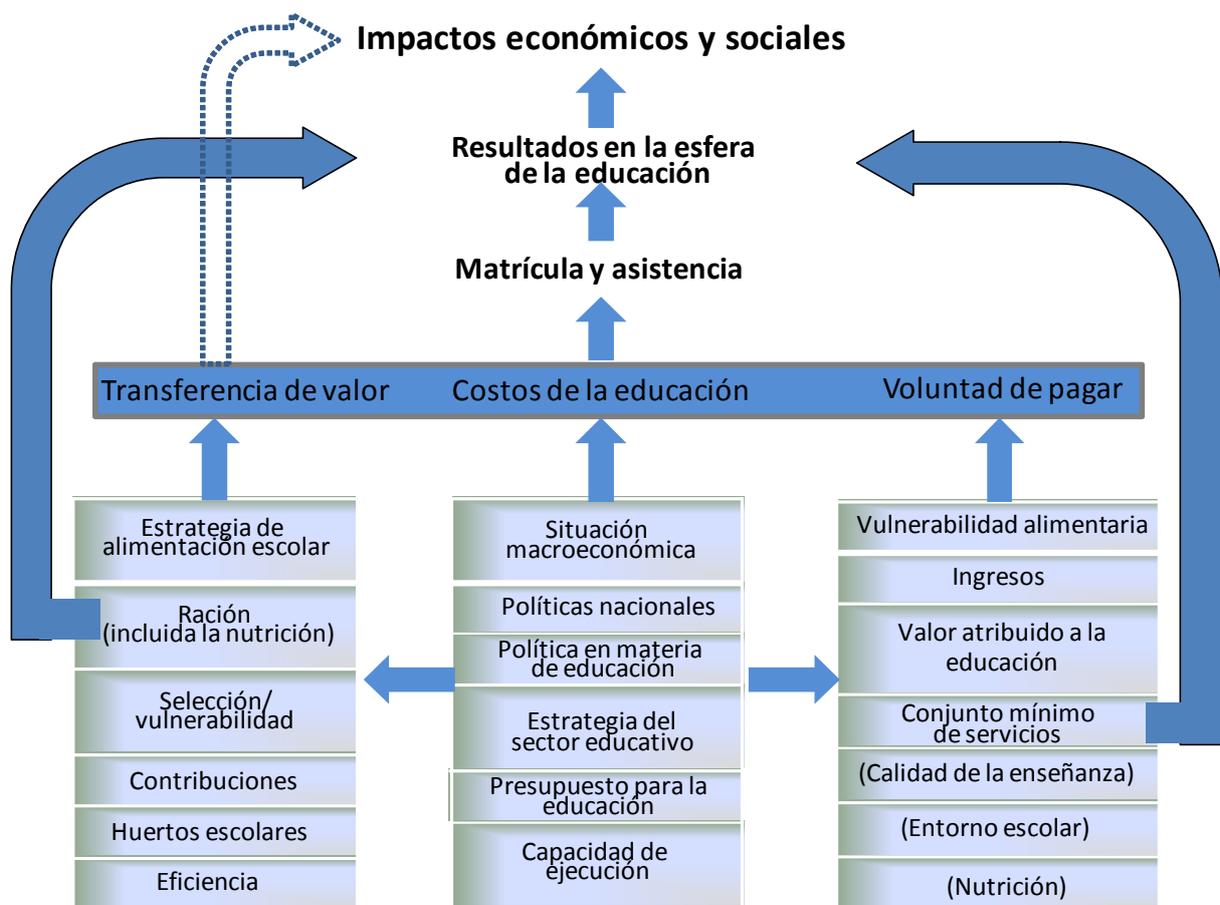
¹² Los ingresos anuales medios se calcularon sobre la base de los datos de la encuesta por hogares de la evaluación: los hogares menos vulnerables, 56.000 dalasis; los hogares medianamente vulnerables, 17.695 dalasis, y los hogares más vulnerables, 14.233 dalasis.

¹³ Las ocho normas de calidad para la alimentación escolar son las siguientes: i) logro de la sostenibilidad; ii) plena alineación con los marcos de las políticas nacionales; iii) estabilidad de la financiación y la presupuestación; iv) programas bien formulados, eficaces en función de los costos y basados en las necesidades; v) arreglos institucionales sólidos para la ejecución, el seguimiento y la rendición de cuentas; vi) estrategia de producción y abastecimiento locales; vii) asociaciones y coordinación intersectoriales sólidas, y viii) intensa participación comunitaria y fuerte sentido de apropiación.

¿CÓMO CREAN IMPACTO LAS ACTIVIDADES DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR?

28. El acceso de los niños a la escuela y la decisión de los hogares de enviar o no a sus hijos a la escuela pueden verse influidos por diversos factores, entre los cuales un programa de alimentación escolar, tal como se muestra en la Figura 3. Algunos factores son contextuales mientras que otros están relacionados con la ejecución del programa de alimentación escolar.

Figura 3: Marco del impacto de la alimentación escolar



Fuente: Equipo de evaluación

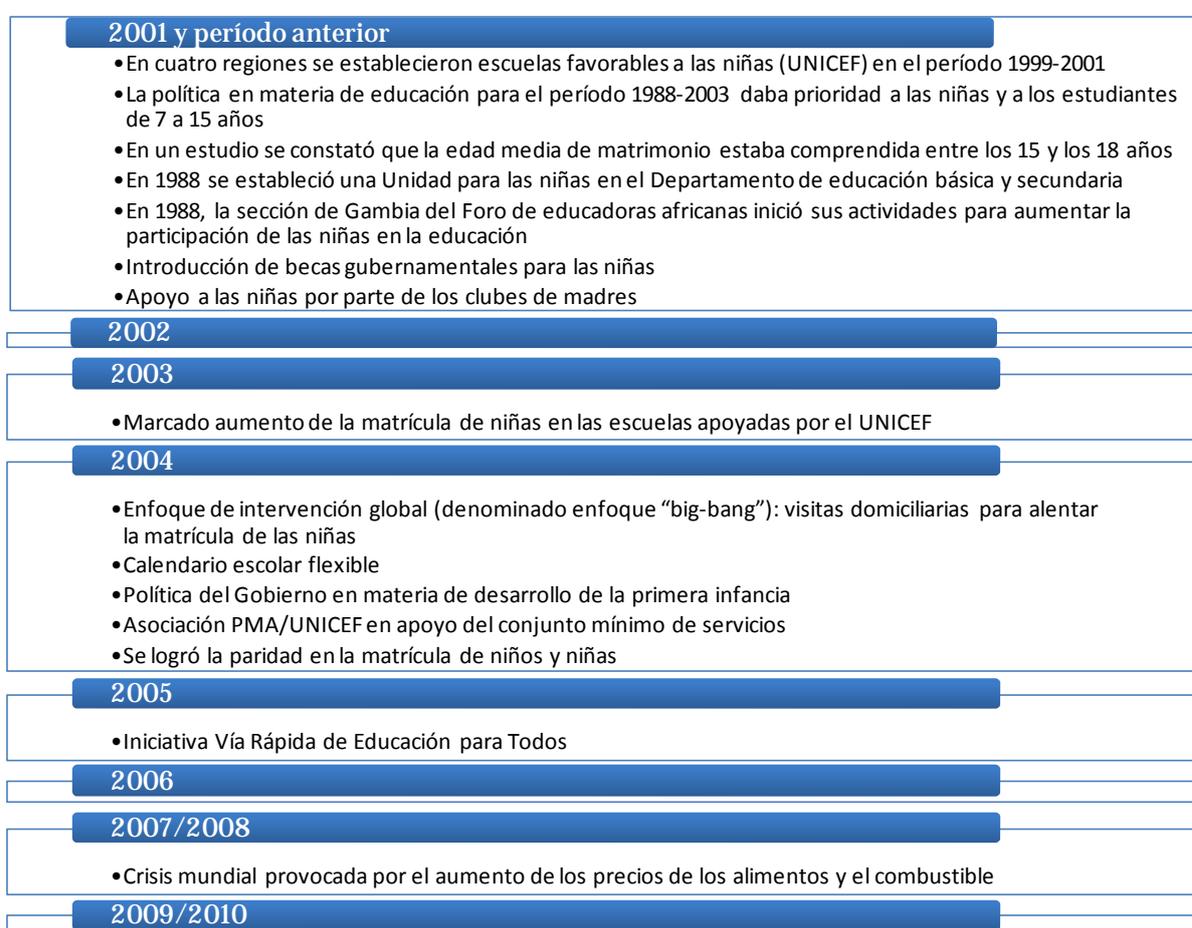
La función de los factores contextuales que escapan al control del PMA

29. La eficacia de la alimentación escolar —su capacidad para producir los efectos previstos— y su impacto estuvieron limitados por varios factores externos que se escapaban al control del programa de alimentación escolar del PMA. El más importante de esos factores fue la calidad de la educación, considerada tanto el principal incentivo para que los niños asistieran a la escuela como una esfera que requería mejoras considerables. Las constataciones de la evaluación no fueron concluyentes en lo tocante al peso de la pobreza en la decisión de los hogares de enviar a sus hijos a la escuela, aunque el porcentaje de jóvenes que no asistían a la escuela era mayor entre el quintil más pobre de la población. El grado en que pueden lograrse los objetivos de seguridad alimentaria y, por

consiguiente, de protección social, se ve afectado por el hecho de que las vacaciones escolares coinciden con la temporada de escasez, cuando la inseguridad alimentaria es más grave, lo que conlleva que los niños no se beneficien de las comidas escolares durante el período en que ellos y sus familias se hayan más expuestos a la inseguridad alimentaria.

30. **Efectos e impactos de la educación.** Debido a la mala calidad de los datos relativos a la educación, no fue posible determinar si la alimentación escolar había contribuido a aumentar las tasas de matrícula y asistencia escolar y de terminación de los estudios y a mejorar el aprendizaje, ni en qué medida. Otras iniciativas del Gobierno y los donantes (Figura 4) para aumentar la matrícula, especialmente entre las niñas, fueron sumamente eficaces, pero el número de niños matriculados en el primer ciclo de primaria dejó de aumentar a medida que estas iniciativas fueron mermando, lo que indica que la alimentación escolar tenía un impacto limitado, dado que había seguido proporcionándose en el curso de todo este período.

Figura 4: Factores que influyen en la matrícula escolar



31. Los niveles de aprendizaje bajos fueron consecuencia de diversos factores, incluidos el escaso nivel o la falta de instrucción de los padres, la educación limitada de los profesores y su escasez de competencias didácticas. Los numerosos cambios que se están efectuando sugieren que en un futuro cercano tendrán lugar mejoras importantes en el sector de la educación.

32. **Efectos e impacto en la nutrición.** Aunque la comida escolar contribuyó a satisfacer las necesidades nutricionales diarias de los niños que asistían a la escuela, la falta de datos relacionados con la salud y la nutrición de los niños en edad escolar redujo la capacidad de evaluar con exactitud la adecuación nutricional de la comida escolar. También hubo pruebas sustanciales de que muchos integrantes del personal de las escuelas se beneficiaban de las comidas escolares sin efectuar ninguna aportación financiera, a la vez que se excluía o se estigmatizaba de distintas maneras a los niños que no podían aportar ninguna contribución financiera o en especie, situaciones ambas que afectaron al consumo de comidas escolares por los estudiantes¹⁴.
33. **Transferencia de valor.** Entre los factores que afectaban a la transferencia de valor de la comida escolar figuraban su valor nutricional y la eventual reducción de su tamaño por interrupciones en la cadena de suministro, las vacaciones escolares, el absentismo, el consumo por beneficiarios a los que las comidas escolares no estaban destinadas, los pagos en efectivo o en especie de los estudiantes, la prohibición de que determinados estudiantes comieran y/o la pérdida de productos alimenticios. También influía en el valor de la transferencia el grado de vulnerabilidad del hogar: el valor era mayor para los hogares más vulnerables.

Factores de ejecución bajo el control del PMA

34. Los cambios recientes en las normas del Gobierno relativas a las madrazas y los centros de desarrollo de la primera infancia facilitan el aumento de la matrícula en la educación básica, tal como se preveía en los planes del proyecto de la oficina en el país. Lamentablemente, la falta de recursos para atender las necesidades del proyecto tuvieron como consecuencia la reducción de la ración por estudiante. Las actividades de reorientación se demoraron a consecuencia de la falta de personal en la oficina en el país. Sin embargo, los cambios recientes en las estructuras de financiación del PMA permitieron un aumento de la financiación y de la asignación de recursos, lo que proporcionó a la oficina en el país capacidad suficiente para actualizar los estudios sobre la inseguridad alimentaria. Esto permitió lograr una selección geográfica más precisa, fomentar las capacidades de los actores que participaban en la alimentación escolar, y utilizar un sistema de seguimiento más sofisticado. La oficina en el país ha aprovechado su función directiva del grupo de trabajo sobre el sector educativo para propugnar un aumento del número de actores que contribuyen al conjunto mínimo de servicios.
35. El programa de alimentación escolar es la única red de protección social que existe en Gambia y el único mecanismo que brinda una plataforma viable para asistir sistemáticamente a la población necesitada en todo el país. Aunque la oficina en el país ha hecho grandes progresos en lo tocante al traspaso de la gestión y ejecución del programa de alimentación escolar al Gobierno, todavía se está muy lejos de contar con un programa formulado, gestionado y asumido como propio por el país.

Interacciones entre distintos factores

36. **Factores en la esfera de los hogares: voluntad y capacidad de pagar.** Además de los costos y beneficios financieros directos, los hogares, al decidir si envían o no a sus hijos a la escuela, tienen en cuenta factores como el valor que atribuyen a la educación, sus ingresos, las consideraciones de orden religioso, su vulnerabilidad alimentaria, la calidad

¹⁴ En la concepción del programa de alimentación escolar no se preveía que el personal de las escuelas se beneficiara de estas comidas, independientemente de si efectuaban o no una contribución.

de la enseñanza impartida en la escuela y las instalaciones escolares¹⁵. Entre los hogares más vulnerables de la muestra había una proporción más elevada de hogares que no enviaban a sus niños a la escuela. Es probable que estos hogares tuvieran una menor voluntad y capacidad de pagar y que la transferencia de valor actuara menos como incentivo para que matricularan a sus hijos en la escuela habida cuenta de los costos educativos adicionales a que se debía hacer frente.

37. En el caso de los hogares que han decidido matricular a sus hijos en la escuela y han incurrido en esos costos educativos, el grado de la transferencia de valor será decisivo para determinar si los beneficios superan los costos. La insuficiencia de recursos y las interrupciones de la cadena de suministro pueden influir mucho a este respecto, como se verificó, por ejemplo, en 2010, cuando se proporcionaron medias raciones y la transferencia de valor bruta estuvo más cerca de 855 dalasis que de 1.710 dalasis.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

38. En el plano nacional, la tasa bruta de matrícula se mantuvo más o menos constante entre 2003 y 2009, pero hubo variaciones regionales. La tasa neta de matrícula mejoró en conjunto, incluida la de las niñas, que alcanzaron la paridad con los niños. La tendencia positiva de la matrícula no puede atribuirse exclusivamente a la alimentación escolar habida cuenta de que se llevaron a cabo muchas otras iniciativas, especialmente entre 1988 y 2004. No puede demostrarse la contribución de la alimentación escolar a la mejora del aprendizaje debido a los malos resultados globales de las pruebas de conocimientos de los estudiantes en el sistema educativo de Gambia.
39. Hay pruebas claras de que la comida escolar contribuye a satisfacer las necesidades nutricionales mínimas diarias de los estudiantes cuando éstos acuden a la escuela y pueden consumirla. No obstante, datos probatorios sustanciales indican que ciertas prácticas en las escuelas —la contribución financiera o en especie de los estudiantes o el consumo de comidas escolares por el personal de la escuela— influyeron negativamente en la participación de algunos niños en el programa de comidas escolares.
40. La transferencia de valor a los hogares varió en función de la vulnerabilidad de éstos y también influyeron en ella la insuficiencia de recursos y las interrupciones de la cadena de suministro. La transferencia de valor por medio de las comidas escolares se aproximó al costo de la educación y fue mayor para los hogares más vulnerables.
41. La evaluación de la sostenibilidad del programa de alimentación escolar —su continuación y no tanto la sostenibilidad de sus resultados— permitió identificar muchos ámbitos en los que las normas de sostenibilidad se cumplían sólo de manera limitada, a pesar de los esfuerzos de la oficina en el país por traspasar al Gobierno la gestión y la ejecución. Estas observaciones, junto con la necesidad de que el Gobierno establezca prioridades con respecto a los escasos recursos financieros e invierta en diversos sectores, hacen pensar que es poco probable que en un futuro próximo el Gobierno pueda asumir una mayor responsabilidad en la financiación del programa de alimentación escolar.

¹⁵ Informe sobre el análisis de la pobreza y del impacto social, 2009. Entre los motivos aducidos por los hogares con niños que no asistían a la escuela figuraban las consideraciones de orden religioso (48%) y la necesidad de que el niño trabajara o el costo demasiado elevado de enviarlo a la escuela (26%).

Recomendaciones

⇒ *Para el Gobierno, la oficina del PMA en el país y las escuelas y comunidades*

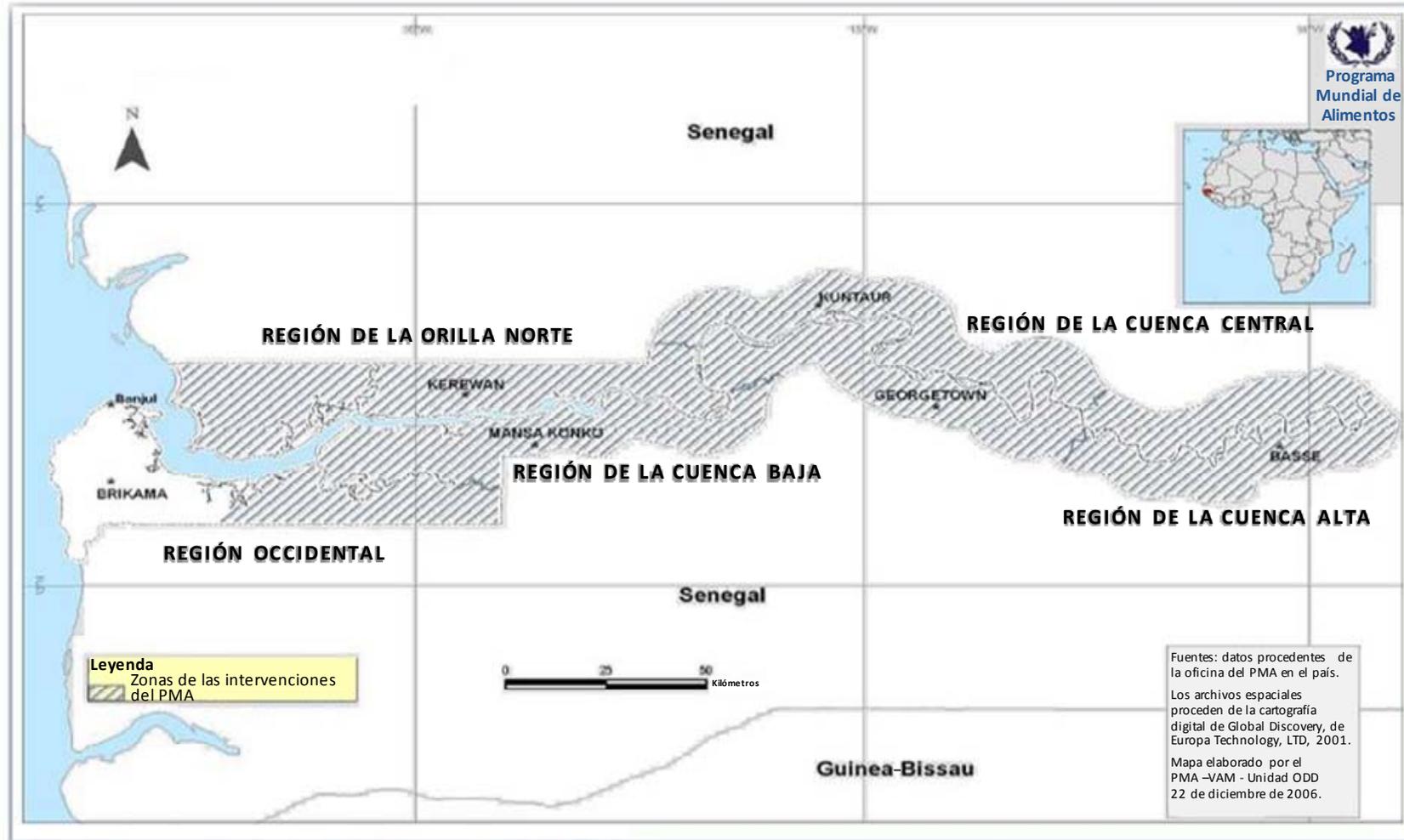
42. **Recomendación 1:** Formular, divulgar y aplicar una política en materia de contribuciones de los niños y conveniencia y consecuencias del consumo de la comida escolar por el personal de las escuelas.
43. **Recomendación 2:** Formular una política y estrategia de alimentación escolar oficiales que conduzcan con el tiempo al traspaso del programa de alimentación escolar al Gobierno, con fechas, tareas y objetivos específicos.
44. **Recomendación 3:** Proporcionar asistencia técnica y financiar otras actividades adecuadas a fin de fomentar las capacidades del Gobierno para gestionar y ejecutar el programa de alimentación escolar.
45. **Recomendación 4:** Examinar las distintas maneras de traspasar más facultades a ciertas dependencias educativas en el seno del Ministerio de Educación Básica y Secundaria.
46. **Recomendación 5:** Definir estrategias para una selección más precisa de aquellas personas que son más vulnerables y están más expuestas a la inseguridad alimentaria. Además de una selección geográfica más rigurosa basada en indicadores de la inseguridad alimentaria, deben considerarse otras opciones de selección de beneficiarios.
47. **Recomendación 6:** Propugnar ante el Organismo nacional de nutrición, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otros organismos que combaten las causas subyacentes de la malnutrición, la necesidad de: recopilar datos sobre la situación antropométrica de los niños en edad escolar, incluidas la carencia de vitamina A y la prevalencia de la anemia; seguir ejecutando estrategias encaminadas a subsanar las carencias de vitamina A y de otros micronutrientes entre los niños en edad escolar, y revisar la composición de la ración que se proporciona en el marco de la alimentación escolar.
48. **Recomendación 7:** La oficina del PMA en el país debería cooperar con la Dependencia de desarrollo del niño en la primera infancia del Ministerio de Educación Básica y Secundaria y prestarle apoyo para llevar a cabo un estudio de referencia de los centros de desarrollo de la primera infancia.

⇒ *Para el Consejo de Exámenes de África Occidental–Gambia y el Ministerio de Educación Básica y Secundaria¹⁶*

49. **Recomendación 8:** Comunicar los resultados de las pruebas de evaluación nacionales a las escuelas y no a los estudiantes, y comunicar a las comunidades los resultados relativos a las escuelas.
50. **Recomendación 9:** Someter a los profesores a pruebas para evaluar sus conocimientos acerca de las asignaturas que enseñan y sus aptitudes didácticas específicas.

¹⁶ Las presentes recomendaciones no recaen en el ámbito de responsabilidad del PMA ni guardan una relación directa con la alimentación escolar. No obstante, es probable que contribuyan a mejorar la calidad de la educación y la rendición de cuentas al respecto.

GAMBIA: ZONAS DONDE SE REALIZAN LAS INTERVENCIONES DEL PMA



Región 1: Banjul – Región 2: Región Occidental – Región 3: Región de la Orilla Norte – Región 4: Región de la Cuenca Baja – Región 5: Región de la Cuenca Central – Región 6: Región de la Cuenca Alta

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que ésta 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.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
OE	Oficina de Evaluación
ONG	organización no gubernamental
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia