

Segundo período de sesiones
ordinario de la Junta Ejecutiva

Roma, 22 - 24 de mayo de 1996

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAISES

Tema 7 del programa

COLOMBIA - PEP

RESUMEN

Se estima que en Colombia alrededor de 6,2 millones de personas viven en condiciones de pobreza absoluta, a pesar de los continuos progresos de la economía en los últimos dos decenios. Estas personas no están en condiciones de satisfacer sus necesidades nutricionales básicas, y a menudo residen en zonas rurales donde se ven afectadas por la violencia y no tienen acceso a los servicios esenciales. La asistencia del PMA a Colombia ha dado resultados tangibles en cuanto a la generación de empleo e ingresos y la creación de una infraestructura rural de base; además, la ayuda alimentaria ha servido para atraer recursos adicionales del Gobierno hacia programas destinados a los grupos indígenas y otras comunidades rurales. La necesidad de la asistencia del PMA se ha establecido teniendo en cuenta la ventaja comparativa de la ayuda alimentaria para proyectos que llevan la asistencia a comunidades aisladas, que de esa forma pueden hacer frente a sus necesidades de consumo más inmediatas y, al mismo tiempo, invertir en un desarrollo a más largo plazo. La ayuda alimentaria del PMA será coherente con los programas oficiales prioritarios de reducción de la pobreza y se concentrará en proyectos destinados específicamente a la población rural pobre, en particular las familias que viven en condiciones de pobreza absoluta. La selección de los beneficiarios se basará en encuestas específicas efectuadas por el Departamento Nacional de Estadísticas, así como en la identificación de las zonas geográficas con necesidades básicas insatisfechas. Para apoyar los planes de alimentos por trabajo se seguirá adoptando la modalidad de monetizar productos alimenticios del PMA a efectos de adquirir alimentos locales. Aproximadamente el 25 por ciento de estos productos se monetizarán para financiar planes de crédito en régimen de coparticipación con el Gobierno.

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/96/7/Add.1
ORIGINAL: INGLES

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven sus copias a las reuniones y se abstengan de pedir otras.

NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

1. El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.
2. De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario, relativas a los métodos de trabajo, los documentos elaborados por la Secretaría para remitirlos a la Junta son concisos y se centran en las decisiones. Las reuniones de la Junta Ejecutiva deben tener un talante pragmático, con más diálogo e intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría proseguirá en su empeño por fomentar la aplicación de estos principios orientativos.
3. Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que puedan tener dudas de carácter técnico respecto del presente documento a que se sirvan contactar con el(los) miembro(s) del personal del PMA que se indican en el párrafo inferior, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento ha sido concebido con objeto de facilitar la labor de la Junta a la hora de examinar el documento durante la reunión plenaria.
4. El personal del PMA encargado de la documentación es el siguiente:
Director regional: F. Roque Castro tel.: 5228-2217
Oficial responsable: R. Antolin tel.: 5228-2368
5. En caso de cualquier duda relativa al envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvanse ponerse en contacto con el empleado de documentos (tel.: 5228-2641).

INTRODUCCION

1. En las tres últimas décadas Colombia registró índices de un crecimiento económico sostenido. A pesar de las reiteradas situaciones de inestabilidad política y violencia, a partir de los años setenta la economía creció a una tasa promedio de 4,5 por ciento. Durante el período 1985-94 el crecimiento demográfico descendió al 2,2 por ciento, desde una tasa superior al 2,8 por ciento. Esta evolución también se tradujo en un continuo incremento de los ingresos anuales per cápita, que según el Ministerio de Planificación Nacional de Colombia llegaron en 1994 a 1 400 dólares. Sin embargo, en los precios al consumidor se mantiene una tasa inflacionaria superior al 20 por ciento, que compromete el poder adquisitivo de los más necesitados y reduce los efectos del incremento del PIB per cápita. El comportamiento positivo de la economía no se ha traducido en una reducción importante de la pobreza. En 1994, de una población total de 33,5 millones de personas, 17,9 millones vivían en la pobreza. De éstas, 6,2 millones se hallaban en condiciones de pobreza absoluta, sin medios suficientes para obtener una dieta mínima y sin poder satisfacer sus necesidades esenciales de energía alimentaria. En 1994 y 1995 se siguió clasificando a Colombia como PBIDA (país de bajos ingresos con déficit de alimentos). A corto y medio plazo se planteará al país y al PMA el desafío de concentrar los esfuerzos en la búsqueda de las mejores soluciones duraderas para los problemas de esa población.

INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y POBLACION POBRE AFECTADA POR EL HAMBRE

Contexto macroeconómico

2. Durante el período 1991-93 Colombia registró un crecimiento económico de 3,6 por ciento anual, pero sus ingresos per cápita sólo se elevaron en un 1,4 por ciento. Aunque a primera vista el aumento de los ingresos parezca muy apreciable, un examen más atento revela que tales ingresos más altos siguen concentrados en manos de unos pocos. Esto ha dado lugar a presiones crecientes sobre la tierra en las zonas productoras de alimentos, a la degradación del medio ambiente, y a una falta de equidad cada vez mayor. El continuo movimiento migratorio entre las zonas rurales y los centros urbanos, que deriva del intento de la población rural de mejorar su situación buscando empleo en las ciudades, no ha hecho más que agudizar estos problemas. Mientras que en 1951 la población urbana constituía el 40 por ciento del total, se ha estimado que en 1993 más del 70 por ciento de la población residía en zonas urbanas y el 30 por ciento en las cuatro mayores ciudades, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.
3. El crecimiento positivo de la economía colombiana se basó inicialmente en un alto nivel de inversión extranjera, en un mercado interno en expansión, y en políticas de sustitución de importaciones. Los ingresos de la exportación dependieron en gran medida de las fluctuaciones de los precios y condiciones del mercado internacional del café, que atravesó períodos de bonanza en 1974, 1986 y 1994. Sin embargo, la tendencia general consistió en una reducción de las exportaciones de este producto con respecto a las exportaciones totales; en efecto, esta proporción descendió de 45,5 por ciento en 1972 a 26,8 por ciento en 1990 y 15 por ciento en 1993. Un elemento que suscita preocupación



es la persistencia de una tasa inflacionaria alta, que desde 1986 se mantiene entre el 20 y el 25 por ciento.

4. Otro factor importante que tiene repercusiones en las condiciones económicas y sociales del país ha sido la presencia generalizada y crónica de la violencia, vinculada tanto a motivos políticos como a la delincuencia común. En los últimos 50 años se registraron en Colombia un millón de asesinatos. Las principales víctimas de la violencia son los pobres, puesto que en las zonas rurales la presencia de la pobreza es mayor. Además, a partir de los años ochenta, grupos vinculados con los traficantes de drogas comenzaron a transformarse en propietarios de tierras agrícolas, lo que llevó al desplazamiento de un gran número de personas de esas zonas a causa de la violencia y el miedo. El costo de la violencia no se ha limitado a la disgregación social, sino que equivale al 10 por ciento del PIB, y ésto sin contar los costos de la sustitución de la infraestructura dañada por la guerra.

Incidencia y alcance de la pobreza y la indigencia

5. A pesar de los continuos avances económicos de los últimos dos decenios, la pobreza y la pobreza absoluta siguen afligiendo a un gran número de colombianos. Esto es consecuencia de la distribución desigual de la riqueza y los ingresos que presentaba el país al iniciar la segunda mitad de este siglo, y del relativo fracaso de los esfuerzos desplegados para corregir tales desigualdades. En 1992, aproximadamente el 20 por ciento de las familias recibieron más del 53 por ciento de los ingresos familiares totales. Análogamente, gran parte de las tierras se concentra en las fincas de mayor tamaño: en 1988, el 71 por ciento de las tierras agrícolas pertenecía a fincas de más de 50 ha. En 1994 esta situación no había mejorado: según la Oficina Nacional de Catastro y el Instituto Geográfico Nacional Agustín Codazzi (IGAC) el siete por ciento de los hacendados poseían el 80 por ciento de las tierras rurales. De hecho, menos del uno por ciento (0,07 por ciento) de los mayores terratenientes, con fincas de superficie media superior a 2 000 hectáreas, poseía el 42 por ciento de las tierras rurales.
6. Para determinar la magnitud del fenómeno de la pobreza en Colombia se han utilizado dos instrumentos metodológicos. El Departamento Nacional de Estadísticas calcula el umbral de pobreza como factor de la línea de indigencia, es decir, el nivel de ingresos necesario para adquirir una dieta mínima o una cesta mínima de alimentos. Con la línea de indigencia se miden los ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas de energía alimentaria. En las zonas urbanas el umbral de pobreza equivale a 2,3 veces el nivel de indigencia, mientras que en las zonas rurales el primero es el doble del segundo. Además se calcula el índice de necesidades básicas insatisfechas, a partir de cuatro indicadores: a) vivienda deficiente y precaria (paredes, techos, pisos); b) personas que viven en condiciones de hacinamiento (más de tres personas por habitación); c) falta de acceso a los servicios básicos, es decir, agua potable, servicios higiénicos, electricidad; d) niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Se establece que una familia vive en la pobreza si cumple con uno de los criterios mencionados, aunque algunos programas adoptan dos factores como requisito para la participación.
7. Medición de la pobreza según los ingresos y el acceso a los alimentos. Midiendo el grado de pobreza por el método del umbral de pobreza, sobre la base de los ingresos familiares, se determinó que en 1992 el 53,6 por ciento de la población había obtenido ingresos inferiores a dicho límite mínimo. Por consiguiente, ese año hubo 17,9 millones



de personas afectadas por la pobreza. En comparación con 1978 esto significaba, en cifras absolutas, un incremento de 3,5 millones de personas. Calculando la pobreza absoluta o indigencia se estableció que aproximadamente el 18,5 por ciento de la población total, es decir 6,2 millones de personas, no tenía acceso a una dieta mínima y no estaba en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas de energía alimentaria. En general, los ingresos anuales per cápita de esta población no superaban los 200 dólares.

8. La pobreza absoluta o indigencia aparece principalmente en las zonas rurales, en las que se concentra más del 70 por ciento del número total de personas indigentes. En lo que concierne a la distribución regional del fenómeno, en las zonas rurales de las regiones oriental y atlántica se concentra el 39 por ciento del total de personas afectadas por la pobreza absoluta. A las regiones rurales central y del Pacífico corresponde un 31 por ciento, y el 31 por ciento de las demás personas que viven en la pobreza absoluta reside en las zonas urbanas de las ciudades grandes y medianas. La vulnerabilidad a la pobreza se relaciona estrechamente con varios factores; tamaño de la familia; número de hijos menores de 10 años de edad; número de miembros de la familia que ganan un salario; y nivel de educación y edad de los miembros del hogar. Del total de familias que viven en la pobreza absoluta, el 34 por ciento está encabezado por mujeres.
9. Medición de la pobreza sobre la base de las necesidades básicas insatisfechas. Por otra parte, utilizando el índice de necesidades básicas insatisfechas se calculó que en 1993 el 32,2 por ciento de la población (10,9 millones de personas) vivía en la pobreza. Estas cifras, comparadas con la estimación de 70,5 por ciento en 1973, indican una reducción sustancial del número de personas que no logran satisfacer sus necesidades básicas (vivienda adecuada, acceso a los servicios de base y a la enseñanza básica).
10. Las mujeres de Colombia han logrado avances importantes en cuanto a sus niveles de participación en la fuerza de trabajo y el empleo. Entre 1970 y 1990 la población femenina económicamente activa creció en un 68 por ciento, mientras que entre la población masculina tal incremento ascendió al 62 por ciento. Del total de personas que se incorporaron al mercado del trabajo entre 1976 y 1991, el 54 por ciento eran mujeres. Dado que la participación creciente de la mujer en la fuerza del trabajo no ha sido acompañada por cambios en la división del trabajo dentro del hogar, la consecuencia es una jornada de trabajo más larga para las mujeres que para los hombres; por otra parte éstas reciben una paga comparativamente inferior y disponen de una cobertura escasa en materia de seguridad social. Además, entre las mujeres los índices de desempleo se elevan al doble respecto a los de la población masculina.
11. El analfabetismo de las mujeres presenta variaciones considerables entre las zonas rurales y urbanas, y entre las familias pobres y las que no lo son. Alrededor del 17,2 por ciento de las mujeres de las zonas rurales no tienen educación alguna, mientras en las zonas urbanas esta proporción es de 5,7 por ciento. Entre las mujeres que no son pobres el analfabetismo asciende al 5,3 por ciento, mientras que son analfabetas el 14,4 por ciento de las mujeres pobres. En el caso de los hombres pobres el porcentaje de analfabetismo es de 13,9 por ciento, con una tasa de 4,9 por ciento entre los no afectados por la pobreza. Estos indicadores destacan la necesidad de garantizar que los programas destinados a reducir la pobreza incluyan, desde la fase de su diseño, una planificación en función del sexo.



Seguridad alimentaria y situación nutricional

12. Durante los últimos 25 años ha habido progresos en relación con la mayor parte de las deficiencias nutricionales más importantes. Hay que señalar avances impresionantes en la reducción de la mortalidad infantil, que descendió de 73 por 1 000 en 1975 a 30 por 1 000 en el período 1990-95. La esperanza de vida al nacer ha crecido en 18 años desde el decenio de 1950. Según encuestas recientes, la malnutrición crónica (altura por edad) que en 1965 afectaba al 35 por ciento de los niños menores de cinco años, en 1995 se había reducido al 15 por ciento. La malnutrición aguda (peso por altura) descendió al 1,4 por ciento, mientras que la malnutrición general (peso por altura) afectaba en 1995 al 8,4 por ciento de los niños menores de cinco años, frente a un 21,1 por ciento en 1965. Sin embargo, estos promedios comprenden profundas disparidades regionales. En las zonas rurales, la malnutrición crónica afectaba al 20 por ciento del número total de niños. El 25 por ciento de los niños cuyos padres no tenían educación presentaba retrasos del crecimiento. La malnutrición infantil aguda es cinco veces más frecuente en la región del Pacífico, mientras que la malnutrición crónica es más prevalente en las regiones del Atlántico y el Pacífico.
13. Colombia se ve aquejada por déficit alimentarios en cereales (trigo y cebada), legumbres, y un déficit moderado de productos lácteos, grasas y aceites. El país importa el 20 por ciento de los alimentos que necesita. En 1994 las importaciones de estos productos alcanzaron un valor de 665 millones de dólares (productos lácteos, 147 millones de dólares; legumbres y raíces, 55 millones; cereales, 386 millones; y grasas y aceites, 77 millones). Los cereales importados durante 1994 fueron: 761 000 toneladas de trigo, 18 000 de arroz, 193 000 de cebada y 413 000 de maíz amarillo/blanco. Durante los decenios de 1980 y 1990 no se importó maíz. Como indicación de las tendencias futuras, la Misión de Estudios Agrícolas en Colombia ha estimado que en el período 1990-2010 se producirán grandes déficit de trigo (2,5 millones de toneladas para el 2010), carne (300 000 toneladas para el 2010), y maíz (un millón de toneladas para el 2010), por lo que se deberá contar con la cantidad correspondiente de moneda fuerte para las importaciones. Se podría esperar que se produzcan excedentes de arroz, patatas y plátanos.
14. La contribución global del sector agrícola al PIB descendió del 25 por ciento en los años setenta al 16 por ciento a principios del decenio de 1990. La producción agrícola creció a una tasa promedio del cinco por ciento durante el período 1986-90, como consecuencia de la ampliación de las tierras cultivadas más bien que de aumentos de productividad. Luego Colombia privatizó o reestructuró algunas instituciones como el Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario, el Banco Agrícola, el Instituto Colombiano Agrícola, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria. Esta reducción del papel del Estado en la agricultura formó parte de una tendencia a la liberalización de los mercados.



15. Después de 1993 el Gobierno introdujo medidas destinadas a promover la agricultura: reducción de impuestos, exoneración del pago del IVA para los servicios agrícolas, ajustes de las escalas de precios, fijación de precios mínimos, reintroducción de ciertos créditos subvencionados para pequeños agricultores. El Banco Mundial ha sugerido que haya un período de transición durante el cual se ejecuten programas de emergencia de empleo rural que aseguren la aplicación de técnicas de gran densidad de mano de obra, la selección de los beneficiarios mediante autoselección, y la ejecución directa por parte de grupos comunitarios.
16. La seguridad alimentaria de las zonas rurales sigue siendo un problema grave y de difícil solución. Si bien una de sus causas esenciales es la distribución sumamente desigual de las tierras, el fenómeno ha crecido como consecuencia de la pérdida de ingresos y oportunidades de empleo para las familias rurales. Por consiguiente, la estrategia del PMA debe seguir centrándose en la generación de ingresos y empleo y la creación de activos.

PRIORIDADES DEL GOBIERNO Y POLITICAS RELACIONADAS CON LA POBREZA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

17. Desde 1994 el Gobierno ha basado su estrategia y sus políticas en materia de desarrollo en el plan nacional de desarrollo e inversión para 1995-98, también llamado "de salto social". El plan tiene un enfoque moderado; promueve la adopción de un modelo alternativo de desarrollo y reitera la necesidad de obtener un avance significativo en materia de desarrollo social, competitividad, medio ambiente y desarrollo institucional. A este respecto consta de tres estrategias básicas: a) una estrategia social, que tiende a fomentar la equidad concentrando la inversión pública en la creación de empleo para las familias más pobres; b) una estrategia de competitividad, que consiste en un esfuerzo amplio por combinar los sectores público y privado, a fin de incrementar y usar con eficacia los recursos productivos disponibles y generar ventajas comparativas persistentes; y c) una estrategia de avance hacia un desarrollo humano sostenible, definido por el aumento de las oportunidades y capacidades de la población a través de la formación de capital social y la ordenación del patrimonio natural.



Descentralización

18. La descentralización ha sido una de las piedras angulares de las políticas de los gobiernos pasados y actuales del país a partir de los años ochenta. El objetivo principal ha sido el de compartir ingresos y responsabilidades con los gobiernos locales para lograr una distribución más eficaz de los fondos públicos, y hacer más transparente y verificable la ejecución de los programas de gobierno. Una nueva ley sobre las funciones y financiación de los gobiernos locales (Ley de Compensación y Recursos), así como la creación de tres fondos sociales que funcionan con arreglo a un sistema de donaciones de contrapartida, constituyen el marco de referencia para delegar las funciones de reducción de la pobreza en los municipios, que están obligados por la ley a prestar servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado, atención primaria de salud y enseñanza. En 1991 las transferencias del Gobierno Central a los municipios ascendieron al 4,3 por ciento del PIB, y está previsto que para 1998 lleguen al 7,8 por ciento del PIB. La ejecución por parte de los municipios ha sido irregular, ya que éstos disponen de una capacidad limitada para formular y poner en práctica proyectos de desarrollo destinados a reducir la pobreza. Al mismo tiempo, se va haciendo evidente que los gobiernos locales también preferirían tener flexibilidad para financiar programas de empleo y generación de ingresos además de los proyectos prioritarios de salud y educación.

Programas prioritarios del plan nacional de desarrollo

19. Red de solidaridad social (RSS). El Gobierno diseñó la RSS como conjunto de programas destinados a elevar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de las comunidades más pobres. La Red asigna la prioridad a los jóvenes y mujeres desempleados, niños malnutridos, mujeres cabezas de hogar, y ancianos indigentes. Actualmente la RSS ejecuta los siguientes programas: a) empleo dentro de la Red, en particular con un programa de emergencia de empleo rural que planea generar 110 000 empleos en obras de infraestructura de gran densidad de mano de obra; b) ayuda alimentaria, que incluye un programa de salud y nutrición materno-infantiles destinado a 400 000 beneficiarios, suplementos alimentarios para 890 000 niños en edad preescolar, y cupones de alimentos (bono alimentario) para llegar a 140 000 niños en hogares comunitarios de las zonas rurales; c) apoyo a mujeres cabeza de hogar, para proporcionar una subvención destinada a sufragar los gastos en educación (unos 60 dólares anuales) de los niños de seis a 11 años de edad, con 150 000 niños beneficiarios; d) asistencia a 240 000 ancianos indigentes; e) un programa de mejora de la vivienda rural en las comunidades más pobres, que presta asistencia a 300 000 familias; y f) vivienda urbana, cuya finalidad es distribuir 500 000 subvenciones en beneficio de un millón de familias. A la RSS se le han asignado fondos por un monto equivalente al 0,9 por ciento del PIB. Sin embargo, las primeras evaluaciones del funcionamiento de la Red han indicado una tasa de desembolsos baja, una cobertura escasa y unos gastos generales relativamente altos.
20. Programa nacional de asistencia a la población desplazada. El objetivo del programa consiste en ayudar a la población desplazada a causa de la violencia, con miras a su regreso voluntario o reasentamiento en las comunidades de origen. Se estima que en los últimos 11 años más de 600 000 personas se han desplazado a causa de la violencia, y que en Santander, Antioquía, Meta, Córdoba y Boyacá se concentra el 54 por ciento de la población desplazada. Los grupos más afectados son las mujeres y jóvenes, que representan el 58,2 por ciento del total.



21. Programa de apoyo a la población indígena. Este programa proporciona apoyo a los 600 000 habitantes indígenas del país, pertenecientes a 81 pueblos, que representan el dos por ciento de la población total. Las principales actividades se relacionan con la enseñanza, la salud, la reforma agraria y de la tenencia de la tierra, la producción, y la calidad de vida y la protección de los ecosistemas y bosques naturales. Las inversiones para el período 1995-98 ascienden a 290 millones de dólares.
22. Protección de ecosistemas estratégicos y zonas circundantes de los parques nacionales. Este programa es coherente con la función del Estado de proteger la diversidad y la integridad del medio ambiente; conservar las zonas de particular importancia ecológica; y promover la educación y sensibilización sobre el medio ambiente. En relación con las zonas de protección que circundan los parques nacionales es sumamente importante que la comunidad que vive en torno a éstos, y que por lo general se ha visto obligada a residir en estas zonas a causa de la presión demográfica o la violencia, adquiera conciencia de los beneficios que pueden derivarle del hecho de vivir en las inmediaciones de un parque nacional sometido a una ordenación adecuada.
23. La asistencia del PMA se proporcionará en el marco de estos programas prioritarios, especialmente los que benefician a los grupos de población más pobres, como grupos indígenas y familias que viven en las inmediaciones de los parques nacionales y en zonas ecológicamente frágiles.

Políticas de seguridad alimentaria

24. La apertura de la economía, la liberalización del comercio y la reducción del papel del Estado han modificado considerablemente la manera de abordar la cuestión de la seguridad alimentaria. En años anteriores las políticas en la materia se basaban en la autosuficiencia y la protección de determinados cultivos que se consideraban esenciales. Actualmente la liberalización se propone lograr un mayor crecimiento en los sectores de la economía en los que el país dispone de ventajas comparativas reales, por más que esto comporte la reorientación de la inversión en ciertos sectores. Por consiguiente, el objetivo de la autosuficiencia ha perdido aplicabilidad o validez. La política actual aún establece cierta protección para algunos artículos por medio de los aranceles y el mecanismo de la escala de precios, aunque la aplicación de este tipo de medidas es objeto de un examen cada vez más minucioso.
25. Dada su preocupación por la seguridad alimentaria, el Gobierno está elaborando un plan nacional de alimentación y nutrición con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional mediante actividades que otros sectores e instituciones ya están poniendo en práctica. El plan se basa en gran parte en los programas de alimentación suplementaria del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que incluyen la producción de Bienestarina para su distribución entre los grupos vulnerables. Cabe señalar que a finales de los años setenta se verificó la supresión gradual de la mayor parte de los programas de ayuda alimentaria externa. En este contexto, el Gobierno considera que la ayuda alimentaria del PMA constituye un instrumento válido para prestar asistencia a las familias pobres crónicamente malnutridas, que gastan la mayor parte de su presupuesto en alimentos y para las cuales, por consiguiente, resultan atractivos los planes de alimentos por trabajo.



EVALUACION DE LAS REALIZACIONES DEL PMA HASTA LA FECHA

Evolución de la asistencia del PMA a Colombia

26. La cooperación del PMA con Colombia comenzó en 1969, y desde entonces el Programa ha apoyado principalmente la ejecución de proyectos de desarrollo de grupos vulnerables y desarrollo rural. A lo largo de estos 27 años el punto focal de la atención del PMA y de su asignación de recursos al país se ha ido modificando considerablemente. En los años setenta los recursos del PMA se concentraban casi exclusivamente en proyectos maternoinfantiles, relacionados con la nutrición y con la atención primaria de salud en zonas urbanas marginales, donde los alimentos se utilizaban para incentivar la asistencia a centros de salud y complementar la dieta diaria de los beneficiarios. En 1978, conjuntamente con una decisión de política general que establecía la supresión gradual de la asistencia externa a estos programas, la ayuda alimentaria del PMA se reorientó dirigiéndose hacia otros sectores.
27. Durante el decenio de 1980 los proyectos que recibieron asistencia del PMA fueron principalmente proyectos de alimentos por trabajo, con un enfoque de desarrollo rural integrado que se concentraba en las zonas rurales pobres con el objetivo de generar empleo temporal y crear activos. Poco a poco, en la ejecución de estos proyectos se fueron probando con éxito planes de crédito de carácter experimental (con fondos generados por el ahorro de los beneficiarios), al reconocerse la necesidad de los grupos beneficiarios de disponer de un capital inicial para la realización de actividades productivas y la creación de microempresas. A partir de comienzos de la década de 1990 los proyectos siguieron teniendo como objetivo el desarrollo rural, pero haciendo hincapié en la generación de ingresos y activos de capital para fomentar la productividad y la seguridad alimentaria. Además la participación de la comunidad juega un papel fundamental, y se introdujo la monetización de los recursos del PMA como mecanismo para permitir la compra de productos locales, más adecuados, y simplificar las operaciones de logística.

Recursos aportados por el PMA

28. Desde el comienzo de sus operaciones en el país, el PMA ha aportado 110,9 millones de dólares para apoyar 23 proyectos: 18 proyectos de desarrollo por un valor de 109,4 millones de dólares, y cinco operaciones de urgencia del costo de 1,5 millones de dólares. De los recursos totales asignados por el PMA, el 54,3 por ciento se utilizó para la alimentación suplementaria de grupos vulnerables y el 45,7 por ciento para proyectos de desarrollo rural. Se han terminado 15 proyectos de desarrollo y cinco operaciones de urgencia y se hallan aún en ejecución tres proyectos de desarrollo, con un costo total para el PMA de 25,5 millones de dólares.
29. Durante la etapa inicial de la cooperación del PMA con Colombia el Programa enviaba directamente una cesta de alimentos compuesta de seis productos (harina de trigo, leche en polvo, legumbres, aceite, carne en conserva y pescado en conserva). A partir de 1992, cuando comenzó la monetización, el PMA ha proporcionado solamente



trigo. Desde dicho año se suministraron en total 55 590 toneladas. En 1995 se proporcionaron 9 800 toneladas adicionales destinadas a la monetización en Colombia para financiar, con los fondos obtenidos de ésta, la ejecución de proyectos en los países del Caribe oriental. Dos tercios de los fondos obtenidos de la monetización se han utilizado para adquirir productos locales (legumbres, arroz, aceite, pescado y fideos) y un tercio para fomentar actividades generadoras de ingresos mediante sistemas de créditos cofinanciados por el Gobierno.

Eficacia con respecto a los costos y administración de los recursos del PMA

30. La monetización de los productos destinados a los proyectos asistidos por el PMA en Colombia ha resultado eficaz con respecto a los costos. La gestión de este proceso ha estado a cargo del Instituto de Mercadeo Agrícola (IDEMA), que recibe los productos alimenticios en el puerto y se ocupa de su venta. Los fondos obtenidos mediante la venta del trigo del PMA han sido uniformemente más altos que los gastos c.i.f. efectuados por éste. También ha sido satisfactoria la administración de los fondos. Las modalidades de compra de los productos alimenticios son eficaces. Se han eliminado casi por completo las pérdidas post-c.i.f., se han simplificado considerablemente las operaciones logísticas dentro del país y se logra un estímulo notable a la producción local de alimentos. Las compras de alimentos se realizan por licitación, y las decisiones pertinentes son adoptadas por comités especiales establecidos para tal fin.
31. Una de las mejoras logradas en el proceso de monetización es la obtención de información más precisa sobre los costos c.i.f. de cada envío, lo que permite establecer un precio c.i.f. de base. Otro progreso ha consistido en una modificación del contrato con IDEMA, con la introducción de sanciones en caso de que se retrase el depósito de los fondos generados una vez completada la monetización.

Realizaciones e impacto de la asistencia del PMA

32. Desarrollo de recursos humanos. Las actividades del PMA en este sector se formularon para apoyar el esfuerzo del Gobierno por reducir drásticamente las altas tasas de malnutrición y morbilidad de los grupos vulnerables, utilizando como puntos de distribución los centros de salud comunitarios y las escuelas. La punta de lanza de esta actividad, así como su organismo de coordinación central, fue el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de reciente creación. Durante el período 1969-81 más de 1,7 millones de madres gestantes o lactantes y niños en edad preescolar y escolar recibieron raciones alimentarias a través de proyectos de alimentación suplementaria. En términos generales, los proyectos parecen haber alcanzado sus objetivos principales. Estudios realizados en 1971, sobre una muestra de 9 200 niños en edad preescolar que habían recibido el suplemento nutricional, detectaron aumentos de peso y altura y mejoras en el estado nutricional de los interesados: el porcentaje total de niños malnutridos se había reducido de 48 a 34 por ciento, y el de niños con malnutrición de segundo y tercer grado de 30,5 a 18,7 por ciento.
33. Nuevos estudios efectuados en 1973, con 356 niños en edad preescolar y un grupo de control, indicaron una reducción significativa del número de niños clasificados como malnutridos, que había descendido del 73 al 22 por ciento. Otro beneficio importante de



la alimentación suplementaria, tal como lo evidenció un examen por muestreo realizado en 1972, fue la drástica reducción del porcentaje de niños nacidos con peso inferior a 2 500 gramos. Un beneficio no tangible de esta asistencia consistió en el apoyo brindado al Gobierno y las instituciones del país, en un momento en que se reconocía la necesidad de actuar con decisión ante las tasas alarmantes de malnutrición registradas entre los grupos vulnerables. El Instituto de Bienestar Familiar, con recursos del Gobierno y con asesoramiento técnico financiado mediante préstamos del Banco Mundial, sigue desplegando esfuerzos por reducir la malnutrición.

34. Ingresos y empleo en las zonas rurales. Durante el período 1988-95 aproximadamente 116 000 familias pobres se beneficiaron de proyectos de desarrollo rural. Estas familias recibieron, por cada día de trabajo en los mismos, raciones de alimentos de valor estimado en un 67 por ciento del salario mínimo de las zonas de los proyectos. Las raciones representaron una transferencia efectiva de ingresos de hasta 150 dólares anuales. Además de la transferencia directa de ingresos obtenida de las raciones alimenticias, los beneficiarios también recibieron una transferencia neta de fondos del Gobierno en forma de materiales de construcción, insumos y asistencia técnica por un valor estimado en 160 a 1 200 dólares por familia, según la actividad. Por consiguiente, los recursos del PMA y del Gobierno han tenido un impacto directo en los ingresos familiares, cuyo valor fue de tres a seis veces superior al nivel de ingresos adoptado como umbral de la pobreza absoluta. Los proyectos se han ejecutado en las zonas más pobres de los departamentos que presentaban índices más altos de necesidades básicas insatisfechas.
35. La asistencia del PMA ha tenido un impacto mayor gracias a la función catalizadora de la ayuda alimentaria para atraer fondos de contrapartida. Además, las comunidades y las autoridades regionales atestiguan los efectos positivos de los proyectos del PMA y el hecho de que éstos constituyen mecanismos de transferencia eficaces.
36. Los planes de crédito financiados con recursos del Gobierno, con los ahorros de los beneficiarios o con los fondos recabados de la monetización de los productos del PMA han constituido un rasgo característico de los proyectos asistidos por el Programa. Según los informes de evaluación, el fondo de crédito establecido junto con el Fondo de Desarrollo Rural Integrado del Ministerio de Agricultura permitió consolidar empresas de 251 asociaciones y cooperativas de pequeños productores de alimentos con más de 9 350 miembros, por un total de 4,8 millones de dólares. Análogamente, en Cucuta, la Corporación de Desarrollo del Norte (CORPONORTE) promovió el desarrollo exitoso de más de 100 microempresas con créditos del PMA, que redundó en beneficio de 8 000 familias. En el marco del proyecto Colombia 2740 se desembolsaron 1 400 préstamos, por un monto total de 1,5 millones de dólares, para microempresas a cargo de hombres y mujeres. De éstas, alrededor del 22,4 por ciento eran realizadas exclusivamente por mujeres. En los planes de trabajo futuros se asignará mayor prioridad a los grupos de mujeres. Los préstamos se aprobaron sobre la base de estudios de viabilidad, y con tipos de interés comerciales. Gracias a la asistencia técnica proporcionada con el crédito, las tasas de incumplimiento del pago de los préstamos fueron relativamente bajas (menos de 10 por ciento). Algunos de los planes de crédito experimentaron retrasos o dificultades en la asignación de los préstamos debido a que no siempre fue posible preparar los estudios de viabilidad en el tiempo oportuno. Estos retrasos pueden comportar la necesidad de esperar hasta la próxima campaña agrícola, es decir, seis meses o más. Además, no siempre ha estado clara la vinculación entre los



proyectos de alimentos por trabajo y las iniciativas financiadas por los planes de crédito.

37. Creación de activos productivos y sociales. Las misiones de evaluación establecieron que los activos creados mediante las actividades de alimentos por trabajo (carreteras, puentes, pequeños sistemas de riego, mejoramiento y conservación de suelos, vivienda, centros comunitarios, acueductos, alcantarillado) han aumentado la capacidad productiva y elevado los niveles de vida de las comunidades rurales pobres. El proyecto N° 2740, en su fase original, hizo hincapié en la construcción de infraestructura social y económica, actividad que insumió más del 45 por ciento de los 3,2 millones de días de trabajo programados. Se asignó la prioridad a la construcción de caminos de acceso, puentes, sistemas de suministro de electricidad, acueductos, producción ganadera, escuelas y centros comunitarios, y mucho menos a actividades de repoblación forestal y conservación de suelos. Además, las obras emprendidas no siempre se programaban en el contexto de un plan coherente de desarrollo de las comunidades. La calidad de las obras era apropiada y alcanzaba el objetivo de volver a ganar la confianza de las comunidades indígenas, muchas de las cuales se habían visto afectadas por la violencia.
38. El proyecto 2368, destinado a apoyar el programa de desarrollo rural integrado, tuvo efectos positivos y tangibles en las comunidades rurales pobres, especialmente por la creación de infraestructura que mejoró la calidad de vida de las mismas (suministro de agua potable, caminos de acceso, infraestructura sanitaria y educativa), así como con actividades productivas y de conservación de los recursos naturales (sistemas de riego, plantaciones de árboles frutales, mejoramiento forestal). Así pues, más de 4,1 millones de días de trabajo se utilizaron mediante planes de alimentos por trabajo. Además, las operaciones del componente de crédito desembolsaron préstamos por un total de 4,8 millones de dólares para financiar actividades de producción, elaboración y comercialización de cultivos alimentarios. Sin embargo, las misiones de evaluación observaron que no había una estrategia clara de integración de los dos componentes principales del proyecto, alimentos por trabajo y crédito, con la asistencia técnica. A consecuencia de ello se produjo una dispersión de las actividades y hubo dificultades para el seguimiento y evaluación del impacto del proyecto. En efecto, una misión de evaluación que visitó el proyecto en 1994 estimó que sólo existían posibilidades concretas de sostenibilidad en los viveros, sistemas de abastecimiento de agua, pozos para agua, viviendas y centros de almacenamiento construidos por el proyecto. Asimismo observó que éste no contaba con una estrategia clara para tomar en cuenta las consideraciones relacionadas con las diferencias entre los sexos o establecer modalidades apropiadas para facilitar el acceso de las mujeres a los beneficios del proyecto. No obstante, se reconoció que en la práctica concreta y especialmente en las actividades de conservación de recursos naturales, viveros, repoblación forestal y creación de infraestructuras, las mujeres habían asumido un papel "decisorio" y que su participación en tales actividades había sido masiva.
39. Organización y desarrollo de la comunidad. Uno de los principales efectos y, de hecho, un elemento esencial para el éxito de la ejecución del proyecto, ha sido el nivel cada vez más alto de organización de la comunidad y participación de la misma en el diseño y seguimiento de las actividades de los proyectos. Una parte muy importante de este proceso ha sido la identificación, por parte de la comunidad, de sus necesidades en materia de desarrollo y de sus dificultades en relación con el mismo, y la toma de conciencia de que aunando esfuerzos y recursos era posible superar tales limitaciones. A menudo las zonas y los beneficiarios de los proyectos asistidos por el PMA habían



sufrido la violencia y el abandono, por lo que era necesario, como paso preliminar, establecer un contacto con ellos y volver a ganar su confianza.

40. En la ejecución del proyecto N° 2740, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) facilitó la participación de las comunidades a través de los Consejos Municipales de Rehabilitación, mientras que la planificación de las actividades, la programación temporal y la vigilancia de la terminación de los trabajos, así como la administración de la ayuda alimentaria, quedaron en manos de las comunidades, que asumieron estas responsabilidades por conducto de comités específicos para los distintos trabajos y de los dirigentes locales. De tal modo se fortaleció la capacidad de gestión autónoma de las comunidades. Por otra parte se ha observado que, si bien se han alcanzado los objetivos en materia de capacitación, las actividades de formación, especialmente técnica, han tenido un contenido y un impacto deficientes. Esto puede haberse debido a la breve duración de los cursos y a la falta de preparación de los instructores. En el caso del proyecto N° 2368, la misión de evaluación observó que no se habían mantenido suficientes consultas a nivel local para la selección de las obras, y que a pesar de que inicialmente se había desarrollado en las comunidades una actividad de promoción considerable, ésta no había continuado y con frecuencia la programación de las obras se había impuesto desde arriba. No obstante, existían marcadas diferencias regionales al respecto.
41. Seguimiento y evaluación. El seguimiento de la marcha de las actividades de los proyectos y de sus niveles de realización ha sido difícil a causa de la cobertura geográfica de los proyectos y de las numerosas actividades incluidas en sus planes de trabajo. En términos generales los actuales sistemas de seguimiento proporcionan información suficiente acerca de los días de trabajo utilizados, el número de raciones distribuidas y el número de obras completadas, si bien para algunos proyectos esta información estaba incompleta y atrasada. A partir de 1996 se recogerán, para todos los proyectos, datos desglosados en función del sexo. En el caso de los proyectos N° 2740 y N° 4327 se dispuso de personal y recursos suficientes para proporcionar apoyo técnico y efectuar el seguimiento, y el flujo de información ha sido más puntual y completo. La evaluación del impacto de los proyectos no se ha efectuado de manera sistemática. Para los proyectos N° 2740 y N° 4237 se están llevando a cabo estudios específicos destinados a determinar con mayor precisión el efecto de las operaciones de crédito en los ingresos y los niveles de empleo de los beneficiarios, así como la eficacia de los procedimientos de selección de los mismos. Concentrando la ejecución de los proyectos en zonas geográficas prioritarias y actividades clave se espera aumentar la capacidad de los organismos de ejecución para seguir de cerca las actividades y evaluar adecuadamente su impacto. En el caso particular del proyecto N° 2740, gracias al alto grado de participación de la comunidad la ayuda alimentaria se ha podido considerar, desde la fase de diseño del proyecto, como una intervención limitada, con parámetros específicos para la iniciación y terminación de cada actividad. Esto ha facilitado la evaluación del impacto de la ayuda alimentaria. Se realizará un estudio sobre los préstamos efectuados a grupos de mujeres.
42. Para concluir, la asistencia del PMA ha servido para dar a las familias pobres mayor acceso a los servicios primarios de salud, ha creado infraestructura rural, y ha resultado particularmente eficaz para ayudar a desarrollar las comunidades rurales pobres, muchas de las cuales son grupos indígenas afectados por la violencia, a las que no había sido fácil llegar con otras formas de ayuda técnica o financiera; la ayuda alimentaria cubrió parte de sus necesidades de consumo y les permitió invertir en su propio futuro. Además esta



asistencia, como incentivo para participar en actividades generadoras de ingresos, se ha proporcionado a mujeres que, sin ella, no hubieran tenido acceso a otros proyectos que ofrecen ayuda financiera o técnica.

ORIENTACION DE LA AYUDA DEL PMA EN EL FUTURO

43. La necesidad de la asistencia del PMA a Colombia se ha establecido teniendo en cuenta la ventaja comparativa de la ayuda alimentaria a proyectos que intentan llegar a grupos aislados. Los alimentos adicionales permiten a las comunidades hacer frente a sus déficit de consumo de alimentos a corto plazo y, al mismo tiempo, invertir en un desarrollo a más largo plazo. Asimismo los recursos alimentarios del PMA han demostrado cumplir una función catalizadora en cuanto a la atracción de recursos gubernamentales.

Grupos de beneficiarios y zonas en las que ha de concentrarse la asistencia

44. La población beneficiaria de la asistencia del PMA serán los campesinos pobres, especialmente mujeres de zonas rurales, mujeres cabeza de hogar y grupos que viven en condiciones de pobreza absoluta. Si bien últimamente ha habido avances en términos macroeconómicos, los beneficios de los mismos no han llegado a estos grupos de población ni producirán tal efecto automáticamente, a causa de las desigualdades en la distribución de los ingresos y el acceso a bienes productivos como la tierra. Por consiguiente, la pobreza absoluta no ha disminuido y sigue constituyendo un problema insoluble. Teniendo en cuenta esta situación, en sus planes de desarrollo el Gobierno ha puesto especialmente el acento en la reducción de la pobreza. El PMA apoyará estos esfuerzos vinculando directamente su asistencia a los programas identificados como prioritarios en el plan nacional de desarrollo.
45. En relación con las características de los distintos grupos de población afectados por la pobreza absoluta, y de conformidad con las prioridades establecidas en el plan de desarrollo, la asistencia del PMA asignará la prioridad a los grupos indígenas y nuevos colonos que viven en las zonas de protección que circundan los parques nacionales, así como en zonas ecológicamente frágiles. Las mujeres serán beneficiarias prioritarias de las actividades de: a) capacitación; b) conservación de suelos; c) viveros; d) cultivo de semillas; e) plantación de árboles; y f) mantenimiento de árboles en los proyectos que se centran en la ordenación sostenible del medio ambiente. En la formulación de los proyectos, la selección de los beneficiarios se centra en la población pobre afectada por el hambre que vive en zonas marginales como las que circundan las reservas naturales, en las cuencas hidrográficas, y en tierras indígenas. La identificación de estos grupos prioritarios, así como la selección concreta de los beneficiarios, se basarán en las encuestas y la información indirecta sobre ingresos elaboradas por el Departamento Nacional de Estadísticas a efectos de determinar la prevalencia de la pobreza absoluta por departamento y comunidad. Estos datos se complementarán con la información sobre necesidades básicas insatisfechas que la RSS utiliza para localizar las zonas geográficas con indicadores de pobreza más altos. Como resultado de estos estudios se elaborarán mapas de la pobreza y la inseguridad alimentaria.
46. Además, teniendo en cuenta la información pertinente sobre la localización de la



pobreza absoluta, y en vista de la experiencia positiva adquirida en proyectos anteriores que recibieron asistencia del PMA en estas zonas, la asistencia futura del Programa se concentrará, como primera prioridad, en las zonas rurales de las regiones oriental, central y atlántica.

Consideraciones estratégicas en cuanto a la utilización de los recursos del PMA

47. Los recursos del PMA en Colombia han de utilizarse casi exclusivamente para fines de desarrollo, incluido el apoyo a personas afectadas por la violencia o desplazadas por causa de ésta. La ayuda alimentaria proporcionada por el PMA se integrará en una estrategia destinada a prestar asistencia a las familias rurales pobres. El objetivo principal de la ayuda alimentaria del PMA seguirá consistiendo en apoyar programas de generación de ingresos y de empleo, la creación de activos, y el desarrollo comunitario de las familias más pobres de las zonas rurales de Colombia. Para poder alcanzar este objetivo se ha elaborado un enfoque estratégico que ha sido adaptado por los organismos de ejecución, tanto públicos como privados.
48. Este enfoque, que se seguirá aplicando en la asistencia futura del PMA, consta de los siguientes elementos principales:
 - a) Participación de la comunidad. Teniendo en cuenta el nuevo papel que está adquiriendo la mujer dentro de la fuerza de trabajo, los proyectos del PMA se dedicarán especialmente a lograr la plena participación de las mujeres indígenas en los proyectos destinados a las zonas en que residen, y a ampliar a más grupos femeninos las actividades generadoras de ingresos ya establecidas. Las mujeres participarán junto con los hombres tanto en el diseño de los proyectos como en su ejecución y seguimiento, así como en la distribución de los alimentos a nivel local. De este modo se asegurará con mayor certeza que la comunidad en su conjunto trabaje manteniendo, al respecto, el adecuado equilibrio entre los sexos, y que los beneficios vayan a las personas más afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria. La comunidad de hombres y mujeres desempeñará una función de vigilancia de los recursos que se les proporcionan, comprometiéndose, a su vez, con el proyecto a proporcionar su fuerza de trabajo, materiales y otros recursos.
 - b) La ayuda alimentaria como elemento catalizador. Este elemento deriva de la constatación de que la ayuda alimentaria por sí sola no es suficiente. Prácticamente en todos los proyectos de desarrollo la ayuda alimentaria ha logrado atraer aportaciones financieras y técnicas de otras fuentes.
 - c) Asistencia técnica, que se considera un elemento esencial para el diseño y la ejecución adecuados de las actividades.
 - d) Monetización y crédito, como mecanismo que da flexibilidad para efectuar las compras locales de manera eficaz con respecto a los costos, simplifica las operaciones logísticas eliminando el riesgo de pérdidas importantes de alimentos, y proporciona a los beneficiarios una cesta de alimentos plenamente compatible con sus preferencias alimentarias. Se han cofinanciado con el Gobierno planes de crédito destinados a responder a necesidades específicas expresadas por beneficiarios que no tienen acceso a los canales crediticios ordinarios. El objetivo



principal consiste en facilitar crédito a tipos de interés comerciales, pero por sobre todo en educar a las comunidades acerca de los beneficios y riesgos del crédito, con miras a que en el futuro éstas utilicen los canales comerciales de crédito con el capital inicial generado por las actividades productivas. Colombia ha brindado su propia asistencia técnica para asegurar una buena administración del crédito en los proyectos del PMA.

Programación de la asistencia del PMA

49. La asistencia del PMA se programará en el contexto de las prioridades establecidas por el plan de desarrollo del Gobierno para el período 1994-98 y en el respeto de las prioridades establecidas por el Gobierno para la cooperación internacional, en particular con su Programa de Desarrollo Alternativo (PLANTE) y sus planes de protección del medio ambiente, de mejoramiento de la competitividad agrícola y de apoyo a las comunidades indígenas.
50. Durante el proceso de diseño y formulación de las actividades y proyectos, el PMA y los organismos de ejecución efectuarán consultas con los probables grupos de beneficiarios; los proyectos deberán satisfacer los dos requisitos específicos convenidos con el Gobierno: a) que se incluya la planificación y el análisis de los beneficios previstos en función del sexo, a fin de garantizar que las mujeres obtengan beneficios equitativos de las actividades planeadas. Asimismo deberán establecerse objetivos para la participación de la mujer en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la distribución. El objetivo no consiste en diseñar proyectos para las mujeres, sino más bien abordar en forma sistemática las dificultades con que éstas tropiezan para participar en las actividades de los proyectos; y b) que el proyecto no tenga un impacto negativo en el medio ambiente. Las actividades en curso se revisarán en consecuencia.
51. A efecto de lograr resultados concretos de reducción de la pobreza absoluta y teniendo en cuenta las causas que dan origen al fenómeno de la pobreza en Colombia, la asistencia del PMA apoyará actividades con objetivos específicos de desarrollo, a saber, a) aumento de los ingresos; b) generación de empleo temporal o permanente; y c) capitalización de las familias rurales mediante la creación de activos o el acceso a planes de crédito para actividades productivas.

Alcance de la cooperación conjunta con otros organismos y Nota sobre la Estrategia del país (NEP)

52. En la ejecución de los proyectos asistidos por el PMA se ha mantenido una cooperación entre organismos, principalmente con el PNUD que presta servicios de gestión para las dependencias técnicas de los proyectos N° 2740 y N° 2368. El PNUD aprobó los proyectos UNDP/COL/92/007 - Apoyo al desarrollo de comunidades indígenas, para la administración de 6,5 millones de dólares procedentes de fondos de contrapartida del Gobierno, y UNDP/COL/93/011 - Apoyo al desarrollo rural integrado, para la administración de 977 700 dólares para fines similares. Estas actividades continuarán, ya que han demostrado ser una forma eficiente de administrar las obligaciones de contrapartida asignadas por el Gobierno a la ejecución de los proyectos. En 1996 el PMA comenzará a elaborar un documento sobre el programa en el país, a efectos de afinar ulteriormente su cooperación con otros organismos.



53. Además se ha examinado con la OIT la posibilidad de una colaboración entre ésta y el PMA para brindar capacitación en materia de gestión a cooperativas y empresas, después de la experiencia con el proyecto N° 2740 en el que se dio capacitación a líderes comunitarios conjuntamente con el Ministerio de Trabajo, por un costo de 20 000 dólares.
54. El PMA, tal como lo ha hecho hasta el momento, seguirá manteniendo una estrecha coordinación con las ONG que trabajan en las zonas del proyecto. Algunas ONG como Antioquía Presente, el Centro Cooperativo Indígena del Cauca (CENCOIC), la Fundación Tierra Adentro, y la Corporación de Fomento de Empresas Asociativas (CORFAS), entre otras, han actuado como organismos coejecutores de proyectos; esta práctica proseguirá en el futuro.
55. La preparación de la NEP para Colombia proporcionará un marco de referencia para la cooperación con otros organismos, instituciones públicas y asociaciones privadas. La Nota se halla en curso de formulación en la División Especial de Cooperación Técnica Internacional del Departamento de Planificación Nacional, y debería ultimarse para junio de 1996 en consulta con los organismos de las Naciones Unidas. En 1995 éstos últimos se reunieron en Cartagena durante una semana, para formular esta estrategia común. Se ha afinado la cooperación entre organismos y se han focalizado las metas comunes. El Departamento de Planificación Nacional recomienda una colaboración con los donantes y entre organismos. Los borradores de la documentación se han preparado en consulta con el sistema de las Naciones Unidas y el Gobierno, y en ellos se pone el acento en la reducción de la pobreza, la protección y fomento del medio ambiente, y la lucha contra las drogas ilegales por medio del desarrollo alternativo. El PMA ha colaborado plenamente con numerosos interlocutores en la formulación de la NEP.

Cuántía de los recursos necesarios

56. Actualmente hay en Colombia tres proyectos asistidos por el PMA en curso de ejecución: a) Colombia 2740, con un costo total para el PMA de ocho millones de dólares; comenzó sus operaciones en enero de 1995 y su terminación está prevista para diciembre de 1998; b) Colombia 2368, con un costo total de 13,2 millones de dólares, cuya terminación está prevista para junio de 1996; c) Colombia 4237, con un costo total de 4,7 millones de dólares; comenzó en septiembre de 1992 y su terminación está prevista para septiembre de 1997. A finales de 1996 habrá en Colombia dos proyectos operacionales.
57. En la actualidad se halla en curso de formulación un proyecto de conservación comunitaria de recursos naturales en ecosistemas montañosos y zonas de protección que circundan los parques nacionales. Este proyecto (cuyo costo para el PMA se estima provisionalmente en 8,4 millones de dólares) podría presentarse a la Junta Ejecutiva para su aprobación en 1996, y su ejecución comenzaría durante el segundo semestre de 1997. Así pues, según los planes las asignaciones anuales del PMA a Colombia durante el período 1996-2000 deberían elevarse aproximadamente de dos a tres millones de dólares, según la disponibilidad de recursos del PMA en cada año dado. Con un nivel de asignaciones de 2,5 millones de dólares anuales, en el año 2000 el PMA terminaría de cumplir con sus obligaciones para con Colombia en el marco de los proyectos mencionados.



CUESTIONES FUNDAMENTALES Y RIESGOS

58. Los persistentes niveles de violencia e inestabilidad provocados en Colombia por los grupos paramilitares, la guerrilla y los traficantes de droga, especialmente en las zonas donde se están ejecutando los proyectos asistidos por el PMA, podrían afectar la viabilidad de la ejecución de las operaciones o ejercer una ulterior presión sobre la población beneficiaria para que abandone sus hogares.
59. Las asignaciones de contrapartida del Gobierno han sido óptimas. Sin embargo, con el surgimiento de dificultades financieras los fondos podrían volverse limitados. En 1995 el Gobierno ya se vio obligado a reducir su gasto social en medida importante, 167 millones de dólares, con lo cual dicho gasto pasó a representar el 11,4 por ciento del PIB frente al anterior 13,3 por ciento. Esto también podría afectar la tasa futura de ejecución de los proyectos. En todo caso, se ha observado que, aparentemente, la capacidad de gestión de los organismos públicos ya empieza a verse afectada.
60. Debe determinarse con precisión como se administrarán, a largo plazo, los fondos rotatorios, de modo que una vez finalizada la participación del PMA en el proyecto estos fondos vayan a las comunidades y sean administradas por los grupos de beneficiarios. La necesidad de definir con claridad este aspecto constituye una cuestión fundamental.

