

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 6-10 de noviembre de 2006**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 6 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/2006/6-A**  
22 septiembre 2006  
ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPSR 10212.0 RELATIVA A AMÉRICA CENTRAL**

**Asistencia alimentaria a las personas  
afectadas por crisis y para la recuperación  
de medios de subsistencia**

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 en funciones, OEDE: Sr. J. Lefèvre Tel.: 066513-2358

Oficial Superior de Evaluación, OEDE: Sra. A. Waeschle Tel.: 066513-2026

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 informe se sintetizan las constataciones de una evaluación independiente de la asistencia del PMA para prestar apoyo a las personas afectadas por crisis y a la recuperación de sus medios de subsistencia en América Central, encargada por la Oficina de Evaluación al final de 2004 y realizada en abril de 2005. La operación prolongada de socorro y recuperación regional 10212.0, aprobada por la Junta en octubre de 2002 para tres años a un costo para el PMA de 57 millones de dólares EE.UU., se concibió con objeto de prestar asistencia a 690.000 beneficiarios en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, mediante la prevención de la malnutrición grave y crónica entre las familias aquejadas por la inseguridad alimentaria, sobre todo las mujeres y los niños, y el restablecimiento de sus medios de subsistencia socavados por las catástrofes naturales. Hasta junio de 2005, esta operación se había financiado en un 31%.

El equipo de evaluación constató que, a pesar de las dificultades de acceso, el PMA había facilitado una asistencia pertinente a las comunidades más afectadas, siendo muchas veces el único organismo internacional presente en el lugar. Según los informes normalizados de los proyectos, los indicadores nutricionales (peso para la edad) arrojaron un descenso del 25% de la malnutrición entre los lactantes menores de 24 meses y los niños menores de 5 años, pero dicha reducción no debía atribuirse exclusivamente al PMA. Pese a los resultados alcanzados por el PMA y sus asociados, las tasas de malnutrición y retraso del crecimiento seguían siendo generalmente altas e iban a requerir una atención continua en los años futuros.

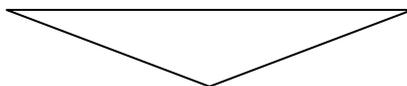
Honduras y Nicaragua, donde las actividades de alimentación escolar forman parte de la operación, han reducido las tasas de abandono escolar; pero los recursos disponibles para las actividades de alimentos por trabajo no fueron suficientes para alcanzar resultados sostenibles. La misión observó que la asistencia se había repartido entre un número elevado de beneficiarios residentes en muchas municipalidades distintas, lo que había atenuado su impacto y complicado el seguimiento. Ello podría deberse a que el diseño de los informes normalizados de los proyectos, que constituyen el instrumento institucional de rendición de cuentas del PMA, se centra en los indicadores de los productos y no de los efectos y, por otra parte, a que hay resultados importantes que no se recogen en dichos informes, como la participación mayor de la comunidad, la capacidad de seguimiento y de respuesta a nivel comunitario, y la presencia de las mujeres en los comités de gestión de la ayuda alimentaria.

La baja tasa de ejecución (26%) se debe al escaso nivel de las contribuciones y a la limitada capacidad operacional de los asociados cooperantes, de quienes depende el PMA para las actividades de alimentos por trabajo o de alimentos para la capacitación, así como el seguimiento y la notificación de los resultados. Es fundamental fortalecer dicha capacidad, pero lo impide la escasa cuantía de la financiación, que dificulta a la vez también el seguimiento por parte de las oficinas en los países y los despachos regionales.



En la matriz que figura al final del presente documento se resumen las recomendaciones de la misión y la respuesta del PMA. Las recomendaciones principales son las siguientes: i) aumentar el número del personal encargado del seguimiento local y regional y del fomento de la capacidad entre los asociados cooperantes; ii) actualizar los datos del análisis y cartografía de la vulnerabilidad y centrar la asistencia en zonas más restringidas para incrementar su impacto, e incorporar las actividades en los planes de desarrollo nacionales o locales a fin de garantizar su pertinencia y continuidad; y iii) operar en el marco de los acuerdos concertados entre el PMA, las autoridades centrales y locales y las organizaciones no gubernamentales, en los que se establecen claramente las funciones de las organizaciones comunitarias y de las municipalidades en la ejecución del proyecto.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota de la información y las recomendaciones que figuran en el “Informe resumido de la evaluación de la OPSR 10212.0 relativa a América Central” (WFP/EB.2/2006/6-A) e invita al PMA a que aplique las recomendaciones, teniendo en cuenta las cuestiones planteadas por los miembros de la Junta durante las deliberaciones.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2006 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.

---

## FINALIDAD Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

1. A fines de 2004, el PMA decidió llevar a cabo una evaluación independiente de mitad de período de la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) regional de América Central 10212.0 cuyos resultados se presentarían en un informe a la Junta y se utilizarían para determinar el diseño de la fase siguiente de la OPSR.
2. Un equipo de evaluación independiente integrado por cuatro personas<sup>1</sup> llevó a cabo la evaluación entre abril y agosto de 2005 con el apoyo de las oficinas del PMA en la región, y de las contrapartes locales y los asociados. Durante los trabajos sobre el terreno, se visitaron 77 de las 331 municipalidades que recibían asistencia en el marco de la OPSR; se realizaron 1.000 entrevistas semiestructuradas con los beneficiarios, las contrapartes gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los asociados de las Naciones Unidas y el personal del PMA; se examinaron distintos documentos y observaron directamente las actividades.

---

## PANORAMA DE LA OPSR 10212.0

3. En América Central la vulnerabilidad es el resultado de factores económicos estructurales, guerras civiles y catástrofes naturales. Los años 2003–2005 no estuvieron caracterizados por las crisis de los años anteriores, pero los efectos cumulativos y multidimensionales de la vulnerabilidad crónica socavaron los medios de subsistencia en un contexto de enorme presión demográfica (en las zonas afectadas, el tamaño de la familia solía exceder los cinco hijos por pareja) y de falta de acceso a los recursos productivos, como tierras o empleos fijos.
4. En 2003, el PMA acometió una OPSR regional de tres años de duración a un costo de 57 millones de dólares EE.UU., que terminaría en febrero de 2006 y prestaría asistencia a 690.000 beneficiarios, es decir, al 2,5% de la población de la región. Entre febrero y julio de 2003, el PMA firmó los acuerdos operacionales con los gobiernos; y cuando se realizó la misión de evaluación, la OPSR estaba entrando en el vigésimo mes de ejecución y la tasa media de distribución era del 27%. La OPSR constaba de dos componentes:
  - **Socorro:** i) satisfacer las necesidades alimentarias mínimas en casos de inundación, sequía y otras crisis que amenazaran la seguridad alimentaria inmediata de las familias afectadas por la pobreza; y ii) contribuir a la recuperación nutricional de los niños, las mujeres y las familias víctimas de crisis recurrentes.
  - **Recuperación:** i) permitir a las familias preservar y crear activos para mitigar los efectos de las crisis, garantizando a las mujeres el control de un mínimo del 50% de dichos activos; ii) impedir el deterioro del estado nutricional de niños y mujeres; y iii) fortalecer la capacidad gubernamental y local en materia de previsión y respuesta a crisis repetidas.

---

<sup>1</sup> El equipo de evaluación estaba formado por cuatro asesores independientes: un economista (jefe del equipo), un nutricionista, un experto en evaluación de la vulnerabilidad y un economista agrícola.



## PRINCIPALES CONSTATAIONES Y CONCLUSIONES

### Diseño de la OPSR

5. La OPSR fue concebida para contribuir a reducir los efectos de las catástrofes naturales en un contexto de malnutrición crónica y de pobreza estructural. Tiene por objeto mejorar la seguridad alimentaria y aumentar la capacidad de resistencia y adaptación de la población a las variaciones de las condiciones subregionales. Se tuvieron en cuenta las enseñanzas y recomendaciones de la evaluación de mitad de período de la OPSR realizada de 1999 a 2003 de promover una colaboración más estrecha con los asociados locales en la ejecución de las actividades.
6. Entre la OPSR regional y los cuatro programas en los países (PP) hay un alto grado de complementariedad y se ha evitado que las distintas categorías de programas beneficien a las mismas personas. A nivel de las actividades, sin embargo, los métodos y objetivos eran semejantes, y la diferencia principal estribaba en el grado de participación de las autoridades locales; no había indicios de que en la OPSR se estuviera tratando de pasar de las actividades de recuperación a las de desarrollo. La finalidad de la OPSR regional era ofrecer una respuesta integrada a los problemas de la región, pero la planificación y el seguimiento regionales fueron limitados, lo que dio lugar a que las cuatro oficinas en los países adoptaran distintos criterios de ejecución.

### Ejecución

7. A mitad de período de la OPSR, los cuatro países no habían distribuido, por término medio, más que el 27% del volumen previsto, como consecuencia de un drástico déficit de donaciones (sólo se había alcanzado el 31% de los objetivos de financiación) y de la lentitud de ejecución por parte de los asociados cooperantes. A pesar de que la OPSR abarcaba a toda la región, se llevó a cabo en modo distinto en los cuatro países, y es difícil por eso calibrar los progresos realizados en el logro de los objetivos regionales.
8. En vista de la escasa financiación y del bajo nivel de capacidad de ejecución de los asociados, las oficinas del PMA en los países han desplegado esfuerzos considerables para alcanzar niveles óptimos de distribución de alimentos y mantener una continuidad y equilibrio entre las actividades de socorro y las de recuperación. En Honduras y Nicaragua se decidió incluir la alimentación escolar como una actividad de recuperación, lo cual absorbió la mayor parte de los recursos. En Guatemala, Honduras y Nicaragua se trató de fortalecer los vínculos con el Ministerio de Agricultura, especialmente en el marco de los proyectos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para optimizar los resultados alcanzados en la creación de bienes productivos y hacerlos más sostenibles. En Nicaragua, se ha establecido un vínculo directo con el Ministerio de Agricultura por conducto de la dependencia encargada de la ejecución de la OPSR.
9. Cuando los ingresos públicos y la coyuntura política redujeron la capacidad de entrega de las contrapartes, las oficinas del PMA en los países desplegaron esfuerzos ingentes para encontrar a nuevos asociados. En Honduras y El Salvador, para compensar la lentitud de ejecución de los asociados ministeriales del PMA, se decidió ejecutar la OPSR con las comisiones regionales de desarrollo, las municipalidades y los grupos de municipalidades. Esta colaboración fue objeto de acuerdos tripartitos a corto plazo en los que se definían claramente los derechos y responsabilidades de cada parte.



10. La misión de evaluación observó que tales medidas podían mejorar la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de las operaciones, pero que en un contexto político tan delicado era posible que crearan problemas de neutralidad. El trabajo llevado a cabo en consulta con las municipalidades y la sociedad civil podía compensar a largo plazo los efectos de las reducciones presupuestarias ministeriales y mejorar la evaluación de las necesidades, en el sentido de que la información disponible a nivel municipal podía ser más precisa que la que se podía obtener a través de los ministerios.
11. La decisión del PMA de establecer suboficinas ha mejorado el seguimiento y el fomento de la capacidad por parte de los asociados y las comunidades: pese a los bajos niveles de financiación, las ventajas han compensado los costos. La eficacia de la OPSR ha disminuido debido a que, en vez de elevar al máximo su impacto en los grupos más pequeños de la población, se prefirió aumentar el número de los lugares de distribución y de los beneficiarios, lo que reflejaba el deseo de responder a todas las necesidades en todas las circunstancias y de utilizar el número de beneficiarios como indicador principal.
12. La logística fue puntual y eficiente, salvo en lo que se refiere a la compra de alimentos locales en Guatemala, donde se atendió tarde a los beneficiarios como consecuencia de la fragmentación del mercado de cereales y de la cancelación de las licitaciones públicas. Los fondos asignados inicialmente a Guatemala para el transporte interno fueron insuficientes, y terminaron siendo utilizados para sufragar los costos adicionales de las operaciones de las ONG en El Salvador, donde el déficit de fondos obligó a los beneficiarios a financiar el transporte local desde las municipalidades hasta sus comunidades, lo que redujo el valor económico de la asistencia.

### **Selección de los beneficiarios y seguimiento**

13. Las actividades llevadas a cabo en el marco de la OPSR estaban en consonancia con los objetivos. Se desplegaron esfuerzos coherentes para tener en cuenta la dimensión de género, y entre las mujeres se registró un alto grado de participación. En los cuatro países, las mujeres representaban el 50% de los puestos directivos en los comités de gestión y las distribuciones de alimentos.
14. La selección de los beneficiarios fue mejorando con el tiempo, debido principalmente a la necesidad de actualizar el sistema de cartografía y análisis de la vulnerabilidad (VAM), como estaba previsto en el documento original de la OPSR, y de revisar la estrategia de selección. Con todo, quedaron algunos problemas de ejecución, por ejemplo en Guatemala, donde la ayuda nutricional a los niños menores de 5 años con malnutrición moderada y grave se proporcionó en forma de raciones familiares, lo cual hizo que la asistencia no se limitara a los niños malnutridos y se resintiera la disponibilidad total de recursos para el grupo previsto. La misión recomienda que se revise este enfoque de suerte que con los mismos recursos se pueda llegar a un número mayor de niños vulnerables. La voluntad de evitar la duplicación de la asistencia facilitada en el marco de los diferentes componentes ha llevado a realizar las actividades en distintas zonas geográficas: la misión considera que, dados los pocos recursos distribuidos efectivamente, los efectos de la duplicación serían exiguos, y que la concentración de las actividades aumentaría su impacto en los beneficiarios.
15. La OPSR se comenzó cuando el PMA iba pasando a un sistema de gestión basada en los resultados (RBM), que incluía la medición de los efectos. Por lo tanto, la base de datos se concibió con flexibilidad suficiente para que se copiara la información necesaria, se incluyeran los indicadores y se estimaran las repercusiones. Los supervisores de la ayuda alimentaria del PMA gozaban de un excelente acceso a las comunidades y demostraron tener un sólido conocimiento de las mismas y de los objetivos de la OPSR.



16. No es posible realizar un análisis del déficit de recursos porque las oficinas en los países someten a seguimiento y rinden cuentas sobre los recursos distribuidos efectivamente en función de los planes de distribución, que se basan sobre los alimentos disponibles en el país. En el informe a los donantes sobre necesidades y déficit tampoco se explica el impacto del déficit. Las peticiones de alimentos por parte de las suboficinas se ajustan en función de los recursos que se puede garantizar, lo cual reduce la dimensión “centrada en las necesidades”.

## Efectos

17. El PMA diseñó el marco lógico con las contrapartes gubernamentales de cada país; al final de 2003 y en 2004 se realizó un estudio de referencia. La OPSR se concibió como contribución directa a los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) 1 y 2, e indirectamente a los ODM 4 y 5.
18. No se dispone de datos secundarios suficientes sobre la pobreza, la seguridad alimentaria y el estado nutricional de los hogares. El PMA no ha podido acopiar ni analizar sistemáticamente la información sobre los efectos directos a causa de la insuficiencia de los recursos, lo cual dificulta la determinación del efecto de la ayuda alimentaria en los beneficiarios.
19. **Socorro.** Según los estudios de referencia del PMA, los cuatro países sufrían graves carencias nutricionales, con tasas de retraso del crecimiento y de insuficiencia ponderal superiores al 10%. En Honduras y Nicaragua, donde fue posible analizar la evolución del estado nutricional de los beneficiarios<sup>2</sup>, la evaluación confirmó avances considerables: el indicador del peso para la edad arrojó un mejoramiento del 25% entre los niños menores de 24 meses y menores de 5 años, aunque probablemente dicha mejora no debía atribuirse exclusivamente a la operación del PMA. Con la información disponible no fue posible determinar el impacto de las variaciones estacionales normales. El seguimiento del estado nutricional de los beneficiarios presenta deficiencias que limitan el análisis. Por ejemplo, la falta de micronutrientes, que es la causa principal de la anemia en la región, no es objeto de seguimiento. Tampoco se tiene en cuenta la frecuencia del consumo de una variedad más amplia de alimentos porque se da por supuesta la disponibilidad de dichos alimentos, que no es el caso en los períodos de escasez.
20. Entre las actividades del PMA y las de los servicios nacionales de salud en la región hay un alto grado de coherencia, pero el déficit de recursos y la lenta ejecución han reducido el impacto de la OPSR.
21. La población ha aceptado la canasta de alimentos, como consecuencia en parte del fomento de la capacidad entre los beneficiarios sobre las características, el valor, la preparación y la utilización de los alimentos. Se ha aceptado y utilizado, sobre todo, la mezcla de maíz y soja (MMS), aun cuando no forma parte de la dieta normal de los niños ni de las familias rurales.
22. En Guatemala, existe entre los niños una incidencia elevada de malnutrición y retraso del crecimiento, consecuencias irreversibles de la pobreza, de una nutrición insuficiente y de una atención inadecuada en los primeros años de vida, en los que las estadísticas indican una prevalencia mayor de malnutrición grave. Hay coherencia entre la OPSR y los servicios de salud prestados a las comunidades; pero, como los niños reciben raciones familiares, la ayuda alimentaria se ha vuelto un complemento para familias enteras. Muchas veces el tamaño de la familia es mayor de lo normal, lo que da lugar a una

---

<sup>2</sup> Mediante un estudio de referencia llevado a cabo en 2003 y el informe normalizado sobre el proyecto de 2004.



redistribución interna en el período de escasez, cuando el acceso a los alimentos básicos es un problema.

23. En Nicaragua, los beneficiarios son los niños menores de 24 meses y las mujeres embarazadas y madres lactantes. En el seguimiento y la promoción del crecimiento y el desarrollo se han registrado progresos, pero cabe señalar algunos riesgos que podrían reducirse alzando el límite de edad hasta en tres años y aumentando la ración de alimentos para los niños malnutridos. Los indicadores utilizados por los servicios de salud son para niños menores de 24 meses con insuficiencia ponderal, lo que significa que la malnutrición grave no se detecta. En el ámbito comunitario, hay una buena coordinación con los organismos de ejecución.
24. En el componente de socorro de la OPSR, los efectos más importantes han sido los derivados de las distribuciones generales de alimentos a los grupos vulnerables que padecen las consecuencias de las crisis o catástrofes. La asistencia prestada en el marco de la OPSR contribuyó a salvar vidas, aun cuando el alcance era limitado, por ejemplo en Honduras, donde se prestó apoyo a 180 comedores populares.
25. **Recuperación.** En Honduras y Nicaragua, con objeto de estabilizar las tasas de matrícula escolar y la asistencia a la escuela se ha dado prioridad a la alimentación escolar<sup>3</sup>, lo cual ha sido muy apreciado. En Guatemala y El Salvador, se ha dado prioridad a las actividades de alimentos por trabajo (APT), haciendo hincapié en la infraestructura social y comunitaria. En Nicaragua, el componente de APT no se ha ejecutado en gran escala en los períodos de limitaciones presupuestarias para no afectar al componente de socorro de la OPSR.
26. En los componentes de socorro y recuperación, la MMS ha desempeñado una función fundamental, ya que proporciona una elevada concentración de nutrientes y facilita una labor educacional participativa. Los beneficiarios encargados de preparar los alimentos han aprendido muchas recetas que les han permitido diversificar los hábitos alimentarios.
27. Las actividades de APT suscitan un gran interés y reciben mucho apoyo de las comunidades. En general, los resultados alcanzados en la creación de activos fueron limitados, porque las raciones recibidas eran pocas e irregulares. Las raciones destinadas a las actividades en régimen de APT fueron reducidas, salvo en Guatemala, donde tampoco alcanzaron para algunas comunidades. Con los APT las comunidades pueden resolver sus problemas estructurales para responder más eficazmente a los riesgos naturales, por ejemplo aumentando los rendimientos, protegiendo las tierras contra la erosión o construyendo caminos en zonas aisladas. Ahora bien, la sostenibilidad no está garantizada, excepto en las zonas donde alguno de los asociados ejecuta un programa a largo plazo.
28. El PMA trata de realizar actividades de APT en cooperación con los asociados en la ejecución, pero existe el riesgo de que algunos grupos comunitarios no entiendan la dimensión estratégica de la OPSR. Dado que los alimentos se distribuyeron a los trabajadores sin que se les explicaran sus derechos y obligaciones, éstos los tomaron como una subvención temporal imprevista. Constituye un problema también la falta de continuidad y capacidad entre el personal de las organizaciones de contraparte.
29. La falta de equilibrio entre las contribuciones de los asociados limita la eficacia de las actividades de creación de activos. El valor de las aportaciones de los beneficiarios debería ser mayor que el costo de la asistencia técnica y la ayuda alimentaria, o al menos constituir una parte importante del valor total; pero en la práctica ocurrió lo contrario, y en algunos casos los APT se realizaron en tierras de propiedad privada porque sólo los terratenientes

---

<sup>3</sup> Véanse los párrafos 72 y 73 del documento de la OPSR.



podían permitirse aportar financiación de contrapartida, por ejemplo para el transporte entre la municipalidad y la comunidad. La misión recomienda que la asistencia se facilite de manera más coherente y esté vinculada al apoyo técnico de organismos y de entidades públicas, y que las estimaciones de las contribuciones de los beneficiarios sean realistas y transparentes.

30. Por otro lado, el PMA no ha rendido cuenta de algunos efectos importantes. Normalmente, sus actividades forman parte de programas a largo plazo, como los fondos de inversiones sociales, cuyos objetivos trascienden los del componente de ayuda alimentaria, que es un medio para lograr un mayor impacto. Es evidente que el aporte de alimentos despierta el espíritu de iniciativa de las comunidades y repercute positivamente en la labor de otras instituciones. La OPSR tiene un efecto multiplicador, notificado en un grado insuficiente, en otros sectores del desarrollo rural, sobre todo el capital social y el acceso a los mercados, que ha mejorado gracias a la renovación de las pequeñas infraestructuras.
31. La alimentación escolar centra la atención de la OPSR en los grupos vulnerables y contribuye al capital humano promoviendo la asistencia escolar, y al capital social, mediante la creación de asociaciones de padres. El costo de las raciones es considerablemente mayor en zonas como la de la costa atlántica de Nicaragua, pero se justifica por los resultados registrados durante el seguimiento y por la aprobación de los padres. En Nicaragua, por ejemplo, las tasas de permanencia en las escuelas llegaron al 96% en 2003, y en Honduras, al 98% en 2004; el índice de abandono escolar pasó del 8% al 4,9% durante la OPSR, y la tasa de repetición de grado descendió del 9,7% al 6,7%. Sin embargo, algunos niños no reciben alimentos a la mañana cuando salen de sus casas, y como las comidas escolares suelen servirse tarde, su capacidad de concentración puede verse afectada.
32. A pesar de los buenos resultados obtenidos en general y del alto grado de interés de las comunidades, las otras organizaciones han prestado un escaso apoyo a la alimentación escolar, sobre todo en materia de agua y saneamiento, lo que reduce el impacto de la actividad.
33. En el documento de la OPSR se expresa la intención del PMA de fomentar la capacidad de los gobiernos para evaluar la vulnerabilidad y realizar un seguimiento de la inseguridad alimentaria, en coordinación con las autoridades municipales y por medio de las oficinas en los países, utilizando sobre todo los módulos de capacitación de VAM. Pero es difícil detectar los efectos de esto en el plano nacional, y no se han asignado fondos para el fomento de la capacidad. En las comunidades, el PMA ha contribuido mucho al establecimiento o al fortalecimiento de organizaciones comunitarias, tales como las asociaciones de padres de los alumnos, que a veces resultan ser las más representativas y permanentes en la comunidad. En algunos casos, dichas organizaciones participan también en los preparativos para casos de catástrofe, lo cual tiene en la comunidad un impacto que trasciende los objetivos iniciales. En los cuatro países, las mujeres representan el 50% de los puestos directivos en los comités de gestión y en las distribuciones de alimentos<sup>4</sup>.

---

## RECOMENDACIONES

34. Las recomendaciones de la evaluación y las correspondientes medidas adoptadas por la dirección figuran en la matriz adjunta.

---

<sup>4</sup> Informe normalizado sobre el proyecto de 2004 y observaciones del equipo de evaluación.



**ANEXO: CUADRO RECAPITULATIVO — RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN DEL PMA A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN**

Recomendaciones (diciembre de 2005)	Entidad responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas (marzo de 2006)
<b>Planificación estratégica y seguimiento</b>		
<p>1. Con objeto de alcanzar los objetivos establecidos en el documento del proyecto y de facilitar la gestión regional y la presentación de informes sobre los objetivos regionales, puede ser necesario simplificar, en la medida en que el contexto de cada país lo permita, los principios básicos de ejecución (tales como la selección de los beneficiarios, de las actividades y de las asociaciones).</p>	Despacho regional	<p>Recomendación aceptada, en la medida de lo posible. Se eligió la estrategia de intervención de la OPSR porque permite responder a los fenómenos regionales que afectan de manera semejante a la seguridad alimentaria en una región en la que las estrategias de supervivencia de las familias son análogas en los distintos países. El despacho regional favorecería una mayor función regional en la selección de los beneficiarios, de las actividades y de las asociaciones. Es difícil simplificar la ejecución porque, como se reconoce en el texto de la recomendación, los contextos de los países son diferentes. El objetivo es fortalecer la capacidad gubernamental y nacional de previsión y respuesta a las crisis recurrentes, lo que requiere la adopción de un enfoque conjunto con las organizaciones nacionales.</p>
<p>2. Fortalecer los sistemas de seguimiento y aumentar en el despacho regional el número de los funcionarios de la OPSR encargados de seguir los progresos alcanzados en el logro de los objetivos regionales, facilitar el intercambio de experiencias entre las oficinas en los países, e identificar las necesidades de posibles ajustes en la programación o de apoyo específico a una oficina en el país.</p>	Despacho regional	<p>Recomendación aceptada, en la medida de lo posible. La dirección asigna prioridad al seguimiento que permite determinar los progresos realizados en la ejecución y fundamentar la adopción de decisiones. Está previsto que la OPSR regional termine este año; los recursos actuales corresponden a poco más de la mitad de las necesidades. El fortalecimiento de los sistemas y el incremento del personal se ven limitados por la cuantía de los recursos, pero, en el caso de formularse una ampliación, se tendría en cuenta esta recomendación y se incorporaría el intercambio sistemático de información entre las oficinas.</p>
<p>3. Examinar y fortalecer los sistemas de seguimiento y el número de los funcionarios de las oficinas en los países (en particular, supervisores de la ayuda alimentaria) para facilitar la presentación de informes con referencia al Plan Estratégico, utilizando la información de referencia disponible y actualizándola, si fuera necesario. Debe fortalecerse, en particular, el seguimiento de los indicadores de los efectos, por ejemplo mediante un sistema de puestos de vigilancia. Han de incluirse indicadores que muestren los resultados importantes alcanzados en materia de organización social.</p>	Oficina en el país	<p>Recomendación aceptada, en la medida de lo posible. La observación anterior vale también para esta recomendación. El enfoque común de seguimiento y evaluación (SyE) contribuirá a mejorar el seguimiento en general, el seguimiento de los indicadores de los efectos, y la presentación de informes sobre los resultados en relación con los datos de referencia. También hay que rendir cuentas acerca de los indicadores específicos del proyecto, que a veces difieren de los indicadores institucionales, pero sirven para medir los progresos alcanzados en el logro de los objetivos del proyecto.</p> <p>En Guatemala se está aplicando un sistema ampliado de SyE con supervisores adicionales de la ayuda alimentaria, con lo cual se facilita una información mejorada sobre los efectos cuantitativos y cualitativos. Las organizaciones sociales comunitarias son objeto de seguimiento, y se informa sobre las enseñanzas adquiridas.</p> <p>En Honduras, se está revisando el sistema de SyE. En El Salvador, se han revisado los indicadores de los efectos y los mecanismos de acopio de información. La aplicación de nuevos mecanismos es una de las prioridades de este año.</p>



**ANEXO: CUADRO RECAPITULATIVO — RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN DEL PMA A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN**

Recomendaciones (diciembre de 2005)	Entidad responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas (marzo de 2006)
<p>4. Separar el seguimiento de los resultados del plan de distribución para evitar que se pierdan informaciones importantes sobre el impacto de los déficit en los beneficiarios. Se ha de informar a los donantes sobre cómo afecta a los beneficiarios la falta de recursos. También ha de informarse sobre las contribuciones de las comunidades y de las contrapartes.</p>	<p>Oficina en el país/OD</p>	<p>Recomendación parcialmente aceptada. Se prestará especial atención a la evaluación del impacto en los beneficiarios de una disminución de la asistencia alimentaria debida al déficit de recursos. En los informes mensuales sobre necesidades y déficit, se informa a los donantes sobre el impacto de los déficit en los beneficiarios.</p> <p>Guatemala ha informado de que el estado nutricional de los beneficiarios de la ayuda alimentaria disminuye cuando ésta falta, lo que, en el marco del componente de recuperación, afecta a su seguridad alimentaria. En Honduras y El Salvador, ya se ha separado el seguimiento de los resultados del seguimiento de la distribución.</p>
<p>5. Llevar a cabo un estudio completo de VAM en preparación de la próxima OPSR, y actualizarlo periódicamente, para contribuir a orientar la selección de los beneficiarios. Si el calendario lo permite, actualizar el estudio con resultados de fuentes externas, como censos, proyecciones demográficas, datos agrícolas, vigilancia nutricional, etc. Seguir fortaleciendo el VAM a nivel nacional, local y comunal. Aumentar la capacidad de las contrapartes nacionales en lo relativo a la gestión del VAM. Una cuestión fundamental en la estrategia de retirada será que entidades locales se hagan cargo de los estudios y resultados de VAM, para lo cual será necesario hacer especial hincapié en el fomento de la capacidad.</p>	<p>Oficina en el país</p>	<p>Recomendación aceptada, en la medida de lo posible y en función de los recursos disponibles. En el caso de formularse una ampliación del proyecto, se prestará especial atención a mejorar la preparación de un estudio de VAM; actualmente hay diversos estudios de VAM en curso. A la hora de establecer una estrategia de retirada, se prestará atención al nivel de implicación de los países y al fomento de las capacidades nacionales.</p> <p>En Guatemala está previsto un estudio de VAM completo; también la información adicional sobre la seguridad alimentaria en las zonas afectadas por el huracán Stan contribuirá a una mayor cobertura. Los estudios continuarán utilizándose como fuentes secundarias de información, por ejemplo la <i>Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida</i> (ENCOVI) de 2005, el censo agropecuario de 2003, la encuesta agrícola y ganadera de 2005, el censo nacional sobre empleo e ingresos, las encuestas del Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para Seguridad Alimentaria (MFEWS) y las encuestas sobre el terreno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC). En El Salvador y Nicaragua, se están actualizando los estudios de VAM; la información sobre la seguridad alimentaria y el estado nutricional de la población se complementa con la información procedente de otras fuentes.</p>
<p><b>Nutrición</b></p>		
<p>6. Seguir mejorando en las oficinas en los países la capacidad de analizar los indicadores nutricionales, lo que fortalecerá la selección de los beneficiarios y contribuirá al análisis regional.</p>	<p>Oficina en el país</p>	<p>Recomendación aceptada. Se alentará a las oficinas en los países a que aprovechen las oportunidades de capacitación que se presenten, incluida la capacitación en nutrición impartida por los organismos de las Naciones Unidas y las ONG, sobre todo en el fomento de la capacidad para analizar los indicadores nutricionales.</p>



**ANEXO: CUADRO RECAPITULATIVO — RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN DEL PMA A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN**

Recomendaciones (diciembre de 2005)	Entidad responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas (marzo de 2006)
		<p>El PMA ayuda al Gobierno de Guatemala para el fomento de las capacidades en las esferas de la vigilancia nutricional y la metodología de las encuestas; el PMA, otros organismos de las Naciones Unidas y el Gobierno participan en los grupos de debate temático. Un funcionario de la oficina en el país participó en un curso de especialización en nutrición para fortalecer la capacidad local. En El Salvador, ya existe una capacidad local. Las contrapartes se han capacitado para analizar los indicadores nutricionales y utilizar el sistema de procesamiento de la Red Epidemiológica para América Latina y el Caribe (EPINET).</p>
<p>7. Aumentar el período de ayuda alimentaria para los niños de hasta tres años, debido a la vulnerabilidad biológica que da lugar a condiciones sanitarias desfavorables para la seguridad alimentaria a largo plazo.</p>	<p>Oficina en el país</p>	<p>Recomendación aceptada, teniendo en consideración las políticas nacionales. El proyecto regional sobre el fomento de la capacidad para programas integrados de suministro de micronutrientes se centra en el grupo de edad de 6 a 36 meses; y contribuirá a apoyar a los gobiernos a hacer frente a la carencia de micronutrientes mediante programas de enriquecimiento de los alimentos.</p> <p>En Guatemala se facilita asistencia alimentaria a los niños menores de 5 años, en consonancia con el documento del proyecto y el Memorando de Entendimiento con el Gobierno. La recomendación se examinará a la hora de formular nuevas actividades; en El Salvador la recomendación se ha aplicado por conducto de centros de salud comunitarios.</p>
<p>8. Se tendrán que crear nuevos indicadores que permitan la verificación del efecto de la ayuda alimentaria en las carencias de micronutrientes, especialmente de hierro. La MMS contiene este micronutriente, de ahí su pertinencia para la región. Las variaciones en las tasas de anemia podrían detectarse mediante las encuestas sobre micronutrientes ya realizadas en los cuatro países. Los datos resultarían muy útiles al comienzo y al final de la OPSR.</p>	<p>Oficina en el país</p>	<p>Recomendación parcialmente rechazada. Los indicadores se preparan en consulta con las partes interesadas, los gobiernos, las oficinas en los países, el despacho regional y la dependencia de nutrición: este mecanismo contribuirá a identificar los indicadores mejores para seguir las carencias de micronutrientes, una esfera importante para nuevas intervenciones.</p> <p>En Nicaragua, la oficina en el país está evaluando indicadores nutricionales que permitan medir el impacto de la ayuda alimentaria en las carencias de micronutrientes. Los puestos de vigilancia podrían supervisarse mediante el <i>Sistema Integrado de Vigilancia de las Intervenciones en Nutrición</i> (SIVIN). En El Salvador, se han incorporado indicadores de la prevalencia de la anemia en los niños menores de 5 años y en las mujeres embarazadas y madres lactantes.</p>



**ANEXO: CUADRO RECAPITULATIVO — RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN DEL PMA A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN**

Recomendaciones (diciembre de 2005)	Entidad responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas (marzo de 2006)
<p>9. Deben revisarse los indicadores de la alimentación durante el período de escasez. No se han de limitar al simple registro del número total de los productos alimenticios, sino que ha de haber también un índice ponderado de la frecuencia con que se consumen los diferentes productos.</p>	Oficina en el país	<p>Recomendación parcialmente aceptada.</p> <p>En El Salvador, se están utilizando la diversificación alimentaria y los índices de consumo. En Guatemala, se señala que en el altiplano occidental y en las zonas nordorientales los beneficiarios de la OPSR suelen consumir menos productos alimenticios con proteínas de origen animal; sólo el maíz se consume durante todo el año. En las zonas nordorientales, el período de escasez va de julio a septiembre, y en el altiplano occidental, de mayo a diciembre; se está haciendo lo posible para evitar los déficit en esos períodos críticos. El Ministerio de la Salud nicaragüense no suele estar en condiciones de calibrar la diversificación alimentaria, de manera que es difícil que el PMA pueda aplicar esta recomendación, a menos que asuma todos los costos conexos. En Honduras, se estudiará la diversidad alimentaria de los hogares.</p>
<p>10. Cuando se distribuyen, las raciones familiares deben ajustarse al número real de los miembros de las familias rurales.</p>	Oficina en el país	<p>Recomendación parcialmente aceptada, en vista de las dificultades de ejecución. En todos los países, regiones y grupos étnicos existe una gran diversidad en el número de los miembros de familia y en el promedio correspondiente a cada grupo o subgrupo. Si se utilizara el tamaño de la familia como criterio de selección de los beneficiarios, más familias numerosas podrían llegar a ser beneficiarias de la asistencia alimentaria. De esta manera se vería favorecida la población indígena, cuyas familias son más numerosas.</p> <p>Variar las raciones familiares en función del tamaño real de las familias sería incontrolable.</p> <p>En algunas zonas de Guatemala las familias tienen más de siete miembros; en el altiplano occidental pueden llegar a ser hasta 10. Cuando se mejoren los criterios de selección de los beneficiarios se tendrá en cuenta el tamaño de las familias. En Honduras, el tamaño de las familias se tiene en cuenta a la hora de evaluar los resultados; pero en las zonas rurales, la ración se ha aumentado a fin de que alcance para una familia de seis miembros.</p>



**ANEXO: CUADRO RECAPITULATIVO — RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN DEL PMA A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN**

Recomendaciones (diciembre de 2005)	Entidad responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas (marzo de 2006)
<b>Alimentos por trabajo</b>		
<p>11. Para garantizar la eficacia y sostenibilidad de los activos creados en régimen de APT, se deben definir mejor la aportación de insumos no alimentarios y la función de los otros asociados. Los acuerdos para el diseño y la ejecución de las actividades han de ser cuatripartitos, con inclusión del PMA, los gobiernos, las ONG, y las organizaciones municipales o comunitarias. En los acuerdos se han de especificar las contribuciones, que han de ser objeto de un riguroso seguimiento.</p>	Oficina en el país	<p>Recomendación aceptada, en la medida de lo posible; en algunos países ya se ha aplicado.</p> <p>En Guatemala, las contrapartes ya habían aplicado esta recomendación. En una campaña de sensibilización se insistió en que la asistencia alimentaria constituía un recurso complementario en la creación de activos; algunas comunidades aportaron artículos no alimentarios. Todas las actividades de infraestructura rural incluían el suministro de fondos de los asociados cooperantes. Los resultados del seguimiento realizado últimamente indican que los alimentos tienen un valor de incentivo mayor y que los trabajos se realizan más rápidamente cuando se proporcionan artículos no alimentarios. Lo mismo vale en El Salvador y Honduras, donde todos los nuevos acuerdos prevén una disposición sobre las contribuciones de los asociados; en El Salvador, resultó más compleja la participación municipal porque era menor la capacidad institucional.</p>
<b>Cuestiones relacionadas con la ejecución</b>		
<p>12. Los beneficiarios no han de pagar por el último eslabón de la cadena logística, ya que ello reduce el valor de la asistencia.</p>	Oficina en el país/Despacho regional/Departamento de operaciones (OD)	<p>Recomendación parcialmente aceptada. A menudo los asociados no están de acuerdo, porque la organización del transporte para cerrar la cadena logística se considera una contribución de los beneficiarios.</p> <p>Cualquier obligación financiera pago podría actuar como desincentivo para los beneficiarios más pobres. En el presupuesto del PMA se dispone la inclusión de los costos de distribución hasta la distribución de los alimentos a los beneficiarios, pero hay variaciones entre la distribución a los beneficiarios y la distribución a los asociados cooperantes, que a veces prestan esos servicios, junto con los gobiernos y las ONG, sin costo para el PMA y sus donantes.</p> <p>En Guatemala se examinó esta cuestión con las contrapartes, que sostenían que la contribución de los beneficiarios evitaba que se creara dependencia respecto de la asistencia alimentaria. El PMA sostiene que un costo equivalente a 0,25 dólares EE.UU. todavía excluiría a las personas más pobres, pero que el transporte proporcionado por las ONG y las autoridades locales ha contribuido a resolver el problema. En Honduras, las contribuciones de los beneficiarios son mínimas, pero favorecen la identificación de éstos con las actividades y potencian el papel de los propios beneficiarios; el Gobierno o las ONG se encargan del transporte para este tramo en el último eslabón de la cadena.</p>



**ANEXO: CUADRO RECAPITULATIVO — RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN DEL PMA A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN**

Recomendaciones (diciembre de 2005)	Entidad responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas (marzo de 2006)
<p>13. Para obtener el mayor impacto posible, se ha de incrementar la sinergia entre los dos componentes de la operación (recuperación y socorro), así como con otros organismos y con las municipalidades. Cada comunidad ha de beneficiarse del mayor número posible de actividades del PMA. Dado que el aporte alimentario por beneficiario es relativamente exiguo, no hay riesgo de "exceso de distribución", ni siquiera aumentando las actividades en la misma comunidad. Ello mejorará, además, la visibilidad del PMA sobre el terreno.</p>	Oficina en el país	<p>Recomendación parcialmente aceptada, teniendo en cuenta los esfuerzos de concentración geográfica, pero tal concentración no puede aplicarse en las municipalidades porque crearía grandes desequilibrios, y posibles conflictos, entre las comunidades vecinas.</p> <p>En Guatemala, algunas actividades de recuperación, relacionadas principalmente con la rehabilitación de infraestructura, se han concentrado y combinado con actividades de socorro. De esta mejor integración y del suministro de artículos no alimentarios complementarios se espera, por lo tanto, un mayor impacto de la ayuda alimentaria, con resultados más visibles y sostenibles. En Honduras, podrían fomentarse estas sinergias siempre y cuando pudieran fortalecerse las actividades relacionadas con la selección de los beneficiarios y el seguimiento, ya que existe el riesgo de superposiciones, como la de dar una comida escolar a dos niños de la misma familia que participa en las actividades de APT.</p>
<p>14. Para mejorar los bajos índices de ejecución, las oficinas en los países han de examinar la posibilidad de evaluar a sus actuales asociados cooperantes, y de cambiarlos, si fuera necesario. Ha de prestarse mayor atención al fomento de la capacidad de los asociados.</p>	Oficina en el país	<p>Recomendación aceptada, en la medida de lo posible.</p> <p>En Honduras, se está evaluando a los asociados cooperantes. En Guatemala, el número de los asociados ha aumentado, con la participación del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de la Salud y el Fondo de Inversión Social, junto con las ONG <i>World Vision</i>, <i>Action against Hunger</i>, la Asociación de Desarrollo Local (ADL), las municipalidades y el Programa especial de la FAO en apoyo de la seguridad alimentaria. El PMA y los asociados en la ejecución han organizado cursos de capacitación relacionados con el fomento de la capacidad. En El Salvador se ha mejorado la selección de las contrapartes; se está capacitando a los actuales asociados cooperantes para garantizar que cuenten con la capacidad necesaria.</p>



## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ADL	Asociación de Desarrollo Local
MMS	Mezcla de maíz y soja
CMEA	Sistema común de seguimiento y evaluación
PP	Programa en el país
ECLAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ENCOVI	Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida
EPiNET	Red Epidemiológica para América Latina y el Caribe (en Guatemala)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
APT	Alimentos por trabajo
SyE	Seguimiento y evaluación
ODM	Objetivos de desarrollo del Milenio
MFEWS	Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para Seguridad Alimentaria
ONG	Organización no gubernamental
OD	Departamento de Operaciones
ODTP	Servicio de Compra de Alimentos
OEDE	Oficina de Evaluación
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
RBM	Gestión basada en los resultados
SIVIN	Sistema Integrado de Vigilancia de las Intervenciones en Nutrición
SPR	Informe normalizado sobre el proyecto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad