

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 20-23 febrero de 2006

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/2006/7-B

23 enero 2006

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO SOBRE EL EXAMEN TEMÁTICO DE LA ORIENTACIÓN DE LA AYUDA EN LAS OPERACIONES DE SOCORRO

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 los funcionarios del PMA encargados 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.

Director, OEDE: Sr. K. Tuinenburg Tel.: 066513-2252

Oficial de Evaluación, OEDE: Sr. J. Marzilli Tel.: 066513-3179

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



RESUMEN

En el presente examen temático de la experiencia del PMA en materia de orientación de la ayuda alimentaria en las operaciones de socorro, basado en estudios de casos ejecutados en Etiopía, el Darfur en el Sudán, Kenya, Malawi y Myanmar, se llegó a la conclusión de que la orientación de la ayuda del PMA era particularmente satisfactoria en lo referente tanto a la formación de órganos de orientación de la ayuda compuestos por diversos interesados y a la participación en ellos, como al logro de mejoras en la orientación de la ayuda a lo largo del tiempo y en todas las clases de intervenciones de emergencia. Sin embargo, se estimó que el PMA podía aprovechar mejor su amplia experiencia en esta esfera para superar las dificultades recurrentes.

En el decenio anterior, el PMA había adoptado dos medidas sustanciales en materia de orientación de la ayuda: i) apoyar las estructuras de orientación compuestas por distintas partes interesadas encargadas de la elaboración y aplicación de los métodos de orientación y del diseño de los programas; y ii) adoptar un enfoque de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad. Las estructuras de orientación de que reúnen a distintas partes facilitan la coordinación, el aprovechamiento de la experiencia interinstitucional y la aceptación de los métodos por parte de los interesados. La orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad confieren a las comunidades la posibilidad de seleccionar a las personas más necesitadas y reducen los costos administrativos y de distribución de alimentos de los organismos.

Los dos aspectos más negativos de la experiencia del PMA en materia de orientación de la ayuda son: i) la insuficiente discriminación en el uso de las diversas modalidades de ayuda alimentaria, que puede dar lugar a una doble cobertura y a demandas administrativas excesivas sobre el PMA y sus asociados; y ii) la aplicación deficiente e incoherente del seguimiento de los supuestos en que se basa la orientación de la ayuda y de sus efectos.

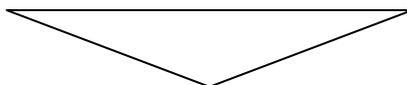
El PMA tiene una considerable experiencia en materia de orientación de la ayuda alimentaria en una variedad de situaciones, pero todavía carece de una política unificada y de directrices generales en esta esfera. De ahí que los enfoques de la orientación de la ayuda y sus resultados suelen depender demasiado de la experiencia individual del personal y, por tanto, no logren aprovechar plenamente la experiencia más amplia del PMA y de otros organismos. Un análisis más completo de esta experiencia, acompañado de una investigación y directrices mejoradas, algunas de las cuales ya se están preparando, puede mejorar aún más la calidad y coherencia de la orientación de la ayuda.

El equipo encargado del examen reconoció que la orientación ideal de la ayuda supone entornos de trabajo ideales que a menudo no existen, especialmente en una situación de emergencia, por lo que es posible que algunas de las recomendaciones de este informe no sean viables más que en operaciones de larga duración, con plazos de ejecución prolongados, que dispongan de abundantes fondos y recursos y cuenten con gobiernos y asociados dispuestos a colaborar y con datos e infraestructuras adecuados. En situaciones menos ideales, las recomendaciones deben por lo menos ayudar a los directivos para que, al tomar una



decisión con respecto a las estrategias y los métodos de orientación de la ayuda, tengan en cuenta una variedad más amplia de factores. En la práctica, son los directivos responsables de las intervenciones quienes han de adoptar las decisiones relativas a la selección de los beneficiarios: las políticas y directrices pueden establecer parámetros, plantear cuestiones y sugerir técnicas, pero siempre se necesitará capacidad de juicio para decidir acerca de la línea de acción adecuada en un determinado contexto.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento “Informe resumido sobre el examen temático de la orientación de la ayuda en las operaciones de socorro” (WFP/EB.1/2006/7-B).

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento de decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



ALCANCE Y OBJETIVOS DEL EXAMEN

1. La Oficina de Evaluación (OEDE) del PMA encargó la realización de este examen temático de la orientación de la ayuda alimentaria en operaciones de socorro para:
 - mejorar el conocimiento que el PMA y los miembros de la Junta tienen de los desafíos y las limitaciones con los que se enfrentan el Programa y otras organizaciones para garantizar la eficacia y eficiencia de la selección de beneficiarios;
 - identificar oportunidades para mejorar la orientación de la ayuda en situaciones de socorro, basándose en el reconocimiento sistemático de las enseñanzas adquiridas, las buenas prácticas y las dificultades y desafíos recurrentes; y
 - contribuir a la elaboración de una política en materia de orientación de la ayuda en situaciones de socorro.
2. El examen temático abarcó cinco estudios de casos nacionales de orientación de la ayuda en operaciones de socorro ejecutadas en el Darfur, Etiopía, Kenya, Malawi y Myanmar, que ofrecían a este respecto una diversidad de contextos. En la elección de los países también influyeron otros factores, como la capacidad del personal de la oficina en el país de contribuir al examen. Se esperaba extraer enseñanzas genéricas que pudiesen aplicarse a la diversidad de situaciones de emergencia en las que el PMA solía trabajar.
3. El examen analizó nueve operaciones, desde la fase de terminación del análisis de las necesidades hasta las de seguimiento, evaluación y retroinformación. Los análisis de las necesidades se examinaron sólo en la medida en que facilitaban información para el proceso de orientación de la ayuda.¹ Las contribuciones adicionales a este informe y la profundización posterior de algunas cuestiones provienen del examen de las conclusiones de los estudios de casos realizado por expertos homólogos en un taller celebrado en Roma, en junio de 2005.
4. El examen no permitió medir directamente la magnitud de los errores de orientación de la ayuda en las operaciones visitadas; no todas las operaciones disponían de datos recopilados y analizados. La falta de datos desglosados limitó el examen de los costos de la orientación de la ayuda. No se estudiaron los aspectos de la orientación relacionados con las cuestiones de género, porque en 2005 el PMA había ejecutado un estudio general sobre el cumplimiento de sus Compromisos ampliados relativos a la mujer, que incluía la orientación de la ayuda.
5. En cada uno de los estudios de casos nacionales, el equipo examinó los documentos de antecedentes y se entrevistó con el personal del PMA, con los representantes gubernamentales, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) asociados, así como con algunos hogares beneficiarios y no beneficiarios, para tener un panorama general del proceso de orientación de la ayuda.

Definición de orientación de la ayuda

6. A los efectos de este examen, por orientación de la ayuda se entiende "...el proceso de identificar a los beneficiarios previstos de un programa y, luego, de garantizar en la medida de lo posible que los beneficios lleguen realmente a esas personas y no a otras."

¹ El análisis de las necesidades es el tema de otro examen interno y actividades de desarrollo en el marco del proyecto conjunto PMA/CE "Fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia".



(Sharp, K. 1997. *Targeting Food Aid in Ethiopia*. Londres, *Save the Children Fund* (Reino Unido).

7. La orientación de la ayuda es una de las actividades más importantes en el diseño y ejecución de los programas de ayuda alimentaria; comprende varias actividades que se llevan a cabo en el ciclo de los proyectos. En su sentido más amplio, abarca desde la evaluación inicial del contexto hasta la definición de los requisitos para recibir asistencia y la selección previa, pasando por la determinación de la magnitud de las necesidades mediante la planificación estratégica y la selección de las modalidades de ayuda, lo que conduce a una nueva evaluación de las necesidades mediante la actividad de seguimiento y evaluación, y a la reconsideración de las modalidades de la ayuda alimentaria.
8. La orientación de la ayuda alimentaria en las operaciones de emergencia (OEM) y operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) es importante por tres motivos principales:
 - para llegar a las personas más necesitadas de alimentos;
 - para aprovechar de la mejor manera posible los limitados recursos y elevar al máximo su impacto;
 - para evitar el exceso de oferta de ayuda alimentaria, que puede tener repercusiones negativas en las comunidades y en el mercado, dando lugar por ejemplo a dependencia y desplazamiento de las redes tradicionales de reciprocidad social en el primer caso, y a una disminución de los precios y desincentivos, en el segundo.

El PMA y la orientación de la ayuda

9. Las declaraciones y directrices de política del PMA en materia de orientación de la ayuda se encuentran diseminadas en varios documentos (véase Hoskins, A. 2004. *Targeting General Food Distributions: Desk Review of Lessons from Experience*. Roma, PMA). Pero la amplia experiencia del PMA en esta esfera no se ha analizado sistemáticamente ni se ha incorporado en los documentos de política y las directrices, a pesar de los considerables progresos realizados en la comprensión del proceso de orientación de la ayuda, y de las innovaciones introducidas en algunos aspectos de esta actividad. Lo que hace falta es unificar la experiencia del PMA y reconocer las enseñanzas adquiridas, las buenas prácticas y los desafíos persistentes para fundamentar la política y determinar en qué esferas es necesario realizar mayores investigaciones y nuevas inversiones y fomentar las capacidades.
10. El PMA se vale de una variedad de mecanismos para la orientación de la ayuda alimentaria, entre ellos el análisis de la vulnerabilidad y las evaluaciones de las necesidades que permiten identificar las zonas y los grupos más necesitados, y la ayuda de los oficiales comunitarios y administrativos y de los asociados cooperantes para la detección de los beneficiarios más necesitados y la selección de modalidades de ayuda alimentaria que otorguen prioridad a determinados grupos. Durante los últimos cinco años, el PMA ha utilizado cada vez más un nuevo método de selección de los beneficiarios basado en la labor de organismos tales como Oxfam y *Save the Children Fund* (Reino Unido). Este método, conocido como orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad, utiliza los conocimientos y recursos de las comunidades para identificar a las personas más necesitadas de ayuda alimentaria y administrar la distribución de alimentos.



Conceptualización de los enfoques de orientación de la ayuda empleados por el PMA

11. A los efectos de este examen temático, la orientación de la ayuda se conceptualizó de la siguiente manera:
 - **la orientación administrativa de la ayuda**, realizada por personas ajenas a los grupos beneficiarios: esta categoría abarca tres tipos de orientación de la ayuda: i) la orientación geográfica, que consiste en seleccionar las zonas; ii) la orientación institucional, que se aplica a las zonas atendidas por una institución, como por ejemplo un centro escolar o un centro de salud materno-infantil; y iii) la orientación comunitaria, que confía a los dirigentes de las aldeas, los jefes de clan y oficiales administrativos la responsabilidad de elaborar listas para el registro de los beneficiarios y la emisión de cupones para alimentos;
 - **la orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad**, en las que la selección de los beneficiarios de la comunidad se lleva a cabo mediante métodos democráticos y transparentes, y las estructuras comunitarias se encargan de administrar la distribución de la ayuda alimentaria; y
 - **la autoselección**, en la que se ofrece a las personas y a los hogares la posibilidad de ser beneficiarios ya sea mediante su participación en actividades de alimentos por trabajo (APT) o en distribuciones de productos alimenticios de bajo valor o poco apreciados.

Principales conclusiones y recomendaciones del examen

12. Orientar la ayuda es una labor difícil pues a menudo se lleva a cabo en entornos complejos desde el punto de vista político, social y logístico. En todos los países visitados, el personal del PMA y los asociados cooperantes mostraron un empeño admirable en la identificación y solución de los problemas relativos a la orientación de la ayuda alimentaria. Numerosos indicios confirmaron que el personal del PMA extraía enseñanzas de la experiencia adquirida y fortalecía las actividades de orientación de la ayuda. Basándose en los estudios de casos y en los problemas encontrados, en este informe se formulan recomendaciones para la práctica, las políticas y las directrices con objeto de ayudar al PMA a mejorar la orientación de la ayuda alimentaria en las operaciones de socorro.

⇒ *Análisis del contexto*

13. Los estudios de casos muestran la diversidad de factores políticos, culturales, institucionales y de seguridad y género que pueden influir en el proceso de orientación de la ayuda y en sus efectos. Aunque se llevaron a cabo análisis del contexto, éstos no se aplicaron de manera adecuada o sistemática a las decisiones relativas a la orientación de la ayuda.

Recomendaciones

14. Para cada operación, el PMA debe ejecutar un análisis de los factores que influyen en la orientación de la ayuda alimentaria como base de su estrategia de intervención. En situaciones de emergencia complejas, es particularmente importante que en este análisis de la situación se incluya un examen detallado de los conflictos. Se ha de elaborar una lista de comprobación y directrices más específicas de los factores contextuales que pueden afectar a los efectos de la selección de beneficiarios para ayudar al personal del PMA a emprender



análisis prácticos pero detallados de la situación, de suerte que puedan planificarse estrategias de orientación de la ayuda óptimas.

⇒ *Estructuras de orientación de la ayuda*

15. En los estudios de casos se observaron una variedad de mecanismos y estructuras institucionales para la adopción de decisiones sobre la orientación de la ayuda. Las estructuras más formales y complejas se establecieron en Malawi, Kenya y Etiopía; en Myanmar y el Darfur, las estructuras eran menos formales y la coordinación entre los organismos más limitada. En Kenya, por ejemplo, la experiencia ha demostrado cómo la falta de participación interinstitucional en las decisiones relativas a la orientación de la ayuda alimentaria puede dar lugar a sospechas de parcialidad y, cuando las decisiones se toman a nivel gubernamental, a una incapacidad para resistir a las presiones políticas. Las decisiones adoptadas a este respecto por los gobiernos deben ser dignas de crédito si se quiere obtener y mantener financiaciones externas.
16. Los estudios de casos pusieron de manifiesto aspectos que pueden mejorar la orientación de la ayuda y que podrían reproducirse provechosamente en circunstancias similares en otras partes. Un elemento importante para la obtención de buenos resultados parece ser la existencia de estructuras multiorganismos que participen en la toma de decisiones políticas a través de la prestación de asesoramiento técnico y, de este modo, equilibren las consideraciones políticas y las técnicas. Estas estructuras deben ser institucionales para que no desaparezcan una vez pasada la emergencia y tengan credibilidad y autoridad en las decisiones gubernamentales. Se debe invitar a todas las partes interesadas a participar en la elaboración del método de orientación de la ayuda.
17. Los estudios de casos de Kenya, Malawi y Etiopía muestran los beneficios que aportan las estructuras multiorganismos de orientación de la ayuda para el logro de una selección de beneficiarios que sea eficaz, concretamente:
 - una mayor concordancia de opiniones entre las partes interesadas sobre la existencia y la índole de la inseguridad alimentaria, y sobre los grupos que han de seleccionarse;
 - una comprensión común de los criterios y procesos de orientación de la ayuda, de modo que puedan contar con el apoyo de las partes interesadas en el plano político y ser aplicados de manera más eficaz por los interesados encargados de la ejecución;
 - un foro para el intercambio de experiencias, la solución de las dificultades y la promoción del cumplimiento de las medidas acordadas; y
 - la reducción de la presión política ejercida sobre los gobiernos nacional y local para que la orientación de la ayuda se subordine a intereses particulares más bien que a las necesidades.
18. Sin embargo, una mayor participación de los interesados supone una labor de negociación más intensa y mayores concesiones recíprocas. Habida cuenta de los diferentes programas y mandatos de los organismos, es posible que surjan conflictos con respecto a los métodos, como se ha observado hace poco en varios países, principalmente en el África meridional, donde los métodos de los comités de análisis de la vulnerabilidad se modificaron varias veces ante la presión de los organismos interesados. El riesgo consiste en que los métodos se vuelvan demasiado complejos y, por tanto, inaplicables. Para actuar debidamente será necesario adoptar disposiciones que permitan reducir al mínimo las repercusiones negativas de la participación de amplios grupos: como ejemplos se pueden citar los mecanismos para tener en cuenta las opiniones minoritarias, los procedimientos normales de verificación para asegurarse de que los métodos y



procedimientos se sometían a prueba, y los memorandos de entendimiento para evitar que la participación de diversos organismos provoque retrasos.

Recomendaciones

19. El PMA debe seguir promoviendo y apoyando la formación de órganos de coordinación sostenibles integrados por diversas partes interesadas responsables de las evaluaciones de las necesidades y de la orientación de la ayuda alimentaria, y ha de participar en estos órganos y en los subcomités técnicos. La experiencia de estas estructuras multiorganismos debe documentarse y aprovecharse para extraer enseñanzas, e institucionalizarse luego en el seno del PMA. En el caso de que factores relacionados con el contexto político, el sistema de gobierno o la seguridad impidan la creación de órganos oficiales, el PMA deberá tratar de que los organismos y los asociados gubernamentales participen en las decisiones relativas a la orientación de la ayuda para aumentar al máximo la transparencia, aprovechar los conocimientos y experiencias de otros organismos y llegar a un consenso.

⇒ *Orientación geográfica de la ayuda*

20. La selección geográfica es un elemento fundamental en la orientación de la ayuda. Ofrece la oportunidad de identificar al mayor número de personas necesitadas.
21. El PMA se encontró con varias dificultades para poner en práctica la orientación geográfica de la ayuda alimentaria: a menudo las oficinas en los países dependían demasiado de datos secundarios relativos a la seguridad alimentaria. En algunas situaciones, los marcos para el análisis de los datos y la toma de decisiones no se definieron claramente y eran incoherentes, principalmente en las situaciones de emergencia que afectaban a un gran número de personas desplazadas internamente (PDI) y comprometían los medios de subsistencia, y en las zonas donde la inseguridad limitaba la recopilación de datos y la obtención de información actualizada. Con frecuencia no se recopilaban o se recogieron muy pocos datos primarios y no se comprobaron sobre el terreno los datos secundarios ni los resultados analíticos, especialmente en situaciones de conflicto e inseguridad; además, se observó una renuencia a asociar las zonas aquejadas de inseguridad alimentaria o las agrupaciones con la marginación étnica o política y a orientar la ayuda sobre esta base.
22. Otra dificultad que afectó particularmente a las OPSR se relacionó con la posibilidad concreta de identificar y seleccionar sólo a las personas afectadas por una amenaza grave o reciente a la seguridad alimentaria, y no a las que tenían un nivel de inseguridad alimentaria intolerable, entre ellas las personas aquejadas por la pobreza crónica. A menudo el PMA se encuentra en un dilema ante esta cuestión: el personal en el país no puede establecer con facilidad una diferencia —quizá tampoco debe hacerlo— entre grupos de población igualmente sometidos a estrés y necesitados basándose en el hecho de que un grupo ha sido expuesto sólo recientemente a un trauma, mientras que el otro se halla en situación de necesidad desde hace tiempo.
23. Otro desafío que se plantea al PMA es asegurar que se tenga en cuenta a todos los grupos vulnerables para incluirlos en un programa. Una deficiencia inherente a la orientación geográfica de la ayuda es que a menudo los datos sobre los que se basa la selección no pueden desglosarse más que hasta cierto nivel, en el mejor de los casos hasta el nivel de distrito o de grupos económicos en el interior de los distritos. Cuando se excluye a un distrito o grupo económico, todavía puede haber en ellos personas vulnerables más aquejadas por la inseguridad alimentaria que los grupos de las zonas geográficas incluidas, tal como se observó en Malawi y Myanmar. Existe una tensión intrínseca entre la necesidad de disponer de más datos desglosados y los costos conexos. Es muy difícil



encontrar buenos datos secundarios a nivel de distrito, para no hablar de las aldeas o los hogares.

24. Ninguna de las evaluaciones de las necesidades que sirvieron de base para la orientación geográfica de la ayuda en los estudios de casos se sometió a una comprobación objetiva —por ejemplo, mediante la comparación de los indicadores de los efectos, como el del estado nutricional— por parte de los organismos interesados, y no sólo del PMA. En un examen reciente de las evaluaciones de la economía del hogar ejecutadas desde 1995 se observó un solo caso en el que se había sometido a prueba la validez de las evaluaciones.
25. En los programas prevaleció la tendencia a subvalorar la recopilación de información adicional que podía mejorar la orientación geográfica, porque el objetivo prioritario era acelerar las operaciones y no mejorar la precisión. Estos objetivos no son necesariamente incompatibles. A menudo no se recopiló información adicional por motivos de costos, aunque las oficinas en los países no tenían una idea precisa de los costos que suponía la realización de encuestas complementarias.

Recomendaciones

26. La orientación geográfica de la ayuda debe basarse siempre en marcos analíticos dignos de confianza y transparentes que empleen una variedad de datos relativos a la seguridad alimentaria. Lo ideal sería que estos marcos fuesen elaborados por las principales partes interesadas para garantizar su comprensión y aceptación, y que determinaran las necesidades fundamentales de datos; no siempre se pueden orientar los procesos analíticos para ajustarlos a los datos disponibles.
27. El PMA debe determinar las necesidades mínimas de datos para la orientación geográfica de la ayuda, y no ha de caer en la tentación de economizar utilizando los datos que se encuentren casualmente disponibles. Esta posibilidad puede ser una solución inicial momentánea en situaciones de emergencia repentinas, pero no ha de considerarse adecuada más que para las fases iniciales de una crisis imprevista en espera de que se recopilen y analicen datos más fiables.
28. El PMA debe garantizar en todo momento que los datos secundarios y los instrumentos analíticos se complementen con la recopilación de algunos datos primarios y la comprobación sobre el terreno de los datos secundarios importantes, los supuestos fundamentales y los resultados analíticos. La precisión de la orientación geográfica de la ayuda ha de controlarse siempre después de un cierto período de ejecución.
29. El PMA tiene la obligación de señalar a los gobiernos anfitriones y los donantes la existencia de grupos aquejados por situaciones de inseguridad alimentaria que pongan en peligro sus vidas, independientemente de cuáles sean las causas. Aunque el PMA no puede éticamente adoptar decisiones para salvar la vida de algunas personas y no de otras basándose en el carácter efímero de sus dificultades, es posible, no obstante, que se necesiten respuestas pragmáticas. Por ejemplo, el PMA puede determinar, según las circunstancias de cada caso y en consulta con las autoridades y los donantes, si la asistencia de socorro para una población aquejada de inseguridad alimentaria crónica no deba destinarse más que a atender las necesidades de las personas amenazadas por una inseguridad alimentaria aguda o si deba destinarse a todos aquellos cuyo nivel de seguridad alimentaria sea inaceptablemente bajo. En el proceso de toma de decisiones se deben tener en cuenta los probables efectos que los esfuerzos por atender sólo a las necesidades de los grupos aquejados por inseguridad alimentaria aguda pueden tener sobre la orientación de la ayuda.



30. En cada emergencia, se ha de examinar la posibilidad de prestar asistencia a las bolsas de población vulnerable excluida por la agregación de la limitada información geográfica. Por lo menos deberían identificarse y seguirse de cerca las bolsas de población potencialmente vulnerable en las zonas no seleccionadas.
31. El PMA debe elaborar un enfoque coherente para determinar cuándo ha de prestarse apoyo a las poblaciones residentes por acoger a amplias poblaciones desplazadas o encontrarse cerca de ellas: Salvo indicación en contrario, por ejemplo por objetivos políticos o de consolidación de la paz, estas decisiones han de basarse en una evaluación objetiva de las necesidades de alimentos. Cuando no sea posible recopilar datos, ha de utilizarse un enfoque provisional específico para la intervención que deberá someterse nuevamente a evaluación lo antes posible.
32. El PMA debe elaborar directrices e instrumentos presupuestarios indicativos para diferentes métodos de evaluación con objeto de que el personal directivo pueda conocer las consecuencias de las distintas opciones en materia de recursos. Los organismos que llevan a cabo evaluaciones o les prestan apoyo deben recopilar periódicamente información sobre los costos. La mayoría de las veces, el costo será mínimo en comparación con los ahorros potenciales de una selección geográfica rigurosa basada en las necesidades. La ejecución de encuestas más rigurosas y caras ha de reservarse para zonas en que probablemente se produzcan considerables errores de inclusión y, por tanto, ahorros potenciales, y no para las zonas en que todos o casi todos los hogares de la muestra se hallan en una situación de necesidad extrema.

⇒ *Orientación de la ayuda basada en la comunidad*

33. La orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad, que el PMA puso en práctica sólo a partir de 2000, constituye un enfoque habitual en muchas OEM destinadas a personas no refugiadas/PDI que da a la comunidad el control sobre dos aspectos relativos a la asignación de la ayuda alimentaria: la distribución y la selección de los hogares. El control de la comunidad sobre la distribución debería determinar una mejora de la precisión, la transparencia, la imparcialidad y la rendición de cuentas y, en teoría, reducir los costos a cargo de los asociados, aun cuando aumenten los costos para las comunidades.
34. El control de la comunidad sobre la orientación de la ayuda implica que un organismo externo no tiene que diferenciar entre los hogares por lo que concierne a sus necesidades. El supuesto consiste en que la comunidad está en mejores condiciones para establecer tales diferencias; la habilitación de las comunidades para que identifiquen a los hogares beneficiarios aumenta la probabilidad de que la comunidad acepte la orientación de la ayuda intracomunitaria. Este tipo de orientación de la ayuda se empleó en cuatro de los cinco estudios de casos.
35. Una conclusión de este examen es que, en la práctica, la orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad confiere a las comunidades sólo un poder de decisión limitado. Este hecho puede explicarse en parte por el volumen de los recursos disponibles en concepto de ayuda alimentaria y, en parte, por las ideas preconcebidas del PMA y sus asociados cooperantes sobre los hogares que son vulnerables, lo que orientó a las comunidades a la hora de fijar el porcentaje de hogares que debían recibir ayuda y para los cuales se disponía de recursos. Eso puede considerarse efectivamente una orientación de la ayuda basada en la comunidad, combinada con un elemento de orientación administrativa de la ayuda. No hubo ejemplos de la aplicación de un verdadero enfoque de este tipo porque a las comunidades también se les orientó acerca de los tipos de criterios que debían utilizar para determinar cuáles eran los hogares con derecho a recibir ayuda alimentaria. A las comunidades se les informó de que podían modificar los criterios de determinación de



los requisitos necesarios para recibir asistencia basándose en el contexto local, pero en la práctica muy pocas veces éstas se apartaron considerablemente de los criterios recomendados.

36. Los estudios de casos muestran que, a la larga, la medida en que los asociados cooperantes y el PMA imponen criterios y niveles de recursos a las comunidades influye, según el contexto, en la medida en que las comunidades cumplen con los criterios de la orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad.
37. Otros factores también influyeron en el buen o mal resultado de la orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad. En la primera OEM en Malawi y en Etiopía y Kenya, los datos relativos al seguimiento después de la distribución reflejan claramente la renuencia a ajustarse a este enfoque. Los errores de inclusión fueron cuantiosos a causa de la considerable presión ejercida por la comunidad sobre los comités de socorro a favor de una distribución más amplia de los recursos. Por otro lado, en las OPSR de Malawi y Myanmar se observó un cumplimiento general de la orientación de la ayuda, aunque debido a la escasez de recursos no se pudo incluir más que a un porcentaje reducido de hogares, y la comunidad ejerció sólo un control limitado sobre la definición de los criterios para tener derecho a recibir asistencia.
38. Es posible que el enfoque de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad haya sido más eficaz en las OPSR de Malawi y Myanmar porque: i) la crisis era menos grave que en Kenya y Etiopía; ii) existían muchas otras modalidades de ayuda alimentaria de las que podían beneficiarse las comunidades; y iii) se hacía mayor hincapié en los aspectos sociales de la orientación de la ayuda que en los aspectos económicos, lo que permitía incluir a los hogares con huérfanos, los hogares encabezados por una mujer y las personas que padecían enfermedades crónicas.
39. Existen indicios que hacen suponer que en determinados contextos los criterios sociales para la selección de los beneficiarios pueden ser más fáciles de utilizar en la orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad, porque los criterios económicos son más discutibles, especialmente cuando la mayoría de la población es pobre. Sin embargo, los indicadores sustitutivos de la condición social o el estado de salud, tales como las personas que viven con el VIH/SIDA, pueden guardar escasa relación con la inseguridad alimentaria. La experiencia en Kenya indica que este enfoque funciona mejor en entornos agrícolas y agropastorales que en medios pastorales, en los que las relaciones de los hogares o clanes dificultan la labor de identificación de los hogares más vulnerables por parte las comunidades.
40. Con el pasar del tiempo, la aplicación del enfoque de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad y el respaldo a esta modalidad mejoraron en Myanmar, Etiopía y Malawi, a medida que los asociados cooperantes extraían enseñanzas e impulsaban una participación creciente de las comunidades en la elaboración del enfoque.
41. En general, parece existir la necesidad de una mayor comprensión de los contextos en que pueden funcionar la orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad. Cada vez se examinan más las experiencias adquiridas, pero no ha habido una recopilación adecuada de tales experiencias ni un análisis exhaustivo.
42. Sólo en el estado de Rakhine septentrional, en Myanmar, y en Kenya se dispuso de datos sobre los costos del establecimiento de sistemas de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad. La falta de información sobre los costos es una limitación importante para determinar la conveniencia de establecer estos sistemas basados en la comunidad. Se trata de una esfera compleja: por ejemplo, los costos deben considerarse en relación con el organismos encargado de la ejecución y en términos de costos para la



comunidad o los beneficiarios, y la información sobre los costos es significativa sólo en relación con formas alternativas de orientación de la ayuda, por ejemplo en el caso en que se tenga que excluir al 50% de los hogares. Cuando una operación abarca una amplia zona y permite prestar asistencia a un porcentaje relativamente pequeño de la población, las tasas máximas normales de los costos de apoyo directo (CAD) pueden ser insuficientes para sufragar el costo que supone el establecimiento y el seguimiento de un sistema de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad.

43. Los modelos más eficaces de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad probablemente se apoyen en varias pequeñas organizaciones comunitarias y ONG cercanas a las comunidades y que inspiran confianza. Por tanto, los costos de establecimiento de un sistema de este tipo incluyen la capacitación y el fomento de las capacidades de todas las organizaciones participantes, muchas de las cuales a menudo carecen de experiencia. Los procedimientos presupuestarios del PMA no facilitan una considerable inversión inicial en concepto de otros costos operacionales directos (OCOD): los mecanismos financieros que relacionan el desembolso de fondos con los volúmenes previstos y efectivos no permiten efectuar las inversiones necesarias en concepto de OCOD antes de la ejecución.
44. Según los estudios de casos, se necesitaba un tiempo considerable para implantar un enfoque plenamente eficaz de este tipo, lo que suponía sensibilizar a las comunidades y las autoridades locales, crear comités de socorro y fijar y acordar criterios de selección y seguimiento. Este tiempo dependía de si tenían que implantarse los sistemas y de la experiencia de las comunidades y los asociados cooperantes en la aplicación del enfoque. En Myanmar, por ejemplo, ahora se está mejorando el sistema. La duración de la implantación repercute en los costos y determina su conveniencia en un determinado contexto: si se prevé que la emergencia durará poco tiempo, quizá no convenga implantar un sistema de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad. Si se prevé que durará mucho o si existe la necesidad de aplicar un enfoque de este tipo para crear capacidad con miras a futuras emergencias, el tiempo necesario para establecer el programa puede tener menos importancia.
45. La sostenibilidad es una cuestión relacionada debido a que el enfoque de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad representa un instrumento al servicio del desarrollo en el marco de los programas de emergencias. Cuando los organismos invierten en un enfoque de este tipo, deben considerar la manera de establecer una capacidad sostenible para que la puesta en marcha sea más eficaz en las emergencias futuras. Esto afectará en el PMA a la hora de elegir a los asociados: por ejemplo, es posible que se prefieran los organismos que tienen una prolongada presencia y un interés por implantar sistemas de preparación para casos de catástrofe. Actualmente, el PMA tiende a adoptar un enfoque de gestión de las crisis que atribuye prioridad a las asociaciones con todo organismo que pueda aplicar el enfoque rápidamente. Esto se opone al caso de Kenya, donde el PMA impartió capacitación en materia de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad en distritos expuestos a alto riesgo en 2003 y comienzos de 2004, a pesar de que no había ninguna OEM o OPSR en curso.

Recomendaciones

46. Se necesitan más datos para elaborar directrices que ayuden a los organismos a tomar una decisión con respecto a la conveniencia de optar por un enfoque de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad en un contexto particular. Estas indicaciones deberán unificarse a corto plazo en un documento de trabajo que permita tener en cuenta la experiencia adquirida.



47. Para generar esta información, el seguimiento después de la distribución debe analizar regularmente los factores que determinan los buenos o los malos resultados de la orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad en lo referente a la eficacia de la selección. Para este tipo de seguimiento, puede resultar útil elaborar listas de comprobación que incluyan la apreciación de factores tales como los problemas de seguridad y la disponibilidad de otros mecanismos de apoyo institucionales. Luego, en los informes de seguimiento después de la entrega podrán desglosarse los resultados por zona del programa.
48. Cuando las comunidades se oponen a seleccionar a los hogares basándose en criterios económicos, una solución pragmática puede ser recurrir a un proceso en dos etapas en virtud del cual los beneficiarios se seleccionen en primer lugar basándose en criterios sociales, y el proceso se complete luego con arreglo a criterios económicos.
49. Los donantes deben alentar a los organismos de ejecución a facilitar información sobre los costos en la programación futura, incluidos los costos a cargo de las comunidades. Después, esta información ha de compararse con los costos de la orientación administrativas, por ejemplo, el registro de los hogares y la emisión de cupones para alimentos. Deben realizarse investigaciones para comparar los costos de los dos enfoques en un mismo contexto de emergencia. También debería ser posible elaborar un modelo relativo a los ahorros realizados gracias a la orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad, es decir, los recursos ahorrados por no haber seleccionado a todos los hogares, y comparar estos ahorros con los costos efectivos de la aplicación de este enfoque para evaluar los ahorros de recursos. En las directrices debe incluirse información sobre el tiempo necesario para establecer un enfoque de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad.
50. En el marco del proceso de selección de los asociados cooperantes para la aplicación de este enfoque, el PMA debe examinar los mandatos de tales asociados y los objetivos a largo plazo fijados para la comunidad beneficiaria, con objeto de aumentar al máximo el fomento de las capacidades en relación con la ejecución y la sostenibilidad. En los países aquejados por la inseguridad alimentaria y propensos a las catástrofes en los que se ejecutan frecuentemente OEM, puede ser aconsejable asegurar el mantenimiento de la capacidad necesaria para la orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad mediante la capacitación, incluso cuando no haya ninguna OEM en curso o no se prevea ejecutarla.

⇒ *Modalidades de ayuda alimentaria*

51. Todas las operaciones estudiadas tuvieron modalidades semejantes: i) distribución general de alimentos en el marco de las OEM y alimentación de grupos vulnerables en las OPSR; ii) programas selectivos de alimentación terapéutica y suplementaria; iii) alimentación escolar; y iv) APT, alimentos para la creación de activos (ACA) y alimentos para la capacitación (APC). Existe una tendencia creciente a la programación de la ayuda alimentaria a través de estructuras y programas para personas que viven con el VIH/SIDA, como en Malawi, Myanmar y Kenya.
52. La combinación de la modalidad de ayuda, el volumen y la parte relativa de recursos varía poco en función de la magnitud, índole o duración de una emergencia o de cualquier otro criterio. Según los estudios de casos, el hecho de que en los programas de socorro se utilicen varias modalidades de ayuda alimentaria corresponde al orden natural de las cosas y no a una intención concreta y, como consecuencia, se responde a varios objetivos programáticos. Se supuso que diversos objetivos y modalidades cubrirían a todas las poblaciones seleccionadas.



53. Las modalidades habituales de entrega de la ayuda del PMA presentan diferentes puntos fuertes y débiles en lo que se refiere a la orientación de la ayuda que ha de tenerse en cuenta al decidir la modalidad o combinación de modalidades que deben adoptarse frente a una determinada situación. El examen comprobó que una vez establecidas las modalidades, hubo poco seguimiento por parte del PMA para determinar la cobertura de los grupos seleccionados en los programas de alimentación selectiva o alimentación escolar, si bien los programas de distribución general de alimentos y los de alimentación de grupos vulnerables fueron objeto de seguimiento.

Recomendaciones

54. Las modalidades han de seleccionarse principalmente basándose en los objetivos prioritarios de programación, lo que supone conocer las probabilidades de que una u otra modalidad permitan llegar a los grupos seleccionados y obtener el máximo impacto.
55. Al personal sobre el terreno se le debe facilitar una orientación más clara sobre los probables aspectos positivos y negativos de las diferentes modalidades en lo referente a la orientación de la ayuda en un contexto determinado, de suerte que pueda planificar la manera de aumentar al máximo la cobertura de los grupos seleccionados en consonancia con los objetivos primordiales de programación. Existen dos líneas de actuación para ello: i) antes de aplicar un programa, examinar los datos sobre la cobertura que proporcionan las instituciones, por ejemplo los datos sobre la matrícula en las escuelas o sobre las zonas atendidas y cubiertas por los centros de salud; y ii) examinar los aspectos positivos y negativos que conlleva intrínsecamente la selección de las diferentes modalidades, por ejemplo a qué cohortes de edad o grupos étnicos es probable que se tenga acceso con una determinada modalidad.
56. Cuando existen varias modalidades para llegar a los mismos grupos, deben examinarse los costos humanos, financieros y materiales asociados con el establecimiento y mantenimiento de cada modalidad para determinar cuál es la más eficaz en tales circunstancias.

⇒ *Seguimiento de la orientación de la ayuda*

57. Un sistema de seguimiento y evaluación bien concebido debe determinar: i) si la decisión de orientar los alimentos en una zona determinada era apropiada; ii) si la evaluación había permitido identificar a los grupos más necesitados; y iii) si se lograron los objetivos.
58. En los países estudiados, el seguimiento de la orientación de la ayuda fue por lo general insuficiente por motivos diferentes. En Myanmar, el imperativo operacional de organizar el programa impidió el establecimiento de un sistema de seguimiento; en el Darfur, la inseguridad y la falta de experiencia de los asociados cooperantes impidieron un seguimiento sistemático después de la distribución. Actualmente, no existe un sistema del PMA de seguimiento de la orientación de la ayuda que pueda utilizarse en todos los contextos.
59. El modelo de seguimiento utilizado en Malawi es un excelente ejemplo de seguimiento riguroso. Sin embargo, el interés principal se centró predominantemente en la recopilación de datos y no en el análisis de los resultados, por lo que no se aprovechó plenamente la considerable cantidad de datos recopilados.



60. En Etiopía, Kenya y Malawi, el seguimiento permitió calcular los errores de inclusión y exclusión y los coeficientes de eficiencia² de la orientación de la ayuda. Sin embargo, en casi todos los casos hubo incertidumbres metodológicas con respecto al enfoque, así como cierta falta de transparencia.
61. Los estudios de casos muestran que el PMA no verificó la precisión de la orientación geográfica de la ayuda. Se trata de una grave omisión dada las conocidas limitaciones de los datos utilizados para la orientación geográfica de la ayuda en algunos de los países objeto de estudio. En Myanmar, por ejemplo, la falta de información sobre la seguridad alimentaria y la escasa correlación entre el análisis de la seguridad alimentaria y los efectos nutricionales ponen en duda la precisión de la orientación geográfica. En Malawi, hubo considerable incertidumbre con respecto a la orientación de la ayuda en el interior de los distritos en la OEM, en parte como consecuencia del proceso pragmático de negociación y concesiones recíprocas con los oficiales de distrito para obtener apoyo y aceptación.
62. El PMA no recopiló datos en los programas en los países sobre la cobertura de los programas de alimentación institucional, por lo que no se supo claramente qué proporción de la población con derecho a participar en la alimentación escolar se había matriculado en la escuela, ni tampoco qué proporción de niños malnutridos menores de 5 años había participado en los programas de alimentación suplementaria. Se trata de graves omisiones. En el caso de la alimentación escolar, hay muchas probabilidades de que las familias más pobres vivan demasiado lejos para enviar a sus hijos a la escuela o carezcan de los medios necesarios para sufragar los derechos de matrícula, a pesar del incentivo de una ración de alimentos. La información sobre la situación de los niños matriculados mostrará el grado en que se atiende a las personas más pobres.
63. En el caso de la alimentación suplementaria, muchos factores pueden limitar la cobertura, como por ejemplo las condiciones de inseguridad o una infraestructura deficiente. El conocimiento de la cobertura y las omisiones es fundamental para comprender cómo está funcionando el programa y si es necesario modificar el diseño, y para determinar la medida en que participan los beneficiarios seleccionados.
64. Hay un número cada vez mayor de programas de lucha contra el VIH que incluyen un componente de ayuda alimentaria, como por ejemplo en Kenya, Malawi y Magway, en Myanmar, por lo cual cobran una mayor importancia las cuestiones relativas a la orientación que se plantean específicamente en el marco de este tipo de programas, entre las cuales: i) la validez de las enfermedades crónicas como indicador sustitutivo del VIH; ii) la correlación o falta de correlación entre la seropositividad y las condiciones socioeconómicas; y iii) la medida en que esta orientación de la ayuda aumenta la estigmatización de los beneficiarios.

Recomendaciones

65. Se debe instar al personal a considerar el seguimiento y evaluación un medio para que las cosas funcionen, en lugar de un mecanismo de rendición de cuentas, lo que le empujará a solicitar recursos para un seguimiento eficaz. Esta manera de pensar se instaurará más rápidamente si el personal dispone de instrumentos de fácil manejo susceptibles de utilizarse rápidamente con beneficios inmediatos para la gestión y la presentación de informes.

² El término “coeficiente de eficiencia” utilizado en los estudios de casos se refiere invariablemente al coeficiente de eficacia definido en la introducción del presente examen.



66. Es necesario que en todo momento se pueda disponer de recursos para un análisis exhaustivo de los datos del seguimiento.
67. El PMA debe elaborar y apoyar una forma de seguimiento sencillo y flexible, que pueda aplicarse rápida y regularmente para fundamentar las decisiones relativas a la gestión en diferentes contextos. Incluso un sistema informal, como el de solicitar a los asociados cooperantes o los supervisores del PMA que planteen preguntas acerca de la orientación de la ayuda tanto a la población beneficiaria como a la no beneficiaria, puede ofrecer al personal directivo una indicación temprana de la eficacia de la orientación de la ayuda. En caso de que las condiciones de seguridad sean suficientes y se cuente con un personal y una capacidad programática adecuados, deberá establecerse un sistema de seguimiento que sea más válido desde el punto de vista estadístico y que se integre en un marco de gestión basada en los resultados.
68. Ha de perfeccionarse el método utilizado para determinar los errores y la eficacia de la orientación de la ayuda.
69. La mejor práctica en el seguimiento de la orientación geográfica de la ayuda exigirá el seguimiento de los indicadores relativos a la seguridad alimentaria e indicadores afines entre las poblaciones residentes en zonas no abarcadas por la intervención, y su comparación con los indicadores relativos a las poblaciones de las zonas de intervención. Para ello podrían realizarse encuestas sobre la nutrición y la mortalidad y formas de seguimiento rápido de la seguridad alimentaria, tales como el índice de estrategias de supervivencia, formas sencillas de análisis de la economía de los hogares y la aplicación de la escala de Radimer Cornell. Lo ideal sería que el seguimiento de la orientación geográfica de la ayuda alimentaria pudiera incluirse en las actividades corrientes de seguimiento, tal como la evaluación del impacto en el marco del seguimiento después de la distribución. Integrar, cuando sea posible, el seguimiento y la evaluación con diferentes propósitos en una actividad única permitiría reducir los costos y la carga sobre las personas encuestadas.
70. El PMA debe garantizar que los organismos de ejecución compilen los datos sobre la cobertura y la matrícula de los programas de alimentación selectiva y escolar, y debe examinar sistemáticamente estos datos a la hora de evaluar los resultados de la orientación de la ayuda.
71. Se deben establecer sistemas de seguimiento para la nueva categoría de programas de lucha contra el VIH que prevén distribuciones de ayuda alimentaria. En tales sistemas ha de incluirse un conjunto de preguntas relacionadas con la orientación de la ayuda en el marco de este tipo de programas, tales como el papel de las enfermedades crónicas como indicador sustitutivo para el estado serológico, la correlación entre el VIH y las condiciones socioeconómicas y la estigmatización asociada con la orientación de la ayuda sobre la base de la seropositividad o de sus indicadores sustitutos.

⇒ *Directrices sobre la orientación para la orientación de la ayuda alimentaria*

72. Teniendo en cuenta la enorme experiencia en materia de orientación de la ayuda adquirida por el PMA durante los programas de emergencia, y el carácter heterogéneo de la mayor parte de la información, las lecciones aprendidas deben recopilarse para alimentar la memoria institucional y preparar una recopilación de documentos de orientación.
73. La documentación actual no aborda adecuadamente los aspectos aún no resueltos y problemáticos de la orientación de la ayuda para que el personal sobre el terreno tenga conciencia de las lagunas de conocimiento y comprenda que los datos derivados de la experiencia pueden mejorar los conocimientos del PMA.



Recomendaciones

74. Es necesario preparar una recopilación de documentos de orientación más sólida para el personal sobre el terreno encargado del diseño de los programas selectivos, incorporando las directrices ya elaboradas por varias oficinas en los países. Habida cuenta del rápido crecimiento de la experiencia del PMA en materia de orientación de la ayuda y de la evolución de los contextos de orientación de la ayuda, esta documentación tiene que poder mejorarse y actualizarse periódicamente.



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DEL EXAMEN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN —
EXAMEN TEMÁTICO DE LA ORIENTACIÓN DE LA AYUDA EN LAS OPERACIONES DE SOCORRO**

Recomendaciones de la OEDE	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
1. Análisis de la situación (párrs. 13–14)		
<p>a) En todas sus operaciones de socorro, el PMA debe garantizar que los factores clave que influyen en la orientación de la ayuda se incluyan en su análisis de la situación para contribuir de manera más eficaz a la elaboración de las estrategias de orientación de la ayuda. En todas las emergencias complejas, el análisis detallado de los conflictos debe servir de fundamento a las decisiones relativas a la orientación de la ayuda.</p> <p>b) El PMA debe seguir perfeccionando y difundiendo sus directrices normativas y operacionales sobre el análisis de la situación y los conflictos, y asegurarse de que el personal y los consultores tengan la capacidad suficiente para aplicarlas.</p>	<p>PDPT</p> <p>ODAN, ODAV</p> <p>PRC</p>	<p>Paralelamente a este examen, la PDPT está ultimando una nueva política, que se presentará a la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 2006, con objeto de orientar la toma de decisiones con respecto a la orientación de la ayuda. Esta política reconfirmará la importancia del análisis de la situación, entre ellos el análisis de los conflictos, en el diseño de los programas del PMA, incluidos los factores circunstanciales relacionados con la orientación de la ayuda.</p> <p>La versión actual del <i>Manual de evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias</i> contiene indicaciones sobre el análisis de la situación y los conflictos. La ODAN incluirá más directrices detalladas mediante la incorporación de esta recomendación en la versión revisada del Manual, prevista para 2007. La ODAV examinará las directrices normativas y operacionales relativas al análisis de la situación y, cuando corresponda, las completará.</p> <p>El Comité de Examen de Programas (PRC) controlará periódicamente, a título consultivo y como garantía de calidad, que estas directrices, una vez elaboradas y dadas a conocer, se tengan en cuenta plenamente en todas las nuevas propuestas de intervenciones de socorro de emergencia y de recuperación.</p>
2. Estructuras de orientación de la ayuda (párrs. 15–19)		
<p>a) El PMA debe intensificar su participación en las actividades coordinadas de evaluación de las necesidades y orientación de la ayuda ejecutadas por diversas partes interesadas, así como su apoyo a ellas; cuando las condiciones políticas o de seguridad no permitan establecer órganos que reúnan a las diversas partes interesadas, el PMA deberá adoptar un enfoque abierto y transparente de orientación de la ayuda y solicitar aportaciones a todos los interesados pertinentes, incluido los gobiernos.</p>	<p>PDPT</p> <p>ODAN, ODAV</p> <p>OD, ODAN,</p>	<p>La política de la PDPT para 2006 relativa a la orientación de la ayuda en las intervenciones de socorro reconfirmará la importancia de la participación del PMA, cuando sea posible, en los enfoques de evaluación de las necesidades y la orientación de la ayuda que reúnan a las diversas partes interesadas.</p> <p>El PMA estableció para 2005 el objetivo institucional de que el 60% de sus evaluaciones de las necesidades se llevaran a cabo en colaboración con los asociados: gobiernos, ONG locales e internacionales o instituciones regionales; para 2006 el objetivo es del 75%</p> <p>La ODAN y la ODAV examinarán las directrices normativas y operacionales relativas a la participación en estructuras de evaluación y orientación de la ayuda compuestas por las diversas partes interesadas, y revisará estas directrices para incluir las buenas prácticas destacadas en el presente examen, tales como el <i>Manual de orientación sobre programas</i> y las directrices sobre el VAM.</p>



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DEL EXAMEN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN —
EXAMEN TEMÁTICO DE LA ORIENTACIÓN DE LA AYUDA EN LAS OPERACIONES DE SOCORRO**

Recomendaciones de la OEDE	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
<p>d) El PMA debe elaborar directrices e instrumentos indicativos sobre los costos y las necesidades de acopio de datos de la orientación geográfica de la ayuda y otros enfoques de selección de beneficiarios, para que los directivos puedan tener una idea indicativa de las consecuencias de cada uno de ellos sobre los recursos.</p>		
<p>4. Cobertura (párrs. 29–31)</p>		
<p>Las decisiones de si conviene extender la cobertura del PMA a las personas aquejadas de inseguridad alimentaria crónica y aguda deben adoptarse junto con los gobiernos y los donantes, estudiando cada caso por separado. Se han de tener debidamente en cuenta los probables efectos de dichas decisiones en la eficacia de la orientación de la ayuda.</p>	<p>PDPT, ODAN, ODAV</p>	<p>El proyecto SENAC permitirá encontrar distintas fórmulas para distinguir entre inseguridad alimentaria crónica y transitoria. La ODAN y la ODAV examinarán las directrices normativas y operacionales existentes al respecto, y pondrán de relieve las consecuencias sobre la orientación de la ayuda de una distinción de este tipo.</p>



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DEL EXAMEN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN —
EXAMEN TEMÁTICO DE LA ORIENTACIÓN DE LA AYUDA EN LAS OPERACIONES DE SOCORRO**

Recomendaciones de la OEDE	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
5. PDI/refugiados (párr. 31)		
<p>El PMA debe elaborar un enfoque coherente para determinar cuándo debe prestarse apoyo a las poblaciones residentes que hospedan un número importante de personas desplazadas o se encuentran cerca de ellas. Salvo indicación en contrario, por ejemplo por motivos políticos o de consolidación de la paz, estas decisiones han de basarse en una evaluación objetiva de las necesidades de alimentos.</p>	<p>PDPT</p>	<p>En el marco de la elaboración periódica de las directrices, la PDPT examinará la experiencia del PMA en materia de orientación de la ayuda alimentaria a las PDI que viven entre las poblaciones residentes con objeto de determinar si el estudio de caso del Sudán analizado en el examen de la orientación de la ayuda es un caso excepcional o refleja un problema más general en los programas de emergencia del PMA.</p>
6. Orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad (párrs. 33–50)		
<p>a) La orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad debe utilizarse en situaciones apropiadas para conferir a las comunidades la posibilidad de identificar a los beneficiarios, aprovechar la superioridad de sus conocimientos sobre la orientación local de la ayuda y reducir al mínimo los costos.</p> <p>b) El PMA debe elaborar documentos de orientación para ayudar al personal a identificar contextos operacionales adecuados para este enfoque. Dicha labor ha de basarse en el conjunto de datos derivados de las experiencias documentadas al respecto.</p> <p>c) En países particularmente aquejados por la inseguridad alimentaria y expuestos a catástrofes en los que se ejecutan frecuentes OEM, el PMA debe estar preparado para mantener la capacidad</p>	<p>PDPT</p> <p>PDPT</p> <p>OD</p> <p>PDPT</p>	<p>La nueva política sobre la orientación de la ayuda, que se presentará a la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 2006, reconfirmará la importancia de las técnicas participativas, incluidas la orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad.</p> <p>Una vez que la nueva política se haya ultimado y aprobado, la PDPT abordará este asunto en el marco del proceso continuo de elaboración de directrices.</p> <p>Contar con la presencia en el lugar de asociados cooperantes capacitados en previsión de nuevas crisis repetidas, ofrece claras ventajas, pero es difícilmente realizable de manera sostenible. Muchos asociados cooperantes no están presentes más que durante una emergencia y abandonan el lugar cuando la situación vuelve a la normalidad; no necesariamente vuelven en el caso de una nueva catástrofe. Al igual que en el PMA y otros organismos, los asociados cooperantes rotan su personal. El PMA hace frente a limitaciones de fondos como consecuencia de la reducción de los recursos de los donantes para las actividades de desarrollo en todo el mundo. En países expuestos a catástrofes, esta reducción es particularmente problemática pues, a veces, resulta imposible mantener la capacidad de reserva deseable para hacer frente a las emergencias.</p> <p>Esta cuestión se abordará en el marco de la elaboración de las directrices normativas que se indica en la respuesta de la dirección a la recomendación 9.</p>



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DEL EXAMEN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN —
EXAMEN TEMÁTICO DE LA ORIENTACIÓN DE LA AYUDA EN LAS OPERACIONES DE SOCORRO**

Recomendaciones de la OEDE	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
<p>de orientación y distribución de la ayuda basadas en la comunidad mediante la capacitación del personal asociado, incluso cuando no haya ninguna OEM prevista ni en curso.</p> <p>d) Las directrices del PMA deben exhortar a elegir, para la aplicación de este enfoque, a unos asociados cooperantes que cuenten con mandatos bien definidos y capacidades comprobadas, por ejemplo en materia de desarrollo comunitario, y cuya presencia en la comunidad sea suficiente para el logro de sus objetivos.</p>		
7. Modalidades (párrs. 51–56)		
<p>a) El PMA debe asegurar que se haga lo posible para garantizar que las modalidades de ayuda alimentaria se seleccionen estratégicamente basándose en los objetivos de programación y los análisis de situación, teniendo en cuenta las cuestiones relacionadas con la eficiencia y la eficacia.</p> <p>b) Para contribuir al logro de a), en las directrices del PMA se deben incluir indicaciones útiles para la selección de las modalidades de ayuda alimentaria con objeto de: i) lograr los objetivos prioritarios de la operación; ii) asegurar una cobertura óptima de los grupos seleccionados; y iii) tener el mayor impacto en relación con los recursos humanos, financieros y materiales disponibles.</p>	<p>PDPT</p> <p>PRC</p> <p>PDPT</p>	<p>En el marco de la elaboración periódica de las directrices, la PDPT examinará las directrices normativas relacionadas con la selección de modalidades estratégicas y, cuando corresponda, las completará para colmar las lagunas, como las que se identifiquen en este examen.</p> <p>Teniendo en cuenta las directrices adicionales que han de elaborarse (véase más arriba), el PRC participará, con funciones consultivas, para garantizar la observancia de las directrices sobre programas y las mejores prácticas de programación.</p> <p>(Véase el punto a) anterior).</p>



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DEL EXAMEN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN —
EXAMEN TEMÁTICO DE LA ORIENTACIÓN DE LA AYUDA EN LAS OPERACIONES DE SOCORRO**

Recomendaciones de la OEDE	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
8. Seguimiento (párrs. 57–71)		
<p>a) El PMA debe incluir el seguimiento de la orientación de la ayuda en las iniciativas en curso para mejorar el seguimiento en general; estas actividades deben ser estadísticamente rigurosas, sencillas y flexibles y estar encaminadas a identificar y justificar las principales modificaciones que deben introducirse en las estrategias y tácticas de orientación actualmente aplicadas.</p> <p>b) El seguimiento de la orientación de la ayuda debe llevar a cabo un muestreo para determinar la condición de la seguridad alimentaria de las poblaciones que viven fuera de las zonas de intervención, y de las poblaciones que viven en las zonas de intervención.</p> <p>c) El PMA debe adoptar un método para determinar los errores y la eficacia de la orientación de la ayuda y documentarlos en las directrices. Las oficinas en los países del PMA deben recopilar estas estadísticas e indicarlas en los informes periódicos de seguimiento.</p> <p>d) El PMA debe garantizar que los asociados cooperantes recopilen los datos relativos a la cobertura y las tasas de inscripción en los programas de alimentación selectiva y escolar, y ha de examinar sistemáticamente estos datos a la hora de evaluar la eficacia de la orientación de la ayuda.</p>	<p>PDPT</p> <p>OEDP/CMEA</p> <p>OEDE</p> <p>PDPT</p> <p>OEDP/CMEA</p> <p>PDPS</p>	<p>La nueva política sobre directrices, que se presentará a la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 2006, reconfirmará la importancia del seguimiento en los programas de emergencia, incluido el seguimiento de los efectos de la orientación de la ayuda.</p> <p>La OEDP examinará las directrices normativas y operacionales relacionadas con el seguimiento de los efectos de la orientación de la ayuda, y las revisará para que tengan en cuenta las lecciones aprendidas en este examen.</p> <p>(Véase más arriba).</p> <p>Una vez que la nueva política se haya ultimado y aprobado, la PDPT abordará este asunto en el marco del proceso continuo de elaboración de directrices.</p> <p>La OEDP/Enfoque común de seguimiento y evaluación garantizarán la aplicación a través de actividades institucionales comunes de seguimiento.</p> <p>La PDPS examinará y revisará las <i>Directrices para la alimentación escolar</i> para incluir indicaciones sobre la mejor manera de utilizar la alimentación escolar en intervenciones de emergencia.</p> <p>La PDPS colaborará con la ODAN y la OEDP/Enfoque común de seguimiento y evaluación para mejorar los criterios de orientación y seguimiento de la alimentación escolar en situaciones de emergencia; la PDF está examinando las iniciativas experimentales para modificar los métodos basados en el análisis de la economía de los hogares y el índice de estrategias de supervivencia.</p> <p>La PDPS seguirá estrechando las asociaciones con los gobiernos y otros asociados de las Naciones Unidas y ONG a fin de aumentar los flujos de información indispensables para la orientación de la ayuda.</p>



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DEL EXAMEN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN —
EXAMEN TEMÁTICO DE LA ORIENTACIÓN DE LA AYUDA EN LAS OPERACIONES DE SOCORRO**

Recomendaciones de la OEDE	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
9. Orientación (párrs. 72–74)		
Las directrices vigentes sobre orientación de la ayuda deben compilarse, por ejemplo en el <i>Manual de orientación sobre programas</i> , completarse con las directrices adicionales recomendadas por el examen de la orientación de la ayuda, y mantenerse constantemente actualizadas.	PDPT ODO	En el marco de la elaboración periódica de directrices, la PDPT completará las directrices, según proceda. La ODO seguirá supervisando las iniciativas realizadas en el marco del proceso del <i>Manual de orientación sobre programas</i> para unificar las directrices sobre programas, incluidas las relacionadas con la orientación de la ayuda. Este proceso deberá seguir teniendo alta prioridad en el PMA.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

ACA	Alimentos para la creación de activos
APC	Alimentos para la capacitación
APT	Alimentos por trabajo
CAD	Costo de apoyo directo
OD	Departamento de Operaciones
ODAN	Subdirección de Evaluación de las Necesidades de Urgencia
ODAV	Subdirección de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad
ODO	Oficina del Director de Operaciones
OCOD	Otros costos operacionales directos
OEDE	Oficina de Evaluación
OEM	Operación de emergencia
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	Personas desplazadas internamente
PDPT	Dependencia de Situaciones de Urgencia y de Transición
PRC	Comité de Examen de Programas
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

