

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-C
2 mayo 2011
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL APOYO DEL PMA A LAS ACTIVIDADES DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN CÔTE D'IVOIRE

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. S. Burrows tel.: 066513-2519

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

Ésta es la cuarta evaluación del impacto de los programas de alimentación escolar encargada por la Oficina de Evaluación, en la que se presentan datos probatorios sobre la pertinencia y eficacia de la alimentación escolar durante el período de inestabilidad, con el fin de respaldar el diseño de los programas y contribuir a conformar la política de alimentación escolar. En la evaluación se aplicó un enfoque basado en una metodología mixta consistente en el examen de los documentos existentes y la utilización de métodos de recopilación y análisis de datos cuantitativos y cualitativos complementarios. Sin embargo, debido a la inestabilidad política imperante en Côte d'Ivoire a partir de septiembre de 2010, los trabajos sobre el terreno se interrumpieron y no pudieron completarse en la medida y con el rigor previstos inicialmente.

Con su política de “un comedor por escuela”, el programa nacional de alimentación escolar de Côte d'Ivoire es el ejemplo precursor de un programa auténticamente nacional, incorporado en los planes nacionales del sector educativo. Existe una estrategia de sostenibilidad de la alimentación escolar centrada en un modelo basado en la producción local de alimentos, que el PMA ha ido apoyando a lo largo de su evolución.

Tras la división del país en 2002, el programa normal de alimentación escolar, ejecutado por el Gobierno con el apoyo del PMA, se limitó a las escuelas de la región del Sur. En la región Central y Noroccidental controlada por las fuerzas rebeldes, el PMA incluyó un componente de alimentación escolar en dos operaciones de emergencia nacionales sucesivas, destinadas a la conservación de los activos humanos y productivos mientras se hallaban soluciones a la crisis política y de la seguridad. Este arreglo dual continuó en el marco de las dos operaciones prolongadas de socorro y recuperación nacionales consecutivas, ejecutadas entre 2005 y 2009 con el fin de mitigar los efectos de la crisis.

La evaluación constató que el programa del PMA formulado inicialmente era pertinente e idóneo para las necesidades del momento. Sin embargo, como la inestabilidad continuó, los instrumentos de que disponía el PMA y la relación del Programa con la Dirección nacional de comedores escolares dejaron de contribuir a la consecución de los efectos previstos en materia de educación y de igualdad de género, o al logro de los beneficios de la red de protección social. Los impactos potenciales en la nutrición, que no fueron previstos explícitamente, no se pudieron medir.

Aunque las operaciones del PMA suministraron comidas a un número muy elevado de niños en las zonas controladas por los rebeldes y en el Sur, el número total y la regularidad de los días en que se proporcionaron comidas fueron insuficientes para estimular la escolarización la asistencia y la finalización de los estudios. La evaluación no observó diferencias en las tasas de matrícula y de rendimiento escolar entre los grupos beneficiarios y los grupos no beneficiarios en ambas zonas. Además, en lo que se refiere a la finalización de la escuela primaria, las niñas seguían rezagadas con respecto a los niños. No se encontraron más que indicios poco convincentes de que las comidas escolares ofrecieran ventajas importantes a los hogares en forma de transferencia de valor, particularmente a los hogares más vulnerables.

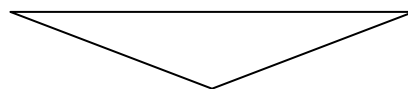
Además, los factores externos causados por la prolongación del conflicto y que escapaba al control del PMA repercutieron negativamente en los resultados al aumentar los niveles de vulnerabilidad, lo que redujo la posibilidad de los hogares de garantizar la educación de sus hijos. Ello afectó sobre todo a los hogares más vulnerables, cuyos ingresos ahora son sensiblemente inferiores a los de sus contrapartes menos vulnerables. Algunos hogares vieron en la reanudación del programa de alimentación escolar el indicio de una vuelta a la normalidad, pero la imposibilidad de establecer previsiones sobre las comidas escolares influyó de manera negativa en la relación costos-beneficios que representaba el envío de los niños a la escuela.

Ante la disminución de los fondos y el aumento de la demanda registrados después de 2007, el PMA dio su acuerdo a la decisión del Gobierno de atender el mismo número de escuelas con menos alimentos, en lugar de reducir el número de éstas, lo que también incidió negativamente en los resultados.

En conclusión, el compromiso del PMA de apoyar la estrategia de sostenibilidad del Gobierno hasta que el programa de alimentación escolar alcanzara la autosuficiencia estaba ampliamente justificado antes de la crisis. Sin embargo, cuando el Gobierno perdió el control del 60% del territorio nacional y el 40% de la población del país durante un período prolongado, dicho compromiso no contribuyó del todo al logro de los objetivos del PMA en materia de educación, igualdad de género y redes de protección social.

La evaluación formula 10 recomendaciones destinadas a reorientar la ayuda del PMA hacia donde sea más necesaria, utilizando las modalidades más apropiadas para los objetivos de la política actual del PMA, y armonizando la cobertura del programa con los recursos disponibles de manera que se pueda garantizar el normal desarrollo de las actividades de alimentación escolar.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación del impacto del apoyo del PMA a las actividades de alimentación escolar en Côte d’Ivoire” (WFP/EB.A/2011/7-C) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.A/2011/7-C/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por 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. Ésta es la cuarta de una serie de evaluaciones del impacto de la alimentación escolar, en que se aplica un enfoque basado en una metodología mixta, encargada por la Oficina de Evaluación del PMA y destinada a reforzar la rendición de cuentas y el aprendizaje. Los objetivos de la presente evaluación son los siguientes:
 - i) evaluar la pertinencia y eficacia de la alimentación escolar en un entorno inestable;
 - ii) evaluar los efectos y el impacto logrados en relación con la nueva visión del PMA de la alimentación escolar en tanto que red de protección social;
 - iii) determinar los cambios que fueran necesarios para aumentar la pertinencia y eficacia de la alimentación escolar en entornos inestables.
2. Desde 2002, Côte d'Ivoire está dividida en dos zonas: la zona del Sur controlada por el Gobierno, y la zona Central y Noroccidental, donde tenían su base los antiguos rebeldes de la organización Fuerzas Nuevas (véase el mapa en el Anexo). La evaluación se concibió para evaluar el impacto en ambas zonas.
3. En el enfoque basado en una metodología mixta se preveía realizar, entre otras cosas, un examen de la bibliografía y los datos disponibles y varias encuestas basadas en una muestra representativa de 1.260 hogares seleccionados al azar, utilizando un proceso de muestreo en dos etapas. La mitad de los hogares pertenecía a 30 comunidades, seleccionadas también al azar, de las zonas abarcadas por las operaciones de alimentación escolar del PMA ("comunidades beneficiarias"); y la otra mitad, a 30 comunidades de los mismos distritos pero de zonas totalmente carentes de comedores escolares ("comunidades no beneficiarias"). La comparación entre las comunidades beneficiarias o no beneficiarias facilitó la determinación de los resultados obtenidos por el programa.
4. Los trabajos sobre el terreno para la evaluación se interrumpieron debido al anuncio repentino de elecciones en Côte d'Ivoire y a la crisis política que éste desencadenó. Las entrevistas y los grupos de discusión previstos a nivel escolar y con una amplia gama de partes interesadas tuvieron que reemplazarse por entrevistas telefónicas, lo cual limitó considerablemente el alcance y el rigor de la evaluación en comparación con el plan inicial.
5. La unidad principal de análisis para evaluar el impacto fueron los hogares. Los datos se analizaron de dos maneras: i) comparando las comunidades beneficiarias con las comunidades no beneficiarias de una misma zona —la del Sur o la Central y Noroccidental—, y ii) comparando las respuestas de los hogares de las comunidades beneficiarias y de las comunidades no beneficiarias de ambas zonas. Además, la evaluación agrupó los hogares con arreglo a su nivel de vulnerabilidad y determinó si los impactos variaban por grupo de vulnerabilidad.

Contexto del país

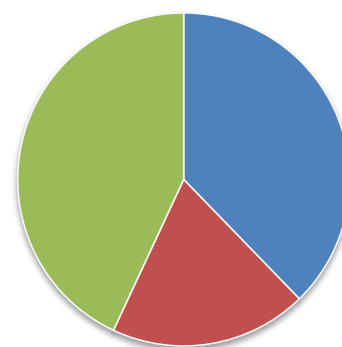
6. Durante los tres decenios siguientes a la independencia proclamada en 1960, Côte d'Ivoire fue uno de los países más prósperos de la región y, en consecuencia, con altos indicadores de desarrollo humano. En 2009, sin embargo, ocupaba el puesto 163 en la escala de 182 países clasificados con arreglo al índice de desarrollo humano. Según la encuesta sobre los niveles de vida llevada a cabo por el Gobierno en 2008, la proporción de la población clasificada como pobre pasó del 38,4% en 2002 al 50% en 2007.

7. Durante todo el período abarcado por la presente evaluación, no hubo casi ningún momento en que no se registraran disturbios del entorno sociopolítico en algún lugar de Côte d'Ivoire. Este hecho se refleja en el número de las escuelas primarias que funcionaban en el país, que descendió de 8.975 en 2001 a 5.784 en 2003. En el curso del año escolar 2006/2007, el optimismo generado por las perspectivas de paz hizo que este número aumentara a 9.106, y, para 2009/2010 funcionaban en total 10.009 escuelas. Sin embargo, durante el período preelectoral de 2010 y la crisis posterior, las escuelas permanecieron cerradas.

Apoyo del PMA al programa de alimentación escolar (de 1999/2000 a 2009/2010)

8. Desde 1998 hasta 2002, la asistencia del PMA a la educación formaba parte del plan nacional para el desarrollo del sector educativo¹ y del programa de sostenibilidad de la alimentación escolar del Gobierno², que es un modelo precursor del programa de alimentación escolar con productos locales. Este programa, que es gestionado por la Dirección nacional de comedores escolares (DNC) del Ministerio de Educación con arreglo a la política de “un comedor por escuela”, prevé el traspaso gradual de la gestión del programa de alimentación escolar a las comunidades, por medio de los comités de aldea. Después de la crisis desatada en septiembre de 2002, el programa habitual de alimentación escolar ejecutado por la DNC con el apoyo del PMA se limitó a las escuelas del sur del país. Para complementarlo, el PMA incluyó la alimentación escolar en dos operaciones de emergencia (OEM) nacionales consecutivas, destinadas a la conservación de los activos humanos y productivos mientras se buscaban soluciones a la crisis política y de la seguridad. En la zona Central y Noroccidental, estas actividades fueron ejecutadas por el PMA con organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas. Este arreglo dual continuó en el marco de dos operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) nacionales consecutivas, ejecutadas de 2005 a 2009 con el fin de mitigar los efectos de la crisis. En la Figura 2 se presenta una tabla cronológica de los principales eventos externos y de las modificaciones registradas en las operaciones del PMA durante los últimos 10 años.

Figura 1: Porcentaje de los comedores escolares que reciben apoyo del PMA



¹ Gobierno de Côte d'Ivoire. 1998. *Plan National de Développement du secteur Education/Formation* (Plan nacional de desarrollo del sector de la educación y la capacitación). Abidján.

² Gobierno de Côte d'Ivoire. *Programme Intégré de Pérenisation des Cantines Scolaires* (Programa integrado para una alimentación escolar sostenible). Abidján.

9. En las dos zonas, entre el 70% y el 90% de las escuelas que participaban en el programa de alimentación escolar recibieron asistencia del PMA. En el año escolar 2009/2010, participó en el programa de alimentación escolar poco más del 50% de todas las escuelas del país. En la Figura 3 se muestra el valor de las contribuciones del PMA a Côte d'Ivoire de 2001 a 2009, pero no se registra el porcentaje destinado a la alimentación escolar.
10. En 2009, se concedió otra vez la prioridad al programa de sostenibilidad de la alimentación escolar en un nuevo proyecto de desarrollo del PMA (107590). Actualmente existen en el país 229 grupos de alimentación escolar con productos locales, aunque menos del 5% de los comedores escolares ha alcanzado la autosuficiencia total.

Figura 2: Tabla cronológica de los eventos importantes y de las operaciones del PMA, 1999-2010

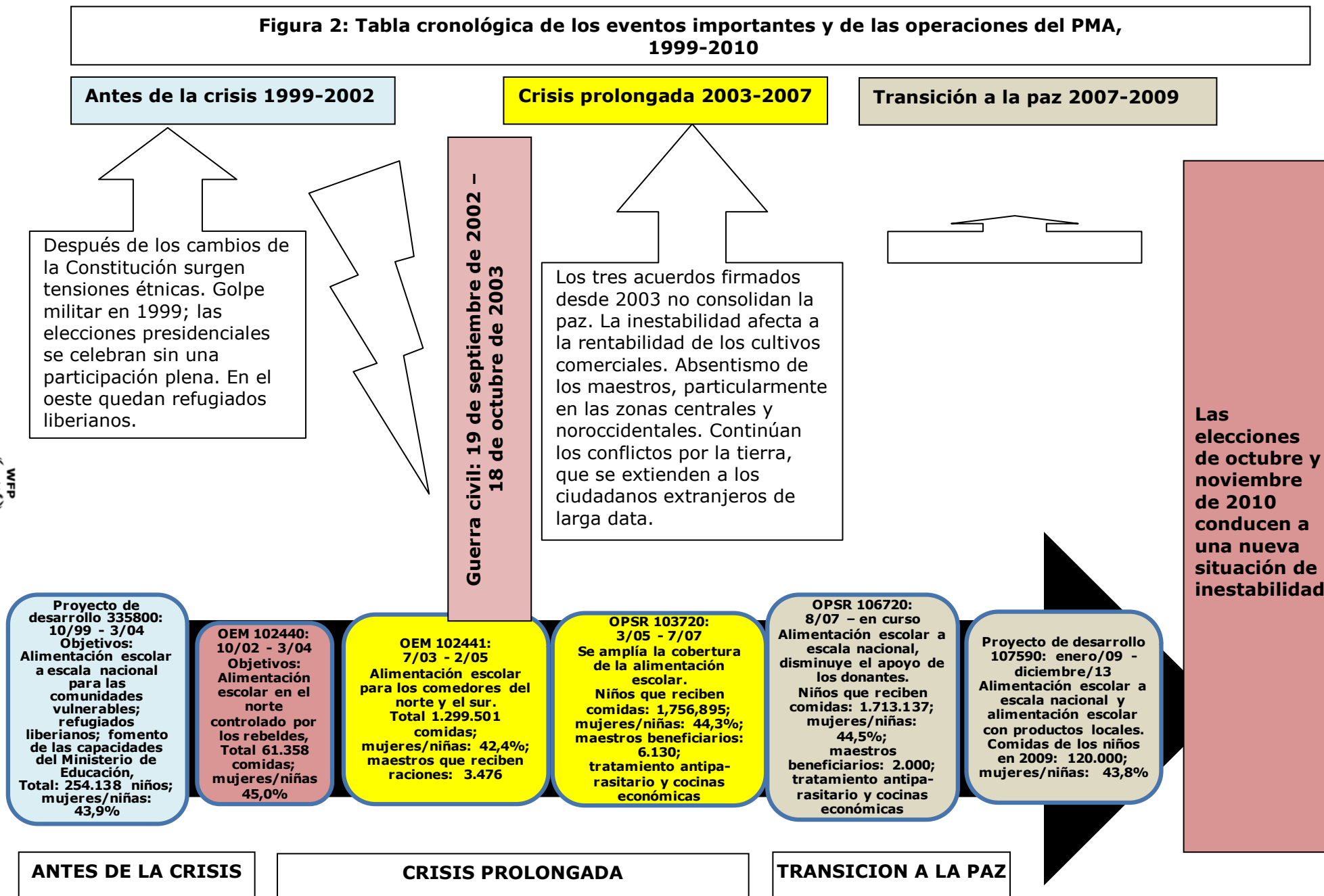
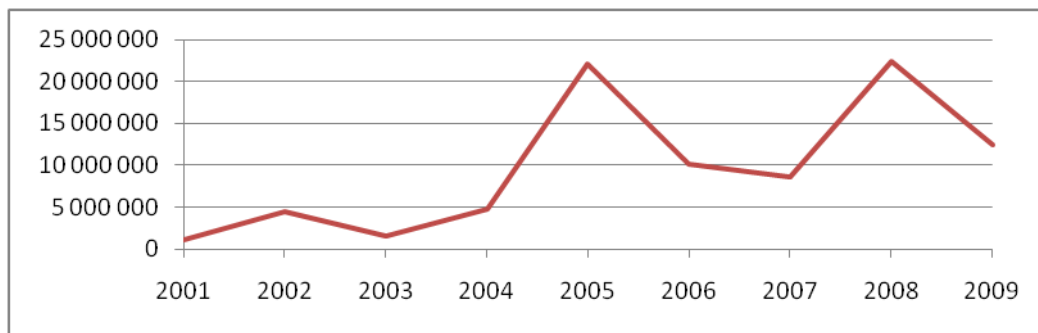


Figura 3: Contribuciones del PMA a Côte d'Ivoire de 2000 a 2009 (dólares)

11. Desde los años ochenta, un elemento central de la estrategia de sostenibilidad de la alimentación escolar ha sido el cobro a los alumnos de una tarifa de 25 francos CFA (alrededor de 0,05 dólares al valor actual) por comida escolar. Los comités de gestión escolar han recibido el encargo de buscar el modo de que los niños de los hogares más vulnerables puedan seguir participando.

EFFECTOS E IMPACTOS DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Educación y aprendizaje

12. Según datos de las Naciones Unidas, de 2003 a 2009 las matrículas nacionales descendieron en las escuelas primarias del 92% al 81% para los niños y del 70% al 64% para las niñas. La evaluación no observó diferencias estadísticamente significativas en las tasas de matrícula entre los hogares pertenecientes a las comunidades beneficiarias y no beneficiarias tanto del Sur como de la zona Central y Noroccidental. Sin embargo, desglosados en las tres clases de vulnerabilidad, los datos de los hogares revelaron que aproximadamente el 17% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria de los hogares más vulnerables nunca se había matriculado, comparado con el 11% de los hogares menos vulnerables. En este caso tampoco hubo diferencias estadísticamente significativas entre los hogares de las zonas beneficiarias y no beneficiarias.
13. Las estadísticas del Banco Mundial relativas a la educación durante el período evaluado indican tasas de finalización de los estudios muy bajas, que oscilan entre el 41% en 1999 y el 46% en 2009. En el caso de las niñas, las tasas de finalización de los estudios se mantuvieron en dos tercios de las correspondientes a los niños durante el período evaluado. Las tasas de abandono siguieron situándose en un nivel inaceptablemente alto, esto es, del 20%.
14. Los datos de los hogares recopilados por el equipo de evaluación comprobaron que las tasas de promoción de los alumnos bajaban sensiblemente en momentos clave del ciclo educativo, a saber a la edad en que el niño puede asumir responsabilidades en el hogar, y a la edad en la que los padres consideran que el niño ha alcanzado un nivel de educación suficiente. En la zona Central y Noroccidental los niños alcanzaban estos momentos críticos a edades menores que en el Sur, pero no había diferencias entre los grupos beneficiarios y no beneficiarios.
15. También se comprobó que, por término medio, solo un tercio aproximadamente de los niños en edad escolar alcanzaba niveles de educación acordes con su edad, y que los niños de los hogares más vulnerables tenían menos probabilidad de alcanzarlos que los de hogares moderadamente vulnerables o menos vulnerables. Además, en la zona Central y Noroccidental, las tasas de rendimiento conseguidas por los niños de hogares

pertenecientes a todas las categorías de vulnerabilidad eran menores que las conseguidas por los niños de los hogares más vulnerables del Sur. En esta zona, las tasas de graduación eran casi el doble de las de la zona Central y Noroccidental, tanto en los grupos beneficiarios como en los no beneficiarios.

Figura 4: Nivel de instrucción alcanzado (apropiado a la edad de los alumnos) por categoría de vulnerabilidad

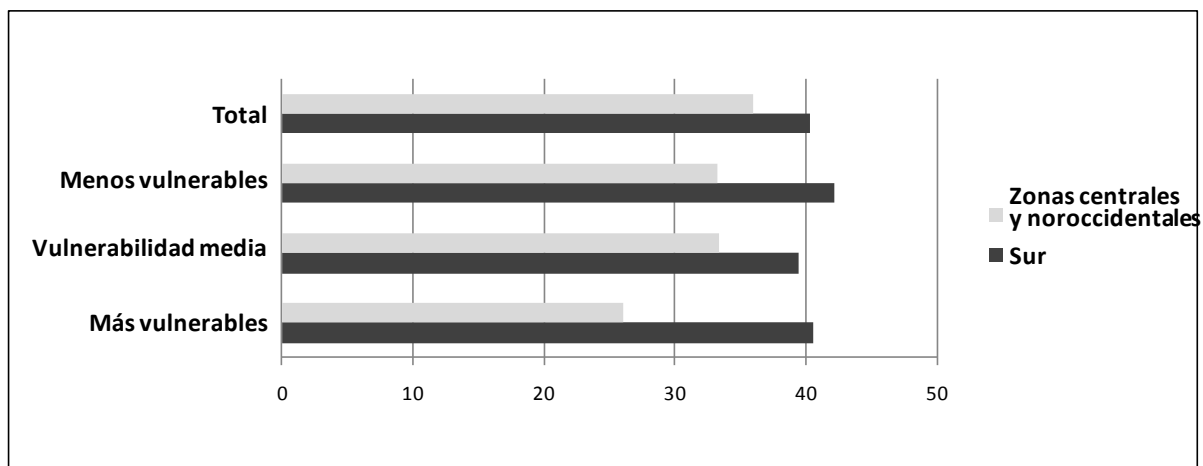
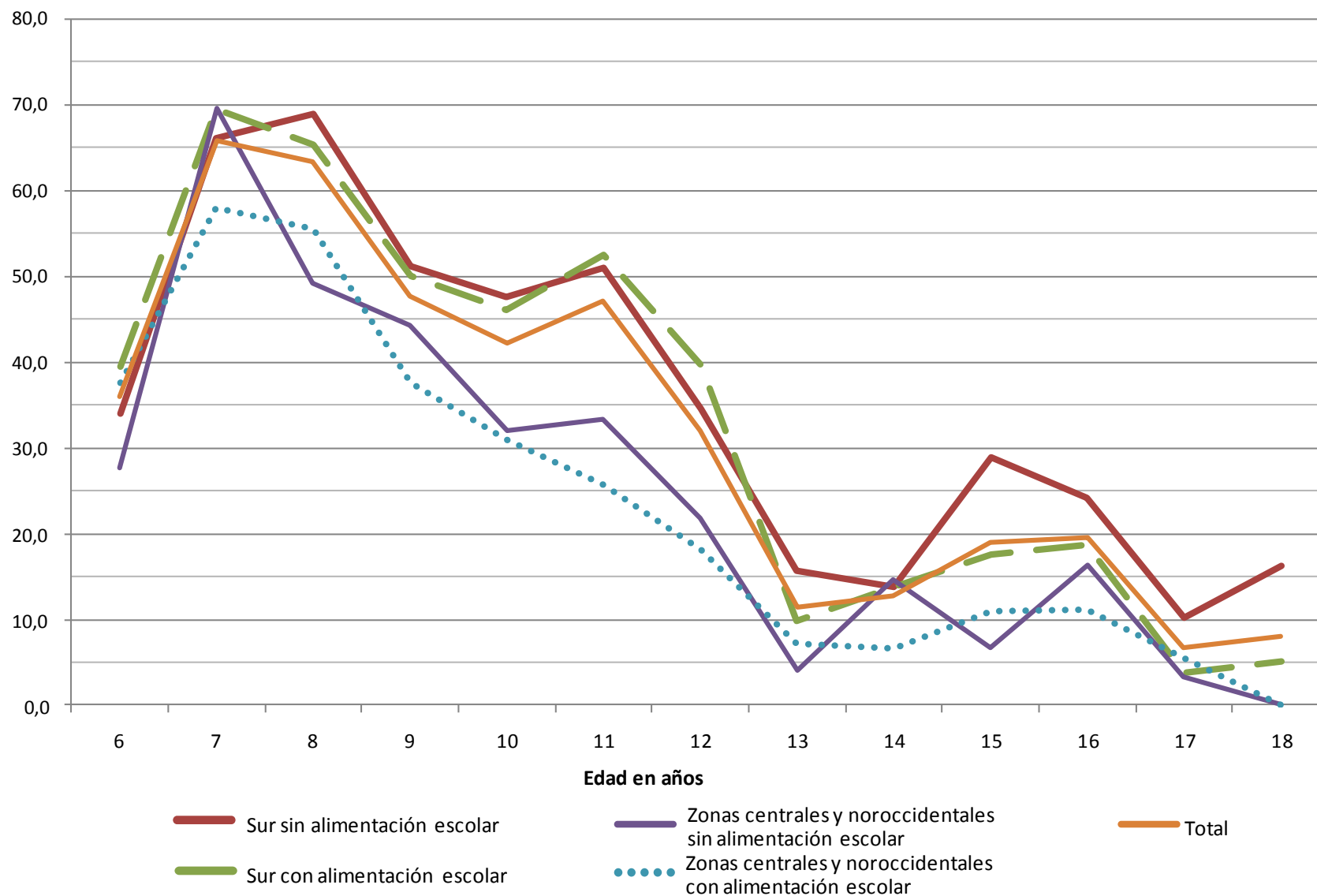


Figura 5: Nivel de instrucción por edad, zona y condición de beneficiario/no beneficiario



Nutrición

16. La mejora nutricional no era un objetivo explícito del apoyo del PMA al programa de alimentación escolar. Además, desde junio de 2010 los comedores escolares no han estado funcionando, de manera que no tenía sentido comparar la diversidad de la dieta y el consumo de alimentos³ entre los hogares de las comunidades beneficiarias y no beneficiarias.
17. Durante el período de evaluación, las canastas de alimentos suministradas diferían en función del tiempo y espacio y en cuanto a la regularidad del suministro. Como los datos de que se disponía eran incompletos, no fue posible realizar un examen sistemático de la composición de la ración. Además, la crisis política de 2010 impidió que el equipo de evaluación verificara las raciones actuales.
18. Sin embargo, la evaluación constató que los hogares de la zona Central y Noroccidental consumían, por término medio, más comidas por día que los del Sur, mientras los hogares más vulnerables de ambas zonas tenían una diversidad alimentaria (para adultos y niños) mucho menor y comían menos comidas por día que otros hogares. Para todas las categorías de vulnerabilidad, en la zona Central y Noroccidental los promedios eran más bajos que en el Sur, con la excepción del número de comidas de los hogares menos vulnerables, que no era estadísticamente diferente en las dos zonas.

Transferencia de valor

19. La interrupción de los trabajos sobre el terreno impidió calcular el valor de los alimentos transferidos. Sin embargo, tanto en el Sur como en la zona Central y Noroccidental, los dos beneficios del programa de alimentación escolar más citados fueron los ahorros en alimentos o en dinero para los hogares, y el aumento del tiempo libre de que disponían los adultos, que a menudo lo aprovecharon para dedicarse a actividades productivas y generadoras de ingresos. Los hogares pertenecientes a la categoría más vulnerable obtuvieron más beneficios de la alimentación escolar que los hogares menos vulnerables.
20. El 50% aproximadamente de todos los hogares, independientemente del nivel de vulnerabilidad, gastaba menos dinero en alimentos en los días en que se proporcionaba alimentación escolar, pero entre el 30% y el 40% gastaba la misma suma que en los días en que no se proporcionaba dicha alimentación. No obstante, el 52% de los hogares más vulnerables continuaba preparando almuerzos, mientras el 38%, no. A causa de la interrupción de los trabajos sobre el terreno, el equipo de evaluación no pudo descubrir las razones por las que estos hogares continuaban preparando comidas. Entre las posibles explicaciones se podría citar el hecho de que los alimentos servidos en las escuelas no correspondieran a las hábitos culturales de los hogares o que éstos no tuvieran la certeza de que en todo momento se proporcionara alimentos en la escuela. Para determinar los verdaderos motivos de este comportamiento, sería necesario organizar grupos de discusión en los que participaran los padres e hijos de los grupos vulnerables.
21. Era más probable que los hogares pertenecientes a la categoría más vulnerable, en comparación con los de las otras categorías, consideraran el comedor escolar una buena inversión, siempre que tuvieran el dinero para pagar los 25 francos CFA solicitados. Sin embargo, una evaluación de 1992 del programa de comedores escolares en escuelas primarias (1989-1993) había constatado que los 25 francos CFA habían llegado a ser de hecho el principal criterio de selección para decidir qué niños tendrían acceso a las

³ Para medir los efectos de la nutrición existen indicadores sustitutos.

raciones cuando en la escuela había menos comidas disponibles que niños. Como consecuencia, no siempre se daban las raciones a los mismos niños. Por ejemplo, podía darse el caso de que niños del mismo hogar se turnaran para recibir el dinero necesario para la alimentación escolar, con consecuencias negativas para los efectos en materia de aprendizaje, redes de protección social y nutrición. Además, se tendía a excluir a los hogares más vulnerables que disponían, en el mejor de los casos, de poco dinero en contante. Aún reconociendo la importancia del principio, la evaluación de 1992 había recomendado reducir la tarifa a 15 francos CFA en las regiones más pobres. Sin embargo, la evaluación de 2009 de la OPSR 106720 constató que las escuelas seguían cobrando 25 francos CFA por comida, además de otros derechos, y dejaban sin acceso a las comidas escolares a los hogares extremadamente vulnerables.

22. Aunque la DNC dio instrucciones a las escuelas para que establecieran fondos a fin de asegurar que los niños de los hogares más vulnerables tuvieran acceso a la alimentación escolar, esta medida, al parecer, no ha sido suficiente para lograr este objetivo.
23. Las estimaciones hechas por los padres de los gastos anuales de escolarización por hijo no mostraron variaciones apreciables entre los hogares de las comunidades beneficiarias y no beneficiarias. Sin embargo, se observaron diferencias entre los grupos según su nivel de vulnerabilidad. Para los hogares más vulnerables, los gastos medios por hijo eran de 15.159 francos CFA (cerca de 30 dólares), frente a los 23.903 francos CFA (50 dólares) —es decir, aproximadamente un 60% más— desembolsados por los hogares menos vulnerables.
24. Como los hogares más vulnerables tienen ingresos mensuales medios per cápita de aproximadamente 14 dólares, puede darse que hayan tenido que decidir cuál o cuáles de sus hijos recibirían la comida escolar, porque no podían pagarles a todos. La cuota exigida podría constituir un doble desincentivo para enviar sus hijos a la escuela, porque el hogar, además de tener que pagar el precio de la comida, pierde la contribución que el hijo aporta a las tareas domésticas, las cuales, la mayoría de las veces, se relacionan con la producción y transformación de alimentos.

CÓMO SE PRODUCE EL IMPACTO DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR

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

25. La guerra civil influyó considerablemente y de diferentes maneras en los resultados. Primero, la interrupción de la financiación estatal trastornó gravemente los servicios sociales en la zona Central y Noroccidental. Los padres de los alumnos, que ya pasaban apuros, tenían que recaudar fondos entre ellos para que las escuelas siguieran funcionando. Segundo, la prolongada situación de inestabilidad perjudicó los medios de subsistencia de los hogares, particularmente de aquellos que dependían de la venta de cultivos comerciales y de otras actividades relacionadas con el mercado. Tercero, los robos y las extorsiones cometidos en los puestos de control en las carreteras por las milicias de ambos bandos encarecieron el transporte de los productos al mercados; además, algunas organizaciones independientes⁴ han documentado abusos generalizados contra los derechos humanos, tales como palizas, matanzas y secuestros, tanto en el Sur como en la zona Central y

⁴ Amnistía Internacional y Human Rights Watch.

Noroccidental. La corrupción o el desmoronamiento del sistema judicial, hizo que los delitos quedaran impunes y dejó a los culpables libres de seguir cometiendo sus fechorías⁵.

26. Como consecuencia de la combinación de las pérdidas de ganancias y las amenazas a la seguridad física, se comenzó a sustituir progresivamente la producción de cultivos comerciales por la de cultivos alimentarios, lo que también redujo la demanda de trabajo a jornal, que era una fuente primaria de ingresos para los hogares más vulnerables. El aumento de los niveles de vulnerabilidad redujo la posibilidad de los hogares de enviar sus hijos a la escuela. Ahora los hogares más vulnerables tienen ingresos considerablemente menores que sus contrapartes menos vulnerables. Los motivos para no matricularlos diferían en función de la categoría de vulnerabilidad: los padres que pertenecían al grupo menos vulnerable aducían que sus hijos “todavía no tenían la edad para ir a escuela”, mientras que los del grupo más vulnerable esgrimían principalmente motivos financieros o culturales. Más de una tercera parte declaró que no podía pagar la escuela, y más del 10% no permitía que sus hijos la frecuentaran.
27. Los hogares más vulnerables habían tenido que retirar sus hijos de la escuela, especialmente durante los momentos críticos del ciclo agrícola. Existen pruebas documentales de que en tales circunstancias los niños eran reclutados por las fuerzas rebeldes y las milicias, lo que dificultaba su readaptación a una vida pacífica en las escuelas cuando éstas reabrían. La influencia de estos factores en las decisiones adoptadas por los hogares es evidente: los niños de los hogares menos vulnerables tienen muchas más probabilidades de alcanzar un nivel de instrucción acorde con su edad que sus contrapartes más vulnerables.
28. Durante los 10 años objeto de evaluación, el apoyo prestado por los donantes ha sido desigual. Debido al prolongado conflicto, que coincidió con un período de importantes catástrofes naturales registradas en diversas partes del mundo, fue difícil obtener compromisos de los donantes, particularmente después de la firma de los acuerdos de paz de Uagadugú en 2007. En un momento en que la población tenía máxima confianza en un retorno a la normalidad, y volvía a preocuparse por la educación de sus hijos, el apoyo de los donantes descendió al 60%, lo que redujo el volumen de los productos alimenticios suministrados y el número de días de distribución de alimentos a los niños.

La función de los factores vinculados a la ejecución bajo el control del PMA

29. Por término medio, solo el 29% de los hogares encuestados durante la evaluación tenía un hijo que había recibido comidas escolares diarias en el último mes. En esto no hubo diferencias importantes de una zona a otra. Las entrevistas telefónicas indicaron que los días escolares en que se sirvieron comidas durante el curso escolar 2009/2010 fueron poco menos del 45% en las zonas Central y Noroccidental y algo más del 50% en el Sur. En general, cuando no había comidas escolares, los niños pequeños abandonaban la escuela a la hora del almuerzo y ya no regresaban, mientras que los mayores regresaban después del almuerzo o se quedaban en la escuela sin comer.
30. Durante el período prolongado de inestabilidad, la estrategia del PMA fue la de continuar apoyando la política del Gobierno de “un comedor por escuela”. A medida en que la lasitud de los donantes comenzaba a sentirse después de los acuerdos de paz de Uagadugú, la insuficiencia de las reservas alimentarias, unida a la decisión de continuar atendiendo al mismo número de escuelas con menos alimentos en lugar de atender a menos

⁵ Décimo octavo informe parcial del Secretario General sobre la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (S/2008/645, 13 de octubre de 2008).

escuelas, redujeron la eficacia del servicio prestado y afectaron a los efectos del proyecto. Según informadores importantes, la decisión de continuar proporcionando arroz a las escuelas del Sur pero no a las de las zona Centrales y Noroccidental contribuyó a crear entre las comunidades la impresión de que el Gobierno favorecía la zona meridional.

Interacciones entre los factores contextuales y los factores vinculados a la ejecución

31. Al desatarse la crisis en septiembre de 2002, los factores contextuales colisionaron con los factores internos vinculados a la ejecución en la zona Central y Noroccidental, con tres consecuencias negativas: i) a menudo los empleados del Gobierno optaban por trasladarse al Sur, o bien no recibían sus sueldos, lo que aumentaba la carga de las comunidades que tenían que pagar el sueldo de los maestros o el estipendio de los docentes voluntarios; ii) al principio, las escuelas de las zonas que estaban en manos de los rebeldes se cerraron, y cuando se reabrieron no tenían reservas alimentarias para un servicio diario de alimentación escolar ni recursos para apoyar una enseñanza de calidad, y iii) las drásticas restricciones a la libertad de movimiento debidas a la inseguridad dificultaban las estrategias de subsistencia de los hogares y los dejaban sin los recursos necesarios para contratar la mano de obra que requerían y enviar sus hijos a la escuela.
32. Según la información recogida entre los miembros de las comunidades, el seguimiento de las existencias alimentarias no era meticuloso una vez que los alimentos se habían distribuido a las inspecciones locales de la enseñanza primaria para que las comunidades los recogieran. Cuando las inspecciones locales no estaban en pleno funcionamiento o cuando las ONG distribuían los alimentos a las comunidades, la situación de inseguridad hacía difícil el cumplimiento del programa por parte de los supervisores externos, y los padres y maestros no se sentían facultados para supervisar el uso eficaz de las existencias alimentarias.

CONCLUSIONES

33. El programa de alimentación escolar formulado inicialmente antes de la crisis era pertinente a las necesidades de ese momento y apoyaba claramente el deseo del Gobierno de mejorar las tasas de matrícula y rendimiento escolar, particularmente en el caso de las niñas, a través de su política de “un comedor por escuela”. Sin embargo, como la inestabilidad continuó más allá de la fase de emergencia, los instrumentos de que disponía el PMA y la relación entre el PMA y la DNC dejaron de contribuir al logro de los efectos educativos o de los beneficios de las redes de protección social que se habían previsto.
34. Aunque en las operaciones del PMA se proporcionaban comidas a un gran número de niños de las zonas Central y Noroccidental y del Sur, utilizando alimentos enriquecidos, el número total y la regularidad de los días en que se distribuían comidas eran insuficientes para estimular la escolarización, la asistencia y la finalización de los estudios. No había diferencias en cuanto a las tasas de matrícula y de rendimiento escolar entre los grupos beneficiarios o no beneficiarios tanto del Sur como de la zona Central y Noroccidental. Además, en cuanto a la finalización de la escuela primaria, las niñas continuaban rezagadas con respecto a los niños. Los impactos potenciales de la nutrición no pudieron medirse porque los comedores escolares dejaron de funcionar en junio de 2010, antes de que comenzaran el trabajo sobre el terreno. No se encontraron más que indicios pocos convincentes de que las comidas escolares ofrecieran ventajas importantes a los hogares en forma de transferencia de valor, particularmente para los hogares más vulnerables. Para estos hogares, dada la imposibilidad de garantizar el suministro seguro de las comidas

escolares, el costo de sacrificar el aporte de los hijos a las tareas domésticas a cambio de su instrucción era demasiado elevado como para seguir enviándolos a la escuela.

35. Los factores externos causados por el conflicto prolongado también influyeron notablemente en los resultados porque, al aumentar los niveles de vulnerabilidad, redujeron la posibilidad de los hogares de educar a sus hijos, particularmente en el caso de los hogares más vulnerables cuyos ingresos son considerablemente más bajos ahora que los de sus contrapartes menos vulnerables. En la reanudación del programa de alimentación escolar algunos hogares vieron el indicio de una vuelta a la normalidad, pero, la imposibilidad de establecer previsiones sobre la asignación de alimentos, debilitó este aliciente para seguir enviando sus hijos a la escuela.
36. Antes de la crisis, el apoyo del PMA a un programa auténticamente nacional estaba ampliamente justificado. El Gobierno había formulado una estrategia de sostenibilidad que el PMA se había comprometido a apoyar hasta que el programa de alimentación escolar hubiera alcanzado la autosuficiencia mediante la producción de alimentos por parte las comunidades locales. Pero esta estrategia no contribuyó del todo al logro de los objetivos del PMA en materia de educación, igualdad de género y redes de protección social cuando el Gobierno perdió el control del 60% del territorio nacional y del 40% de la población.
37. En la coyuntura creada después de 2007 con la disminución de los fondos y el aumento de la demanda, el hecho de que el PMA estuviera de acuerdo con la decisión del Gobierno de atender al mismo número de escuelas con menos alimentos, en lugar de seleccionar y atender a un número menor de ellas, también influyó negativamente en los resultados. Además, durante el prolongado período de inestabilidad y de creciente desigualdad geográfica en el país, el suministro de diferentes canastas de alimentos puede haber contribuido a crear un sentimiento de desigualdad.
38. La crisis que estalló en Côte d'Ivoire en 2010 ocasionó el cierre de los servicios de educación y limitó las posibilidades del equipo de evaluación de entender todas las consecuencias que la inestabilidad sociopolítica representaba para los hogares vulnerables. Hasta que no se llegue a obtener una información más detallada mediante evaluaciones de la vulnerabilidad y la seguridad de los hogares vulnerables, no se podrá proponer nuevos modelos de cooperación.

RECOMENDACIONES

Recomendaciones que entran en el ámbito de competencia del PMA

39. **Recomendación 1:** Reorientar el apoyo a la alimentación escolar hacia el mejoramiento de las tasas de matrícula, finalización de los estudios y promoción, particularmente para los hogares más vulnerables, cuando se estabilice la situación sociopolítica. Una vez que se resuelva la crisis actual, realizar un estudio destinado a comprender mejor las causas subyacentes de la menor presencia de las niñas en la escuela, de suerte que la estrategia seleccionada capte los problemas particulares a los que ellas hacen frente.
40. **Recomendación 2:** Mejorar la regularidad del seguimiento participativo, inicialmente por parte del personal del PMA y posteriormente por parte de los subcomités escolares de gestión de los alimentos, de manera que las comunidades aumenten su confianza en el compromiso del PMA y de la DNC relativo a los comedores escolares y al mejoramiento del acceso a la educación, particularmente de las niñas.

41. **Recomendación 3:** Volver a introducir las raciones para llevar a casa o las transferencias de dinero para los hogares extremadamente vulnerables durante la temporada de carestía hasta la recolección de las cosechas, para alentar a los hogares a continuar enviando sus hijos a la escuela, en vez de retirarlos para disponer de mano de obra en los momentos críticos del ciclo de producción de alimentos.

Recomendaciones que requieren la colaboración con otros participantes

42. **Recomendación 4:** Volver a negociar con la DNC la estrategia de selección de los beneficiarios, para asegurar que los niños de los hogares más vulnerables tengan acceso a la alimentación escolar. La estrategia podría incluir: i) la creación de un fondo de becas utilizando una parte de los 10 francos CFA por comida que actualmente pagan los alumnos a la DNC por los costos operacionales de la alimentación escolar, para que los hogares más vulnerables tengan acceso a las comidas escolares, o ii) la implantación de una política nacional que garantice a los hogares más vulnerables el acceso a las comidas.
43. **Recomendación 5:** Armonizar la cobertura con los recursos. Cuando se supone que los recursos disponibles son menos de lo previsto, proporcionar alimentos a menos escuelas, dando prioridad a los que viven en las zonas más expuestas a la inseguridad alimentaria y en situación de inseguridad sociopolítica. La distribución de los alimentos debería mantenerse durante el 90% de los días de apertura de las escuelas. Ello requerirá una selección juiciosa de las comunidades beneficiarias del apoyo del PMA, utilizando los resultados de una evaluación de la seguridad alimentaria y de los riesgos realizada a escala nacional.
44. **Recomendación 6:** Revitalizar en las escuelas los subcomités de gestión de alimentos mediante el fomento de sus capacidades para seguir el programa de alimentación escolar y exigir transparencia a la DNC en lo concerniente a la calidad y cantidad de los alimentos, de manera que puedan mantenerse la eficiencia y la eficacia del sistema y la confianza de las comunidades en él.
45. **Recomendación 7:** Con la DNC y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), elaborar una gama de actividades para los grupos comunitarios con el fin de promover la sostenibilidad de los comedores escolares. La producción de alimentos para el consumo en las escuelas es sólo una opción; habría que examinar otras, particularmente para las comunidades periurbanas y aquellas en las que se producen tensiones por la propiedad de la tierra.
46. **Recomendación 8:** Cuando la temporada de carestía y de las cosechas coincide con las vacaciones escolares, negociar con la DNC la posibilidad de ofrecer a los que abandonan los estudios escolares actividades de preparación para la vida activa, con el apoyo del PMA mediante el suministro de comidas escolares y raciones para llevar a casa.
47. **Recomendación 9:** Una vez superada la crisis actual, identificar las escuelas con tasas de finalización de los estudios más bajas a escala nacional y regional, y organizar grupos de discusión con la participación de una amplia gama de padres, maestros y ancianos para determinar las formas de mejorarlas. Si el problema es la calidad de la enseñanza, buscar organizaciones de la zona que trabajen en el sector de la educación y averiguar si están disponibles a incluir en su programación estas comunidades, contando con la asistencia alimentaria del PMA.
48. **Recomendación 10:** Si continúa la crisis actual, el PMA debería llevar a cabo una evaluación rápida de la seguridad alimentaria, organizando grupos de discusión con representantes —mujeres, hombres y niños— de hogares de las diversas categorías de vulnerabilidad, para determinar la pertinencia de la actual modalidad de la alimentación

escolar y lo que hace falta cambiar a fin de que el programa de alimentación escolar constituya una red de protección social para los hogares más vulnerables. Es preciso realizar este trabajo antes de que pueda determinarse la combinación apropiada de mecanismos de ejecución (transferencias de dinero, raciones para llevar a casa, galletas, comidas calientes en la escuela) para sustentar el compromiso de los hogares relativo a la educación de los niños en edad de asistir escuela primaria durante una situación prolongada de inestabilidad.

ANEXO

MAPA DE CÔTE D'IVOIRE DESPUÉS DEL ACUERDO
DE LINAS-MARCOUSSIS DE 2003



LEYENDA:

Zona controlada por el Gobierno (Sur)

Zona no controlada por el Gobierno (organización Fuerza Nueva) – Zona central y noroccidental

Zona de protección establecida en 2003, transformada en “zona de confianza” por el Acuerdo de Uagadugú de 2007

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

DNC	Dirección nacional de comedores escolares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OEM	operación de emergencia
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación