

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 8-11 de febrero de 2010

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/2010/7-C

29 diciembre 2009

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS ETIOPÍA 104300 (2007-2011)

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 a efectos de 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, Oficina de Evaluación: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

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

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2174).



RESUMEN

Etiopía, una de las naciones más pobres del mundo, es el tercer país más poblado de África, con 78 millones de habitantes¹. Los recientes adelantos sociales y económicos del país han sido constantes: ha habido avances importantes en la educación, la tasa de crecimiento del producto interno bruto ha mejorado notablemente y se han hecho grandes progresos en la gestión de un programa nacional de protección social destinado a los hogares rurales en situación de inseguridad alimentaria. Con todo, a pesar de los avances, sigue habiendo varios millones de etíopes aquejados de inseguridad alimentaria que necesitan asistencia alimentaria. En el presente informe se evalúa el programa del PMA en curso en el país por lo que se refiere a la pertinencia, los resultados y los factores que explican esas realizaciones. La evaluación corrió a cargo de un equipo formado por cinco evaluadores independientes y el trabajo sobre el terreno se realizó en mayo y junio de 2009.

La evaluación constató que, en general, el programa del PMA en el país se ajustaba bien a las políticas gubernamentales y las estrategias de los asociados con las que se hace frente a las grandes limitaciones en materia de recursos naturales y humanos que afectan a la población rural etíope en situación de inseguridad alimentaria. En el marco del componente relativo a la mejor gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles mediante la solidaridad de asociaciones y usuarios de la tierra (MERET-PLUS), se llevan a cabo actividades de creación de activos físicos y rehabilitación de las cuencas hidrográficas que han contribuido a aumentar la cantidad de agua disponible, la productividad del suelo y las oportunidades de generación de ingresos entre los hogares participantes. Dentro del componente de alimentos para la educación *Children in Local Development* (Los niños en el desarrollo local) (APE-CHILD), en los primeros dos años se alcanzaron con creces los objetivos previstos en lo relativo a las tasas de matrícula escolar, la equidad de género en la escolarización y la reducción de la tasa de abandono escolar.

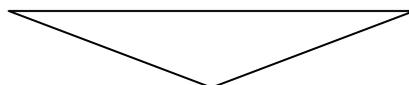
Entre los factores que han influido positivamente en la eficiencia y eficacia de la operación cabe destacar el apoyo constante, a lo largo de varios años, a la rehabilitación de cuencas hidrográficas de propiedad comunal y el firme compromiso del gobierno y las comunidades a favor de la educación primaria universal en general y del establecimiento de escuelas primarias como centros de actividades comunitarias, como por ejemplo la educación de adultos. Por otro lado, en la eficiencia y eficacia de la operación influyeron negativamente los déficit de recursos, los retrasos en la llegada de los productos y en las compras de equipo y vehículos, las deficiencias en la logística y en los sistemas de seguimiento y evaluación, la elevada y constante rotación de personal, y la inversión insuficiente en el aumento de las capacidades del personal del PMA y los asociados.

¹ FAO/PMA: *FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to Ethiopia* (Misión conjunta FAO/PMA de evaluación de los cultivos y la seguridad alimentaria en Etiopía, enero de 2009, Roma.



El equipo de evaluación recomienda realizar un importante estudio externo acerca de la sostenibilidad del enfoque de rehabilitación de cuencas aplicado por el PMA en Etiopía y modificar en cierta medida el diseño de los dos componentes mencionados antes de elaborar el próximo programa en el país, con el fin de potenciar su efecto de demostración e impacto, y sacar más provecho de las sinergias entre ambos componentes. Otras recomendaciones van dirigidas a la oficina en el país y al Gobierno, tienen que ver con componentes específicos del programa y están destinadas a mejorar el actual programa en el país.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de mitad de período del programa en el país Etiopía 104300 (2007-2011)” (WFP/EB.1/2010/7-C) y de la respuesta de la dirección recogida en el documento WFP/EB.1/2010/7-C/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por la Junta durante el debate.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2010 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.



ANTECEDENTES

Contexto

1. Etiopía, uno de los países más pobres del mundo, es el tercer país más poblado de África; en 2009 su población se estimaba en 78 millones de habitantes. El programa en el país (PP) 104300 del PMA para el período 2007-2011 se ha ejecutado durante un período de notable evolución de las políticas en Etiopía y de turbulencia en la economía mundial. En los últimos cinco años los adelantos sociales y económicos han sido constantes: se han hecho avances importantes en la educación, la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) ha mejorado notablemente y se han hecho grandes progresos en la gestión de un programa nacional de protección social destinado a los hogares rurales en situación de inseguridad alimentaria. A causa de la recesión mundial, han disminuido las exportaciones, la corriente de remesas y el flujo de recursos de los donantes destinados al país². En cambio, la transferencia de competencias en materia de adopción de decisiones a los órganos gubernamentales regionales y locales sigue su curso.
2. Aproximadamente el 80% de los hogares están situados en las zonas rurales y dependen de la agricultura local para satisfacer sus necesidades de alimentos. Varios millones de etíopes siguen necesitando transferencias de alimentos³ a consecuencia de la escasa productividad agrícola, de la gran degradación de las tierras agrícolas, del crecimiento demográfico y de los ínfimos ingresos de los hogares. Además, la sequía ha constituido una amenaza constante y la inflación ha provocado un gran aumento de los precios de los alimentos. En 2007 se produjeron graves inundaciones en muchas de las zonas de Etiopía más aquejadas de inseguridad alimentaria. A principios de 2008, la mitad oriental del país volvió a sufrir una grave sequía, en particular la región de Naciones, Nacionalidades y Pueblos Meridionales (SNNPR) y las regiones de Somali, Afar, Oromiya oriental y Tigray oriental. En esas zonas la situación de sequía prosiguió hasta bien entrado 2009. En 2007, los precios de los alimentos, tanto en los mercados rurales como urbanos, aumentaron en un 40% respecto del promedio de 2002-2006⁴ y a mediados de 2008 alcanzaron niveles del 200% por encima del promedio de 2004-2008; en 2009, los precios seguían siendo superiores al promedio a más largo plazo.
3. En Etiopía la base de recursos naturales se encuentra muy degradada a causa de prácticas agrícolas no sostenibles y de la deforestación, inducida por la creciente presión demográfica. La relación entre el crecimiento demográfico y la relativamente constante cantidad de tierras de labor pone de relieve la magnitud de los problemas con que se enfrenta el país y lo difícil que resulta mejorar la situación de inseguridad alimentaria de la población pobre etíope. En la Figura *infra* se muestra el número de habitantes por kilómetro cuadrado de tierra cultivable a lo largo de un período de 100 años, de 1950 a

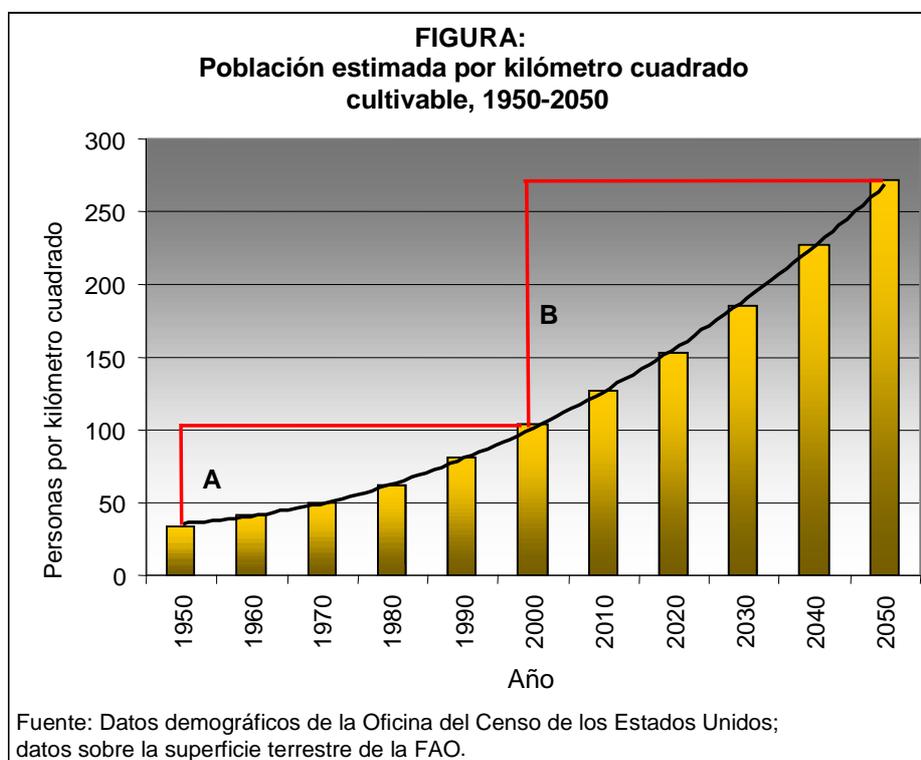
² Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la asistencia oficial para el desarrollo per cápita en Etiopía sigue siendo una de las más bajas en comparación con otros países de ingresos bajos con déficit de alimentos.

³ Hay 7,5 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria crónica acogidas al Programa de protección social basado en actividades productivas (PSBAP), y se calcula que unos 4,9 millones necesitan asistencia alimentaria de emergencia para el período comprendido entre enero y junio de 2009 (sobre la fuente de estos datos, véase la nota a pie de página 1). Gran parte de los beneficiarios del PSBAP reciben transferencias de efectivo o bien una combinación de efectivo y transferencias de alimentos.

⁴ Red del sistema de alerta temprana en caso de hambruna (FEWS NET): *Ethiopia Food Security Update* (Actualización sobre la seguridad alimentaria en Etiopía), enero de 2008.



2050. Si la población sigue creciendo, en 2050 cada kilómetro cuadrado de tierra cultivable deberá asegurar el sustento de 270 etíopes, frente a los 35 de 1950. Este dato destaca la importancia de las medidas encaminadas a reducir la superficie de tierra cultivable degradada en Etiopía, de incrementar el rendimiento de esa tierra, y de reducir la tasa de crecimiento demográfico.



4. El PMA, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, con donantes bilaterales y multilaterales, y con el Gobierno, se propone ayudar a Etiopía a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relativos, entre otros temas, a la reducción de la pobreza, el crecimiento agrícola, el empoderamiento de la mujer y el logro de la enseñanza primaria universal. En este último aspecto se han hecho progresos importantes: el número de estudiantes de primaria ha registrado un aumento extraordinario, de 8,1 millones en 2001 a 14 millones en 2007, con lo que la tasa bruta de matrícula llegó al 97% en el caso de los niños y al 85% en el de las niñas⁵. En el Cuadro 1 *infra* se muestran los grandes avances logrados en algunos indicadores relativos a la enseñanza primaria desde el curso 1995-1996. A pesar de estos logros a escala nacional, persisten notables desigualdades regionales y de género.

⁵ http://www.unicef.org/infobycountry/ethiopia_statistics.html#56.

CUADRO 1: AVANCES DE ETIOPÍA EN EL LOGRO DEL ODM RELATIVO A LA ENSEÑANZA PRIMARIA*

	1995-1996	2000-2001	2006-2007
Número de estudiantes	3,8 millones	8,1 millones	14 millones
Tasa bruta de matrícula (<i>porcentaje</i>)	–	61,6	91,6
Tasa de terminación (<i>porcentaje</i>)	–	42	65
Alumnas (<i>porcentaje</i>)	37	41	47
Tasa de alfabetización (<i>porcentaje</i>)	26 (1996)	29 (2000)	38 (2004/05)

* Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República Democrática Federal de Etiopía (2008).

Descripción de la operación

5. El PP relativo a Etiopía para 2007-2011 tiene el objetivo de mejorar la productividad agrícola y los ingresos de los hogares en determinadas zonas aquejadas de inseguridad alimentaria y de aumentar el número de habitantes de las zonas rurales que reciben enseñanza primaria.

⇒ Componente 1

6. El componente de Mejora de la gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles mediante la solidaridad de asociaciones y los usuarios de la tierra (MERET-PLUS) representa una continuación de las actividades en curso para alentar a las comunidades de las zonas etíopes aquejadas de inseguridad alimentaria a asumir la dirección de las actividades participativas de revitalización y protección continua de las cuencas hidrográficas. Los participantes trabajan en sus propias tierras y en las tierras comunales para contribuir a aumentar la cantidad de agua disponible, mejorar las técnicas de ordenación del suelo, incrementar la productividad agrícola, lograr mejoras sostenibles de los medios de subsistencia y aumentar los ingresos.

⇒ Componente 2

7. El componente de alimentos para la educación *Children in Local Development* (Los niños en el desarrollo local) (APE-CHILD) es la continuación de un programa de alimentos para la educación (APE) llevado a cabo en algunas escuelas primarias de zonas rurales en situación de inseguridad alimentaria. Desde que en 2007 se puso en marcha el nuevo PP, al programa de APE que se estaba ejecutando se añadió un nuevo componente destinado a alentar a las comunidades a utilizar las escuelas locales para realizar actividades de desarrollo de su interés, con el fin de mejorar la situación de salud, nutrición y desarrollo económico local, y de proporcionar educación no estructurada a los miembros de las comunidades.
8. La Junta Ejecutiva aprobó el presupuesto del PP, que ascendía a 116 millones de dólares EE.UU. De esa suma, 65 millones de dólares correspondían a la compra de 230.000 toneladas de productos alimenticios para los dos componentes. El número total de beneficiarios previstos por año era de 1.048.000: 610.000 en el componente MERET-PLUS y 438.000 en el componente APE-CHILD. En 2008, el importe del presupuesto aumentó a 166 millones de dólares para compensar los aumentos sustanciales de los precios de los alimentos y los costos de transporte marítimo. De esa cifra,



100 millones estaban destinados a sufragar el costo de los productos alimenticios. En 2007, se registró una fuerte reducción de los fondos ordinarios disponibles para los programas de desarrollo del PMA previstos a nivel mundial, por lo que disminuyeron considerablemente los recursos en efectivo y en especie disponibles para todos los PP, incluido el de Etiopía, que recibió 13,4 millones en lugar de los 23 millones previstos⁶. La situación de los recursos destinados a los PP había mejorado en cierta medida en junio de 2009, cuando las contribuciones de los donantes ascendieron a un total de 75 millones de dólares (el 45% de las necesidades para todo el período de cinco años).

Características de la evaluación

9. La evaluación, útil a efectos de rendición de cuentas y de aprendizaje, se realizó entre mayo y agosto de 2009 y consistió en una misión preparatoria, en un examen teórico de la documentación y en la elaboración de los métodos de evaluación. La labor sobre el terreno se llevó a cabo del 27 de mayo al 27 de junio. El equipo de evaluación, formado por tres consultores internacionales y dos etíopes, entrevistó a funcionarios y representantes del PMA, de los asociados y de las partes interesadas, examinó documentos e informes y visitó los lugares en que se ejecutaban los componentes MERET-PLUS y APE-CHILD en cinco regiones: Afar, Amhara, Oromiya, SNNPR y Tigray. La evaluación se realizó con arreglo al Sistema de garantía de calidad de las evaluaciones.

ASPECTOS DESTACADOS DE LAS REALIZACIONES

Diseño de la operación: pertinencia e idoneidad

10. Los dos componentes constituyen una continuación lógica y apropiada de las actividades que comenzaron en la década de 1990 y prosiguieron a lo largo de los períodos abarcados por los dos PP anteriores. La constante atención prestada a la lucha contra las grandes limitaciones en materia de recursos naturales y humanos que afectan a la población rural etíope en situación de inseguridad alimentaria sigue siendo apropiada y muy pertinente en relación con las políticas y la estrategia de desarrollo del Gobierno recogidas en el “Plan de desarrollo acelerado y sostenible para acabar con la pobreza”. También es pertinente en relación con el peso estratégico atribuido por las Naciones Unidas a la mitigación de la pobreza, el desarrollo de los recursos humanos y la reducción de la inseguridad alimentaria entre la población rural pobre más vulnerable, objetivos que se tratan de alcanzar conjuntamente mediante el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) II.

⁶ En su 38º período de sesiones, el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) estableció que ningún país debía recibir más del 10% del total de los recursos disponibles para el desarrollo. En 2007 se dispuso de tan sólo 160 millones de dólares para todas las actividades de desarrollo del PMA a nivel mundial.



Productos y procesos de ejecución

11. En diciembre de 2008 se habían distribuido 35.365 toneladas de alimentos en el marco de las actividades MERET-PLUS y 13.437 dentro del componente APE-CHILD. Estas cifras representan en torno a la mitad de los niveles previstos para los dos primeros años del PP.

CUADRO 2: VOLUMEN PREVISTO Y EFECTIVO DE PRODUCTOS DISTRIBUIDOS, en 2007 y 2008 (toneladas)						
	2007 Volumen previsto	2007 Volumen efectivo	2008 Volumen previsto	2008 Volumen efectivo	2007-2008 Volumen efectivo	2007-2008 Porcentaje efectivo del volumen previsto
MERET-PLUS	32 917	16 239	32 916	19 126	35 365	53,7
APE-CHILD	14 529	6 980	14 148	6 457	13 437	46,9
Total	47 446	23 219	47 064	25 583	48 802	51,6

Fuente: Informes normalizados de proyectos de 2007 y 2008 relativos al PP Etiopía.

12. Las repercusiones de los importantes déficit de alimentos fueron inmediatas y graves. Al final, en el componente MERET-PLUS hubo que reducir el número de lugares de intervención activos, de 607 a unos 350⁷. Aunque en ese componente se habían previsto aproximadamente 610.000 beneficiarios⁸ en 2007 y 2008, el número efectivo fue de unos 382.000, es decir, el 62,6% del objetivo establecido. El número de escuelas abarcadas por el componente APE-CHILD se redujo de 1.030 en el primer semestre de 2007 a 772 a principios de 2008. En el Cuadro 3 *infra* se resumen los resultados concernientes a los beneficiarios previstos y efectivos.

⁷ La Dependencia Nacional de Apoyo al Proyecto MERET informó en 2008 de que había 607 emplazamientos MERET-PLUS, de los cuales 351 activos. En el PP se proponía prestar apoyo a 500 emplazamientos MERET-PLUS activos. La cifra del PP no se utiliza en ninguno de los documentos de programación o seguimiento que el equipo ha recibido. Desde la perspectiva del Gobierno etíope, la reducción de los alimentos disponibles se interpretó como una disminución de apoyo del 42%. En comparación con las cifras previstas en el PP, la reducción rondó el 30%.

⁸ Todas las cifras relativas a los beneficiarios se han redondeado al millar más próximo.



CUADRO 3: BENEFICIARIOS, POR COMPONENTE Y CATEGORÍA: 2007 y 2008									
	Cifras previstas			Cifras efectivas			Porcentaje de beneficiarios efectivos respecto de los previstos		
	Hombres/niños	Mujeres/niñas	Total	Hombres/niños	Mujeres/niñas	Total	Hombres/niños	Mujeres/niñas	Total
2007									
MERET-PLUS	298 690	310 884	609 574	186 991	194 624	381 615	62,6	62,6	62,6
Participantes en actividades de APT	60 957	60 958	121 915	45 031	31 292	76 323	73,9	51,3	62,6
APE-CHILD	253 827	183 806	437 633	360 856	292 180	653 036	142,2	159,0	149,2*
Raciones para llevar a casa destinadas a niñas	–	67 702	67 702	–	70 781	70 781	–	104,5	104,5
2008									
MERET-PLUS	298 690	310 884	609 574	193 800	186 200	380 000	64,9	59,9	62,3
Participantes en actividades de APT	60 957	60 958	121 915	37 204	38 760	76 000	61,1	63,6	62,3
APE-CHILD	253 827	183 806	437 633	229 346	192 456	421 802	90,4	104,7	96,4
Raciones para llevar a casa destinadas a niñas	–	67 702	67 702	–	63 853	63 853	–	94,3	94,3

Fuente: Informes normalizados de proyectos de 2007 y 2008 relativos al PP Etiopía.

* El elevado número de beneficiarios en 2007 se debió a las considerables existencias de alimentos remanentes del PP anterior.

13. Hay varios problemas a los que debe prestarse atención. Es preciso, por ejemplo, revisar los métodos con que se determinan y contabilizan los beneficiarios. Según datos derivados del seguimiento basado en los resultados, el número total de beneficiarios era cercano a los objetivos previstos, aun cuando los productos alimenticios disponibles no llegaron a la mitad del volumen previsto. En 2007 ese resultado fue posible debido a las grandes existencias remanentes del PP anterior. En 2008, los beneficiarios representaron el 96% de los previstos, aun cuando la cantidad de alimentos distribuida fue la mitad de la prevista. Las escuelas visitadas por el equipo y los informes de los exámenes regionales trimestrales indican grandes problemas en la entrega de alimentos a muchas escuelas. El informe normalizado del proyecto relativo a 2007 muestra que ese año se distribuyeron alimentos el 73% de los días lectivos. En 2008, según el informe normalizado correspondiente, sólo hubo distribuciones en el 43,5% de los días lectivos. Esto implica que estudiantes que recibieron alimentos la mitad de las veces se cuentan como beneficiarios igual que si se hubieran beneficiado de la ayuda alimentaria todos los días. Esto induce a error y merece un examen.
14. Los retrasos en la llegada de los alimentos a los lugares de intervención de los dos componentes del PP afectaron al logro de los resultados previstos, particularmente en lo relativo al componente MERET-PLUS, en el que se redujo tanto el número de los lugares de intervención como el de beneficiarios. En el componente APE-CHILD se suministraron muchas menos comidas de las previstas. Los problemas en la compra de equipo, motos y



vehículos financiados por el PMA limitaron las visitas que debían realizar los agentes gubernamentales sobre el terreno. La elevada y constante rotación del personal provocó un aumento del volumen y la frecuencia de la capacitación necesaria para los sustitutos, dado que, para mantener los progresos realizados era esencial disponer de un número suficiente de agentes sobre el terreno debidamente capacitados. En el diseño de los programas de capacitación, por lo tanto, esa elevada rotación debía tenerse en cuenta como un dato real. Según el equipo de evaluación, estas deficiencias comienzan a frenar el logro de los objetivos de desarrollo de la capacidad. Las actividades de fortalecimiento de la capacidad de los grupos locales para gestionar los procesos básicos son de importancia vital para mantener los resultados del PP una vez que el apoyo del PMA llegue a su fin.

15. La Oficina de Finanzas y Desarrollo Económico y las oficinas de educación de los *woredas*⁹ contratan a transportistas locales para llevar los productos alimenticios de los depósitos regionales del PMA a las escuelas. Este acuerdo ha provocado problemas que han quedado sin resolver por demasiado tiempo y que requieren ahora la atención de funcionarios de rango más elevado del PMA y del Ministerio de Educación.

Resultados

16. *Eficacia.* En el marco de los dos componentes del PP se ha utilizado una cantidad bastante pequeña de ayuda alimentaria y de recursos financieros conexos para lograr productos y efectos dignos de elogio, aunque para un conjunto de beneficiarios algo reducido. En el componente MERET-PLUS hay pruebas claras de que, gracias a las actividades en curso de creación y conservación de los activos físicos, han aumentado la cantidad de agua disponible, la productividad del suelo y las oportunidades de generación de ingresos entre los hogares participantes. Todos estos logros aumentan la probabilidad de que las mejoras de la seguridad alimentaria sean duraderas. En el componente APE-CHILD, el aumento de las tasas de matrícula, la mejora de la equidad de género en cuanto a la escolarización y la reducción de la tasa de abandono han superado, en los dos primeros años, los objetivos previstos, y han servido de estímulo, en los distritos rurales con un nivel elevado de inseguridad alimentaria, a la labor de Etiopía y de las Naciones Unidas para alcanzar el objetivo de conseguir la enseñanza primaria universal para 2015.
17. En los lugares abarcados por el componente MERET-PLUS, el 86% de los hogares ubicados en lugares de intervención activos han notificado un aumento de los ingresos en los dos primeros años del programa. La mitad de los beneficiarios del componente MERET-PLUS han notificado asimismo una reducción, igual o superior a los valores objetivo, de los déficit de alimentos en los dos meses anteriores a las encuestas realizadas con arreglo a un seguimiento basado en los resultados¹⁰. Se trata de resultados particularmente positivos, si se tiene en cuenta que muchas de esas zonas han sufrido una situación de sequía prolongada. Los resultados parecen indicar que es muy posible que las actividades MERET-PLUS estén contribuyendo a reducir la vulnerabilidad de los hogares a los efectos de las sequías, al menos durante un año o dos. Conviene realizar nuevas encuestas para confirmar esta conclusión provisional.

⁹ Un *woreda* es una unidad administrativa subregional.

¹⁰ Se determinan unos valores objetivo de los indicadores de logros y se establecen unos mecanismos para recopilar información, dentro de un sistema de “seguimiento basado en los resultados” cuyo fin es observar los cambios y proporcionar pruebas constantes de los avances.



CUADRO 4: EFECTO 1 – MAYOR CAPACIDAD PARA GESTIONAR LAS CRISIS, ATENDER A LAS NECESIDADES ALIMENTARIAS ESENCIALES Y DIVERSIFICAR LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA

	2007 Previsto	2007 Efectivo	Porcentaje efectivo respecto del previsto	2008 Previsto	2008 Efectivo	Porcentaje efectivo respecto del previsto
1.1 Hogares que declaran un aumento de los ingresos (porcentaje de los hogares encuestados)	70	85	121	75	87	116
1.2 Hogares que declaran una disminución del déficit de alimentos de al menos dos meses (porcentaje de los hogares encuestados)	43	53	123	46	47	102

La numeración de los indicadores remite a los documentos a nivel de país.

18. Las actividades APE-CHILD siguen respaldando los esfuerzos por ampliar la educación primaria a todos los niños de los distritos afectados por una gran inseguridad alimentaria mediante el suministro de comidas escolares y de raciones para llevar a casa destinadas a las niñas, como incentivos para que un mayor número de niños asistan a la escuela. Este enfoque ha dado buenos resultados para alcanzar los objetivos en materia de matrícula, asistencia y ratio de género. El equipo quedó favorablemente impresionado por los progresos generales hechos en Etiopía en lo que respecta al logro del ODM consistente en alcanzar la enseñanza primaria universal y por el papel importante y positivo desempeñado por las actividades APE-CHILD en esos avances. La puesta en marcha del componente CHILD y las mejoras cualitativas conseguidas en la educación que se imparte en todas las escuelas visitadas por el equipo han supuesto logros de gran importancia en comparación con la situación imperante en las dos evaluaciones de mitad de período anteriores.



CUADRO 5: EFECTO 4 – AUMENTO DE LAS TASAS DE MATRÍCULA Y ASISTENCIA ESCOLARES (NIÑOS Y NIÑAS) Y DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS NIÑOS EN LAS ESCUELAS						
	2007 Resultados previstos	2007 Resultados efectivos	Porcentaje efectivo respecto del previsto	2008 Resultados previstos	2008 Resultados efectivos	Porcentaje efectivo respecto del previsto
4.1 Número de niños y niñas matriculados en escuelas primarias que reciben asistencia del PMA	437 633	653 036	149	437 633	421 802	96
4.3 Tasa de asistencia: un 90% de niñas y niños matriculados en las escuelas que reciben asistencia del PMA asisten a clase durante el año escolar. ¹¹	90% niños 90% niñas	91% niños 91,5% niñas	101 102	92	98	107
4.4 Tasas de abandono de niñas y niños en las escuelas primarias que reciben asistencia del PMA	11% niños 9% niñas	11% niños 9% niñas	100 100	10% niños 9% niñas	9% niños 6,5% niñas	110 138
4.5 Proporción de niñas y niños matriculados en las escuelas primarias que reciben asistencia del PMA	0,77:1	0,89:1	116	0,90:1	0,89:1	98

La numeración de los indicadores remite a los documentos a nivel de país.

19. La elaboración, conforme al seguimiento basado en los resultados, de los informes relativos a las realizaciones en los niveles de los productos y los efectos de los componentes MERET-PLUS y APE-CHILD necesita algunas mejoras. Por lo que se refiere al componente MERET-PLUS, en las encuestas utilizadas para realizar el seguimiento de los avances se han modificado algunos de los indicadores, pasando del empleo de cifras reales (por ejemplo, el número de hectáreas de tierra recuperada, la superficie total de suelos mejorados o la superficie de tierra con sistemas de riego mejorados) a los porcentajes de hogares o comunidades que intervienen en determinadas actividades. Desde el punto de vista de la función de evaluación, este último enfoque es menos conveniente que investigar las superficies recuperadas o mejoradas efectivas. Aunque desde el comienzo de la actividad MERET-PLUS se utiliza ampliamente la cifra de 400.000 hectáreas de tierra recuperada, al equipo le ha resultado difícil determinar cuántas hectáreas se han sumado a ese total en el período 2007-2008. Otro ejemplo guarda relación con el nuevo componente CHILD, en el que la falta de datos disponibles ha

¹¹ Los datos con arreglo al seguimiento basado en los resultados relativos a 2008 que se facilitaron al equipo no estaban desglosados por sexo en lo que a este indicador se refiere.



impedido al equipo presentar un cuadro completo de los avances alcanzados respecto de los objetivos en lo concerniente a algunos indicadores, especialmente en 2007.

20. *Impacto.* En general, el PP es eficaz en lo que se refiere al impacto obtenido sobre los beneficiarios y los grupos de beneficiarios. En el marco del componente APE-CHILD, es probable que en las elevadas tasas de matrícula y asistencia hayan influido factores externos, como una diferente actitud de los padres ante la utilidad de la enseñanza primaria para sus hijos y la creciente voluntad de enviarlos a la escuela independientemente de la existencia de un programa de comidas escolares. Hay que realizar un estudio para determinar el peso relativo que tiene la existencia de actividades de APE en una escuela —en comparación con otros factores— en el incremento efectivo del número de niños que asisten a ella. Es probable que esa influencia varíe. El equipo de evaluación cree que las actividades de APE tiene un peso mayor en las decisiones de los padres en las zonas de pastoreo de las regiones de Afar y Somali, mientras que tal vez en las tierras altas influya menos.
21. La ejecución del subcomponente CHILD es el elemento nuevo más relevante dentro del programa de alimentación escolar del PMA en Etiopía a lo largo del período abarcado por este PP. En opinión del equipo de evaluación, no sólo es una fórmula excelente, sino que, además, en las escuelas visitadas parecía contribuir de diferentes maneras a multiplicar el impacto de las escuelas primarias sobre el desarrollo de la comunidad correspondiente y a impulsar la participación de los miembros no estudiantes de la comunidad en actividades de capacitación relacionadas con la escuela. El éxito depende en gran medida de los esfuerzos desplegados por el personal de los *woredas* responsable de las cuestiones educativas sobre el terreno y de la existencia de un presupuesto adecuado destinado a la capacitación y al transporte hasta los centros escolares de esos agentes sobre el terreno. El personal de las oficinas subregionales del PMA es particularmente importante en esta tarea. Debido a las limitaciones presupuestarias, estos oficiales sobre el terreno se ven obligados a apoyar las actividades tanto del componente MERET-PLUS como del APE-CHILD, aun cuando, por lo general, son funcionarios que han recibido capacitación bien en agricultura o bien en educación, rara vez en ambas esferas. Por consiguiente, es fundamental que los oficiales del PMA sobre el terreno reciban capacitación en ambas disciplinas.
22. El componente APE-CHILD ha tenido un impacto positivo en el modo en el que los funcionarios superiores de educación perciben la utilidad y los beneficios sociales y económicos que se obtienen proporcionando una comida altamente nutritiva en los centros escolares a todos los alumnos etíopes de primaria, en particular en las zonas más aquejadas de inseguridad alimentaria y propensas a la sequía. Hay muchas posibilidades de aumentar el impacto de las distintas escuelas en el desarrollo económico y social de las comunidades de su entorno, y la iniciativa CHILD va por buen camino para realizar ese potencial.
23. El componente MERET-PLUS ha tenido un notable efecto de demostración en las iniciativas de rehabilitación de cuencas hidrográficas por toda Etiopía. En cuanto prototipo de programa de gestión sostenible de la tierra y ordenación participativa de los recursos naturales, la iniciativa MERET-PLUS ha introducido los conceptos básicos de aprovechamiento sostenible de la tierra en las principales actividades agrícolas básicas de tal forma que las comunidades de agricultores son el eje principal de esas actividades. Después de haber participado activamente en actividades de alimentos por trabajo (APT), los hogares han seguido aplicando los métodos de aprovechamiento de la tierra aprendidos en el marco del programa MERET-PLUS, porque han entendido la importancia que tiene, para sus medios de subsistencia futuros, seguir protegiendo las mejoras realizadas en las cuencas. Además, los hogares han trasladado los métodos de gestión sostenible de los



medios de subsistencia desde las tierras comunales y, luego, utilizando sus propios recursos, a sus explotaciones y a zonas situadas fuera de los lugares de intervención apoyados por las actividades de APT.

24. El componente MERET-PLUS ha tenido asimismo un gran impacto en la normativa gubernamental relacionada con los recursos naturales y el aprovechamiento de la tierra. Su enfoque, centrado en principios de organización participativos y basados en la comunidad, y en unos elevados estándares para la creación de activos, es el modelo copiado y adaptado en el Programa de protección social basado en actividades productivas (PSBAP) del Gobierno, elaborado en respuesta a dos décadas de llamamientos anuales a los donantes de ayuda alimentaria para conseguir asistencia de emergencia para Etiopía; en el Programa de aprovechamiento sostenible de la tierra, que recibe la asistencia del Banco Mundial y se ejecuta en las zonas con un mayor potencial agrícola, y en el Marco de inversión estratégica para la ordenación sostenible de la tierra del Gobierno etíope, que aún se está elaborando¹².
25. *Sostenibilidad.* El marco cronológico del componente MERET-PLUS es mucho más amplio que los 30 meses que se han sometido a examen en la evaluación, y los indicios de sostenibilidad son más visibles. Hay muchos indicios de que los resultados positivos alcanzados en anteriores actuaciones de gestión de los recursos naturales apoyadas por el PMA empleando APT como incentivo se han mantenido durante un período de 10 o más años una vez finalizado el apoyo de las actividades de APT. Muchos de los antiguos lugares de intervención siguen cubiertos por una densa vegetación y disponen visiblemente de aguas subterráneas y superficiales durante períodos más largos que las zonas adyacentes que no experimentaron esas mejoras, y el mantenimiento de esos logros corre claramente a cargo de los hogares y las comunidades residentes, aun cuando las actividades de APT finalizaron muchos años atrás. Hay una apremiante necesidad de reunir y compartir pruebas que respalden esta hipótesis.
26. La sostenibilidad del programa APE-CHILD se deriva del carácter perdurable de la educación impartida a los estudiantes a los que se pone en condiciones de asistir a la escuela gracias a la disponibilidad de comidas escolares y de raciones para llevar a casa proporcionadas por el PMA. El logro de la enseñanza primaria universal en Etiopía parece estar garantizado en los próximos años, habida cuenta de la evolución actual y de la prioridad asignada a este objetivo por el Gobierno y todos los donantes. La función del PMA de hacer realidad esta meta en algunos distritos aquejados de inseguridad alimentaria es una importante contribución a ese objetivo, que tendrá una sostenibilidad.

Cuestiones intersectoriales

27. *Género.* Los esfuerzos desplegados tanto en el componente MERET-PLUS como en el APE-CHILD para promover las cuestiones de género han sido significativos, serios y productivos. En el componente MERET-PLUS, la mitad de todos los miembros de los comités de gestión de las cuencas hidrográficas son mujeres. En cuanto a los criterios de admisibilidad para recibir las asignaciones de APT, se da la prioridad a los hogares encabezados por mujeres. Muchos agentes de desarrollo (aunque no llegan a la mitad) son mujeres.

¹² Secretaría de Ordenación Sostenible de la Tierra del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República Democrática Federal de Etiopía: *Ethiopian Strategic Investment Framework for Sustainable Land Management*, agosto de 2008: Addis Abeba.



28. En cuanto al programa APE-CHILD, en muchas escuelas participantes rige el principio de la paridad de género entre los estudiantes y, en algunas, el número de niñas supera actualmente al de niños. Cada vez más escuelas han conseguido o están a punto de conseguir la paridad de género entre los maestros. Mientras que en 1991 había 15.000 maestras en Etiopía, hoy en día son 70.000.
29. *VIH y sida.* La lucha contra el VIH/sida es un tema transversal dentro del programa MERET-PLUS. Los supervisores del PMA sobre el terreno y los dirigentes comunitarios, entre ellos, en algunos casos, algunos miembros de los comités de planificación de las actividades MERET-PLUS, participan en “conversaciones comunitarias”¹³ acerca de la lucha contra el VIH/sida financiadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En 2008, sólo el 6% de los lugares MERET-PLUS notificaron que las comunidades locales estaban poniendo en práctica activamente los cambios positivos de conducta recomendados, a pesar de los altos niveles registrados de participación en las “conversaciones comunitarias”, lo que refleja la dificultad de promover efectivamente cambios de conducta en algunos distritos rurales sumamente tradicionales. Es esencial fortalecer esas iniciativas para que consigan tener éxito.
30. En todas las escuelas en que se ejecuta el programa CHILD visitadas, algunos de los indicadores visibles de la eficacia eran la educación en materia de VIH/sida mediante la creación de clubes, la realización temprana de pruebas de detección y la puesta en práctica de actividades destinadas a prevenir la infección por VIH, como foros comunitarios de debate, visitas a domicilio y trabajo voluntario.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evaluación general

31. La valoración general del PP es que se trata de un programa bien orientado hacia cuestiones de gran importancia para el desarrollo de Etiopía, la mejora de la seguridad alimentaria y la difusión de la enseñanza primaria, aunque el volumen de alimentos disponibles sólo ha alcanzado la mitad aproximadamente del objetivo fijado. Cientos de cuencas hidrográficas se han eliminado del programa previsto en muchas de las zonas del país donde se registra una mayor inseguridad alimentaria. Esos recortes acaso provoquen un aumento del número de hogares que necesitan transferencias de alimentos.
32. La principal conclusión acerca del componente APE-CHILD es que debería seguir su curso. En comparación con las conclusiones a que llegaron las dos evaluaciones de mitad de período anteriores, se han registrado mejoras notables en el entorno de aprendizaje de las escuelas en que se realizan actividades de APE y en la actitud de los padres y las comunidades hacia esos centros escolares. El elemento CHILD es una de las principales razones de ese cambio de actitud.

Cuestiones de cara al futuro

33. En lo relativo al futuro de los dos componentes del PP, el equipo de evaluación ha llegado a la conclusión de que deberían continuar, aunque con algunas modificaciones. El componente MERET-PLUS debería proseguir, pero convendría cambiar su mandato (no la

¹³ Un método que promueve la participación de las comunidades en debates tendentes a comprender mejor el VIH y el sida y su impacto en la comunidad, generando soluciones y acciones comunitarias para hacer frente a las causas.



metodología). Debería seguir siendo independiente del PSBAP y centrándose en desarrollar lugares “modelo” participativos para la rehabilitación comunitaria de cuencas hidrográficas y el mantenimiento sostenible de la tierra en todas las zonas de subsistencia de las regiones del país aquejadas de inseguridad alimentaria. En el próximo PP, todos los lugares de intervención MERET-PLUS deberían diseñarse para realizar demostraciones, en cada una de las zonas de subsistencia, de los enfoques más eficaces para lograr mejoras comunitarias sostenibles en la rehabilitación de la tierra y los recursos hídricos, de manera que generen mejoras generalizadas en medios de subsistencia sostenibles.

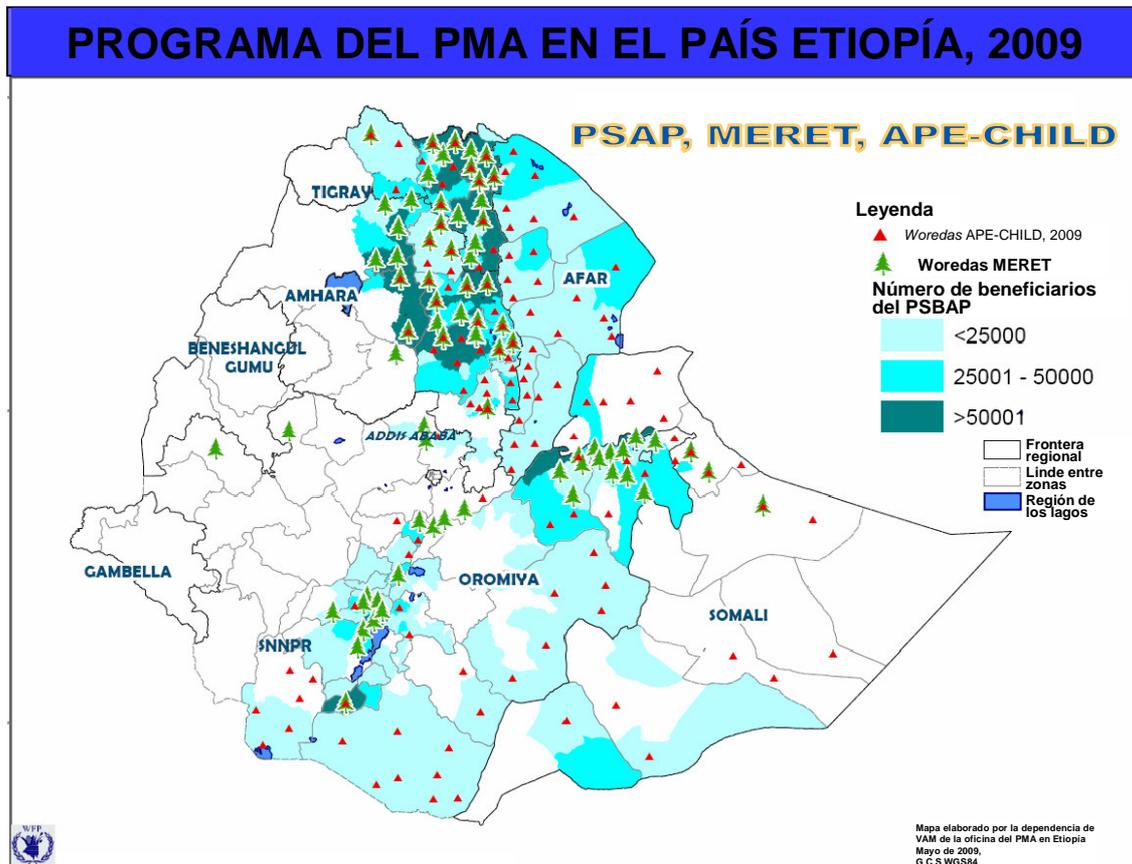
34. El equipo de evaluación insta a que se estudie la posibilidad de que, en el próximo PP, se hagan coincidir en un mismo lugar las escuelas APE-CHILD y los nuevos lugares de intervención MERET-PLUS, para contar con lugares modelo de intervención conjunta en todas las zonas de subsistencia. Las escuelas APE-CHILD situadas en esos lugares conjuntos también se convertirían en escuelas “modelo”. Habida cuenta de que los dos componentes se centran en el desarrollo de la gobernanza comunitaria y el establecimiento de las prioridades locales por obra de las propias comunidades, es casi seguro que la sinergia creada de ese modo contribuiría a reforzar las realizaciones que se pretende lograr en ambas actividades.

Recomendaciones

- 1) Es preciso revisar el modo en que se define a los beneficiarios en el componente APE-CHILD. La actual definición influye negativamente en el análisis de la relación costo-beneficio, así como de los beneficios nutricionales y educativos y del impacto de las comidas escolares en la voluntad de los padres de enviar a sus hijos a la escuela.
- 2) En la Sede debería encargarse un estudio externo de la sostenibilidad del enfoque de rehabilitación de las cuencas hidrográficas aplicado por el PMA en Etiopía. Hay pruebas que indican que los esfuerzos desplegados por el PMA en el componente MERET-PLUS y las actividades anteriores han alcanzado éxitos notables y duraderos; esas pruebas deben validarse.
- 3) El personal superior de la oficina en el país y del Gobierno deben intensificar los esfuerzos invertidos en resolver los problemas que afectan desde hace tiempo a la ejecución, relacionados con los siguientes aspectos: i) la entrega de los productos alimenticios; ii) la compra, por parte de los asociados de los *woredas*, de los bienes que necesita el personal de ejecución, y iii) la tramitación de los anticipos trimestrales que el PMA debe facilitar a los asociados en la ejecución del Gobierno.
- 4) De cara al próximo PP, hay que reconfigurar el componente MERET-PLUS como un programa de “lugares modelo”, participativo y basado en la comunidad, destinado a la rehabilitación de cuencas hidrográficas y al programa de mejora de los medios de subsistencia en todas las zonas de subsistencia de cada región de Etiopía.
- 5) El componente APE-CHILD debería proseguir su curso actual durante el resto del PP 2007-2011. Cuando se diseñe el próximo PP, habría que considerar la posibilidad de hacer más hincapié en las escuelas situadas en los lugares modelo de intervención de las cuencas hidrográficas donde se van a ejecutar actividades MERET-PLUS por zonas de subsistencia. Uno de los objetivos estratégicos debería ser demostrar la sinergia entre los componentes CHILD y MERET-PLUS.



- 6) Se recomienda realizar un estudio para determinar la importancia relativa que tiene la disponibilidad de comidas escolares dentro de las actividades de APE en la decisión de los hogares de enviar a la escuela a los niños en edad de primaria en los distritos etíopes en situación de inseguridad alimentaria.
- 7) La recopilación de datos con arreglo al seguimiento basado en los resultados y su conservación en una base de datos viable sobre los componentes APE-CHILD y MERET-PLUS deben mejorarse para que resulten más útiles al personal directivo.
- 8) Deben perfeccionarse las competencias de los distintos supervisores del PMA sobre el terreno en las suboficinas, para ponerlos en condiciones de realizar el seguimiento de las actividades MERET-PLUS y APE-CHILD y de informar al respecto.
- 9) Hay que asignar mayor prioridad a la capacitación continua del personal sobre el terreno especializado en agricultura y educación a nivel de Despacho y *woreda*, teniendo en cuenta la elevadísima rotación del personal y la importancia fundamental que éste tiene para alcanzar los niveles de efectos deseados.
- 10) Hay que prestar más atención a la cuestión del almacenamiento de los productos alimenticios y a la preparación de las comidas en las escuelas.
- 11) Los oficiales de la oficina en el país y del Gobierno de Etiopía deben mejorar cuanto antes el modo en que las Oficinas de Educación organizan las licitaciones para el transporte de los alimentos a las escuelas.
- 12) La Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad debería prestar más apoyo al PP, por ejemplo, mediante mapas realizados con el sistema de información geográfica que reflejen específicamente los *woredas* o, de ser posible, los lugares en que se llevan a cabo las actividades y que puedan ser modificados para mostrar una amplia gama de datos geográficos, climáticos y relativos a los medios de subsistencia, así como otros datos socioeconómicos, superponiéndolos sobre los lugares MERET-PLUS y APE-CHILD detectados mediante un Sistema Mundial de Determinación de la Posición (GPS).
- 13) En el diseño de la próxima fase del PSBAP se debería tener muy en cuenta la idea de conectar, a partir de 2011, las iniciativas de alimentación escolar respaldadas por el PMA con las actividades del PSBAP.



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.

SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APE	Alimentos para la educación
APE-CHILD	Alimentos para la educación “Los niños en el desarrollo local”
APT	Alimentos por trabajo
CPA	Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria
FEWS-NET	Red del sistema de alerta temprana en caso de hambruna
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPS	Global Positioning System (Sistema Mundial de Determinación de la Posición)
MERET-PLUS	Mejora de la gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles mediante la solidaridad de asociaciones y los usuarios de la tierra
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Programa en el país
PSBAP	Programa de protección social basado en actividades productivas
SNNPR	Región de Naciones, Nacionalidades y Pueblos Meridionales
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo