

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Período de sesiones anual  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 24-26 de mayo de 2004**

# NOTAS INFORMATIVAS

## INFORME DEL AUDITOR EXTERNO

**Examen del análisis y cartografía de la  
vulnerabilidad del Programa Mundial de  
Alimentos**



Distribución: GENERAL

**WFP/EB.A/2004/INF/8-B**

18 mayo 2004

ORIGINAL: INGLÉS

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>).



# **INFORME DEL AUDITOR EXTERNO SOBRE EL EXAMEN DEL ANÁLISIS Y CARTOGRAFÍA DE LA VULNERABILIDAD DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS**

**Índice:**

<b>Resumen</b>	<i>(párrafos 1 a 3)</i>
<b>Introducción</b>	<i>(párrafos 4 a 6)</i>
<b>Estructura orgánica</b>	<i>(párrafos 7 a 9)</i>
<b>Aplicación del VAM</b>	<i>(párrafos 10 a 27)</i>
<b>Asociaciones</b>	<i>(párrafos 28 a 33)</i>
<b>Financiación</b>	<i>(párrafos 34 a 38)</i>
<b>Medición de las realizaciones</b>	<i>(párrafos 39 a 41)</i>
<b>Conclusión</b>	<i>(párrafos 42 a 43)</i>
<b>Agradecimiento</b>	<i>(párrafo 44)</i>



---

## RESUMEN

1. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) debe aprovechar lo mejor que pueda las contribuciones aportadas por los donantes con vistas a potenciar al máximo el apoyo prestado y sacar un rendimiento óptimo a los fondos limitados en el marco de circunstancias complejas y prioridades en conflicto. En este sentido, es importante disponer de evaluaciones fiables de las necesidades para adoptar decisiones y establecer prioridades de uso de los fondos con conocimiento de causa. El análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) es uno de los elementos esenciales de la orientación precisa y la planificación de las intervenciones de ayuda alimentaria.
2. En el marco de sus visitas de auditoría sobre el terreno y a la Sede de Roma, mi personal examinó la función del VAM y el modo en que se aplica para prestar apoyo a la orientación precisa de las intervenciones de ayuda alimentaria del Programa. Sus constataciones confirmaron el valor del VAM como procedimiento de evaluación e instrumento para la adopción de decisiones, pero indicaron que el PMA sigue careciendo de una estrategia plenamente efectiva para aprovechar de forma óptima la labor del VAM. El examen de auditoría determinó varios aspectos que, a mi juicio, dejan al PMA margen para mejorar el uso que hace del análisis de la vulnerabilidad.
3. Sobre la base de estas constataciones he formulado una serie de recomendaciones orientadas, en particular, a mejorar la efectividad y los beneficios del análisis de la vulnerabilidad, garantizar la eficacia en función de los costos de las metodologías de VAM, ampliar la función que corresponde al personal encargado del VAM de la Sede, cimentar una base de financiación del VAM más sólida y establecer metas mensurables que sirvan para evaluar el rendimiento de los procedimientos del VAM.

---

## INTRODUCCIÓN

4. El Programa Mundial de Alimentos se ha fijado el objetivo institucional básico de contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas mediante intervenciones respaldadas con alimentos dirigidas a la población pobre que padece hambre. En lo que se refiere a su plan estratégico, el PMA ha establecido como destino de sus operaciones los países menos adelantados, que se definen como tales en función de su producto interno bruto y de las tasas de malnutrición, índices calculados por el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud. En el Plan Estratégico se indica que, en virtud del desarrollo del análisis de la vulnerabilidad, es necesario dotar al PMA de una base de conocimientos fortalecida que sirva para determinar la necesidad de intervención mediante ayuda alimentaria. El VAM es el instrumento elaborado para crear esta base de conocimientos.
5. Con el VAM se tiene la intención de poner en relación el análisis de la vulnerabilidad de un país en desarrollo con la estrategia del programa del PMA encaminada a abordar la inseguridad alimentaria. En consecuencia, el VAM es un instrumento decisivo para el diseño de las actividades y proyectos de desarrollo y socorro del Programa. Sus funciones más destacadas son las siguientes:
  - análisis de los problemas: estudio de las posibles causas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad que afectan en un determinado momento a una región geográfica o un grupo de población concretos;



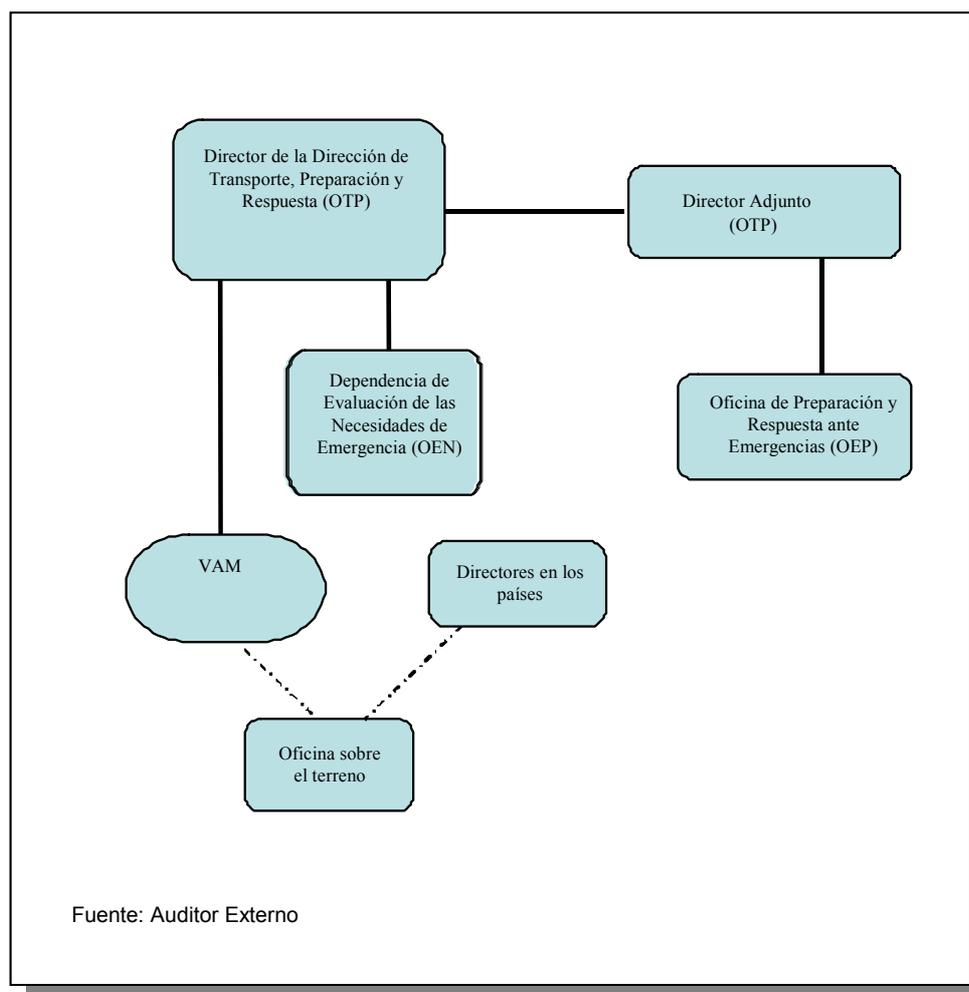
- análisis de los beneficiarios: examen de las características de la inseguridad alimentaria en las poblaciones vulnerables y determinación de las posibilidades de mejorar sus condiciones mediante asistencia alimentaria;
  - selección geográfica: evaluación del grado de seguridad alimentaria de zonas geográficas concretas para que el PMA pueda establecer prioridades de análisis y respuesta ulteriores;
  - determinación de la función que cumple la ayuda alimentaria: estudiar si el empleo de ayuda alimentaria supone algún tipo de ventaja comparativa a la hora de abordar las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de una población beneficiaria; y
  - defensa de la población pobre que padece hambre: asistencia a esta población describiendo fielmente su situación a otros agentes que puedan aportar ayuda.
6. El VAM ayuda al Programa a determinar los destinatarios de sus operaciones de socorro. También sirve al PMA para cumplir la prioridad estratégica de ayudar a los gobiernos a establecer y gestionar programas nacionales de asistencia alimentaria. En el ámbito de la comunidad humanitaria, los informes de evaluación de la vulnerabilidad del PMA sirven a los gobiernos anfitriones de instrumento de planificación cuando preparan sus planes anuales y a otros organismos de las Naciones Unidas, como la FAO, para centrar sus operaciones en objetivos concretos. No obstante, esta función tiene un alcance limitado, pues el VAM sólo genera resultados en los países en que el PMA opera actualmente y, lo que es más importante, suele estar circunscrito a ubicaciones determinadas en las que ya existen programas. El análisis de VAM y las relaciones activas con los asociados en la ejecución y los gobiernos anfitriones pueden servir de orientación al PMA en el marco de su planificación estratégica de reducción de la intervención de ayuda alimentaria y en lo que respecta a determinar cuándo han dejado de ser necesarias las operaciones del PMA en una ubicación o un país.

---

## ESTRUCTURA ORGÁNICA

7. La Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad, que es una de las tres dependencias que suministran a la dirección del PMA información sobre la situación operacional y a efectos de adopción de decisiones, se complementa con la Dependencia de Evaluación de las Necesidades de Emergencia (OEN) y la Dependencia de Preparación y Respuesta ante Emergencias (OEP). Cada una cumple una función particular de respaldo a la dirección operacional de la Organización. Las tres dependencias se proponen suministrar información que sirva a la dirección para determinar si son necesarias intervenciones de ayuda alimentaria en atención a catástrofes, crisis y situaciones de urgencia. De las tres dependencias, la de VAM es la única que tiene presencia permanente sobre el terreno y que, mediante sus encuestas, facilita datos de referencia que sirven de base a la OEN y la OEP para llevar a cabo sus respectivas labores.





8. Actualmente, de las tres dependencias, dos dependen del Director de la Dirección de Transporte y una del Director Adjunto de la Dirección de Transporte (véase el esquema). Las tres mantienen cierto grado de interdependencia en lo que respecta al aporte de datos para el ciclo de programación del PMA. La Dependencia de VAM es la que se encarga de facilitar los datos de referencia que las otras dos dependencias utilizan para medir el impacto de las situaciones de urgencia y las crisis; en ese sentido, es fundamental que el enlace y la cohesión entre las tres sean estrechos.
9. Para que resulten efectivos, los informes de VAM deben ser capaces de detectar la causa última de la vulnerabilidad de los alimentos y de evaluar la escala y el carácter probables del impacto que tendría la intervención del PMA. En el Plan Estratégico del PMA para 2002-2003 se señalaba la necesidad de mejorar la evaluación de las necesidades integrando mejor las distintas dependencias encargadas del acopio de datos y el aumento de los conocimientos, pero este objetivo se pospuso hasta 2004-2005 como consecuencia del gran volumen de tareas de urgencia llevadas a cabo durante el bienio.

## APLICACIÓN DEL ANÁLISIS Y CARTOGRAFÍA DE LA VULNERABILIDAD

10. La función del personal de VAM de la Sede es establecer orientación que sirva para uniformar en el conjunto de la Organización la metodología y el planteamiento relativo a la producción y el análisis de la labor de VAM. Las principales tareas del personal de VAM sobre el terreno son la realización de encuestas, el cotejo de los datos y el análisis de los resultados. La actual estructura de la dotación de personal de VAM da preponderancia a las actividades sobre el terreno, siendo cinco los funcionarios en la Sede que prestan apoyo a



38 funcionarios ubicados sobre el terreno en despachos regionales del Programa y oficinas del PMA en los países. En las oficinas en los países más pequeñas, el análisis de la vulnerabilidad es objeto de dedicación parcial por parte de un único funcionario, que suele combinar esta función con tareas de oficial de logística u oficial de programas. El examen por mi personal de las actividades de VAM sobre el terreno indicaba que puede que con este sistema las labores de análisis y cartografía de la vulnerabilidad no dispongan de recursos suficientes, pues las tareas centradas en las situaciones de urgencia, como son la evaluación de las necesidades alimentarias y la entrega de alimentos inmediatas, se anteponen irremediabilmente a las labores de análisis.

11. El conflicto del Iraq ilustra la aplicación del VAM a la preparación para las situaciones de urgencia.

#### **Preparación para el conflicto del Iraq**

La dependencia de VAM ubicada en El Cairo, que abarca la región del Mediterráneo, el Oriente Medio y Asia Central, llevó a cabo una evaluación de la vulnerabilidad antes del conflicto del Iraq para advertir al PMA de las posibles necesidades de capacidad operacional. La singularidad de esta situación de urgencia reside en que el PMA tuvo tiempo de evaluar la situación antes de que se declararan las hostilidades.

La evaluación de VAM examinó la actual situación, con arreglo a la cual, al no existir una economía efectiva en el Iraq, el PMA alimentaba a la totalidad de los aproximadamente 24 millones de habitantes del país mediante alimentos comprados en el marco de la resolución de las Naciones Unidas relativa al programa de petróleo por alimentos. El PMA se encargaba de supervisar la distribución en las 15 provincias del Iraq central y meridional, donde las autoridades locales distribuían los alimentos. En las otras tres provincias del norte (donde la población ronda los 3 millones de habitantes) el Programa disponía de acceso pleno y se encargaba directamente del programa.

La falta de acceso adecuado a las provincias meridionales y centrales dificultaba en sumo grado todo tipo de evaluación de la vulnerabilidad. El personal del PMA ubicado en el norte disponía de alguna información de sus otras actividades. Para reunir más datos, se pidió a observadores nacionales de la región meridional y central que evaluaran el nivel de pobreza y de hambre sobre la base de su experiencia y a su leal entender, pues las circunstancias impedían basar la evaluación en un enfoque más científico.

El PMA no sabía si se iba a declarar el conflicto ni, si se declaraba, en qué momento y a qué escala. Su planificación se basaba en una serie de supuestos acordados en negociaciones con otros organismos de las Naciones Unidas que prestan asistencia humanitaria.

El análisis del PMA tenía por objeto determinar la ubicación de la población y las zonas donde era más probable que se dieran condiciones de emergencia y se produjeran migraciones. Los criterios empleados diferenciaban entre la población rural y la población urbana y tenían en cuenta la proximidad a instalaciones militares, palacios reales y fronteras con los países vecinos. Suponiendo que las instalaciones militares y los palacios se verían afectados antes que las ciudades, se previeron rutas migratorias probables y una posible cifra de personas afectadas por la situación de urgencia resultante.

El PMA estimó que unos 300.000 refugiados pasarían a países vecinos y que se verían afectados unos 4,6 millones de habitantes del país, de los cuales 600.000 se desplazarían. El PMA estimó que, en el peor de los casos, podrían verse afectados unos 10 millones de personas.

Sobre la base de esta evaluación, el PMA calculó el volumen y la ubicación de las necesidades alimentarias. Acto seguido, en países vecinos se acumularon reservas de algunos alimentos, como leguminosas y aceite, para hacer frente a la migración prevista. Se consideró que, llegado el momento, la venta de alimentos por países vecinos serviría para atender a las necesidades suplementarias, y se llevaron a cabo negociaciones con Siria para suministrar el gran volumen de trigo que hacía falta.



12. La labor de VAM llevada a cabo en la Sede y sobre el terreno a lo largo del anterior bienio ha consistido fundamentalmente en trabajar en paralelo a las operaciones o respaldarlas efectuando evaluaciones encaminadas a contribuir a la orientación de los programas existentes. Cuando realicé la auditoría, ni en la Sede ni en los despachos, con excepción del Despacho Regional para África Oriental y Central (ODK), existían bases de datos de los informes de VAM. Mi personal pidió a los despachos regionales que prepararan una lista de informes de VAM presentados en el bienio 2002-2003 e indicasen el grado de participación de la Sede en su elaboración. En el Cuadro 1 se señala el número de informes preparados y la medida en que el personal de VAM de la Sede tomó parte en los respectivos estudios o tuvo conocimiento de ellos. (El Despacho Regional de Panamá y el de El Cairo no respondieron.)

<b>CUADRO 1: PARTICIPACIÓN DE LA DEPENDENCIA DE VAM DE LA SEDE EN LOS INFORMES DE LOS DESPACHOS REGIONALES Y LAS OFICINAS EN LOS PAÍSES</b>			
<b>Despacho</b>	<b>Informes preparados</b>	<b>Informes que muestran participación de la Sede</b>	
<b>Bangkok</b>	29	0	0%
<b>El Cairo</b>	no procede	no procede	n.p.
<b>Dakar</b>	19	19	100%
<b>Johannesburgo</b>	41	17	41%
<b>Kampala</b>	39	2	5%
<b>Panamá</b>	no procede	no procede	n.p.
	128	38	

Fuente: información de los despachos regionales

13. Los ulteriores análisis efectuados por mi personal indicaban que, en la mayoría de los casos, el alcance de los informes se limitaba a aspectos relacionados con la evaluación de la vulnerabilidad, pero no con su análisis. Aunque de ese modo se presta ayuda a la dirección para que evalúe la necesidad de una intervención de ayuda alimentaria en términos cuantitativos, no se genera forzosamente información que sirva para evaluar las necesidades cualitativas a largo plazo en las ubicaciones o países examinados. Por ejemplo, de 39 informes de VAM preparados en 2003 por el Despacho Regional para África Oriental y Central y sus oficinas en los países conexas, 24 se ceñían rigurosamente a la evaluación de la seguridad alimentaria. Mi personal observó que la situación era semejante en otros despachos regionales que respondieron. A falta de una base de datos central donde se incorporen los informes, resulta difícil comparar los tipos de informe preparados, los tipos de metodología aplicados y sus resultados entre los distintos países en los que se practica el VAM. Los enfoques de planificación también pueden verse afectados por la ineficacia, lo cual dificulta más de lo debido el examen de los problemas comunes y la divulgación de las prácticas idóneas.
14. Cuando se ha llevado a cabo un análisis completo de la vulnerabilidad, los datos obtenidos sirven de referencia para medir el progreso y las mejoras en los países. Mediante una base de datos completa que permitiese comparar la vulnerabilidad entre los países y



serviese de plataforma para elaborar propuestas de programas se facilitaría el proceso de adopción de las decisiones relativas a las actividades de movilización de fondos al centrar los recursos del PMA en la respuesta a llamamientos concretos.

**Recomendación 1. Para mejorar la efectividad y los beneficios de los análisis que se llevan a cabo, recomiendo al PMA que mejore la gestión de los conocimientos mediante un cotejo y una divulgación sistemáticos de la información y las prácticas idóneas indicadas en los estudios de VAM.**

15. En los últimos tres años, la Dependencia de VAM de la Sede ha preparado análisis completos en atención a las solicitudes de asistencia formuladas por directores regionales únicamente en relación con ocho países: Malí, Sierra Leona, Liberia, Cote d'Ivoire, Cabo Verde, Malawi, Haití y la República Dominicana. De estos ocho países, siete están ubicados en regiones en las que la capacidad de la dependencia de VAM establecida es limitada. Los informes preparados con participación de la Sede utilizaron un marco adoptado a raíz de un estudio experimental y establecieron un modelo que las oficinas en los países debían seguir. La Dependencia de VAM de la Sede tomó parte en estudios específicos relacionados con otros 30 informes llevados a cabo en regiones donde no se ha establecido una dependencia de VAM, así como en el África meridional, donde la emergencia regional exigió una participación destacada del personal.
16. La asistencia prestada por la Dependencia de VAM a las oficinas en los países tiene una doble vertiente: en primer lugar, mediante el análisis de la vulnerabilidad, que examina la necesidad de alimentos en un país y determina si el PMA cumpliría alguna función mediante una intervención de ayuda alimentaria, y, en segundo lugar, mediante la evaluación de la vulnerabilidad, que sopesa cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y contribuye a dirigir la ayuda alimentaria a quienes la necesitan. En algunos casos, la evaluación de la vulnerabilidad puede determinar los riesgos que corre una población determinada en la esfera de la seguridad alimentaria, mientras que el análisis de las cuestiones que subyacen al riesgo puede indicar que el PMA no cumple función alguna preparando una intervención. En esos casos, la labor de la Dependencia de VAM se complementa con la de las dependencias de necesidades de emergencia y de preparación y respuesta, cuya colaboración se solicita en circunstancias concretas.
17. El enfoque habitual del PMA al llevar a cabo un análisis consiste en examinar los datos secundarios disponibles (los que pueden obtenerse fácilmente de los gobiernos nacionales y las organizaciones no gubernamentales que trabajan *in situ*) para trazar el mapa probable de la vulnerabilidad en la zona. Este examen se refuerza mediante la reunión de datos primarios, procedentes normalmente de encuestas en los hogares, y mediante sistemas de alerta temprana facilitados por el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura de la FAO y el Sistema de alerta temprana en caso de hambruna de USAID.
18. Las ubicaciones en las que se van a efectuar las encuestas para reunir los datos primarios se deciden en función del análisis inicial llevado a cabo por el oficial de VAM y de los indicios de vulnerabilidad que se aprecian examinando los datos secundarios. Los datos cotejados constan de indicadores subjetivos (como, por ejemplo, el nivel de ingresos disponibles) y resultados empíricos (como, por ejemplo, las tasas de malnutrición y de retraso del crecimiento). El ulterior análisis de estos datos y su transformación en información que resulte útil a la dirección son posibles gracias al discernimiento y la experiencia de los oficiales de VAM.
19. Este enfoque es útil en cuanto indicio indirecto que sirve para determinar el grado de vulnerabilidad de una población determinada, pero no es definitivo, pues la mala calidad de los datos secundarios puede desviar el enfoque del estudio primario. Por ejemplo, en las



situaciones en que existen personas desplazadas en el interior de un país o refugiados, la utilización de datos secundarios resulta menos efectiva, pues la irregularidad de los desplazamientos de población exige una actualización constante de los datos básicos. En Angola, país en el que el personal local ha examinado la función de VAM con detenimiento y rigor, se han constatado limitaciones en la fiabilidad de los datos. Las limitaciones detectadas por el Programa comprenden lo siguiente:

- cuando grandes masas de personas desplazadas en el interior de un país se mueven de forma espontánea, es difícil establecer estimaciones fiables de las cifras de beneficiarios en las zonas que padecen inseguridad alimentaria;
- los datos sobre la salud y el estado nutricional de la población se basan en la institución que los reúne más que en la población en cuestión. Como no indican el lugar en el que viven los pacientes, estos datos pueden descentrar la orientación de la intervención del Programa;
- en las zonas a las que los grupos humanitarios no pueden acceder, se confía en la información reunida por comerciantes, militares o dirigentes religiosos locales; y
- los datos sobre los ingresos y las estrategias de supervivencia tienen una validez limitada y están circunscritos temporalmente.

20. Un defecto de los datos secundarios es que normalmente están desfasados como consecuencia del tiempo y los recursos necesarios para reunirlos y cotejarlos. Por ejemplo, las encuestas que el PMA llevó a cabo en el Iraq septentrional en 2003 se basaban en datos reunidos por el UNICEF y la FAO entre 1998 y 2000 para orientar la ayuda a objetivos concretos. No obstante, la reunión y el cotejo de datos primarios suponen un costo y una inversión de tiempo mucho mayores que el empleo de datos secundarios. Mi personal observó que, al cotejar datos primarios y secundarios destinados a los estudios de VAM, el PMA no siempre tenía en cuenta la relación entre el costo y los beneficios de reunir información actualizada procedente de fuentes independientes. Si se pudiera confiar en fuentes serias de datos secundarios, se evitarían los gastos de dinero y de tiempo derivados de la obtención de datos primarios.

**Recomendación 2. Recomiendo al PMA que, al iniciar los estudios de VAM, evalúe la rentabilidad relativa del uso de datos primarios y secundarios.**

21. No obstante la fiabilidad limitada de los datos (en lo que se refiere a su período de validez y su pertinencia), no puede descartarse el empleo del VAM por el PMA como instrumento analítico procedente. En esos casos, al analizar si la intervención de ayuda alimentaria es necesaria y determinar la orientación de la ayuda alimentaria, se utiliza el VAM combinándolo con información de otro tipo, como conocimientos autóctonos. El establecimiento de una base de datos de referencia, unido a la evaluación de la fiabilidad de los datos procedentes de otras fuentes secundarias, podría servir para filtrar la información y no tener que recurrir a una reunión innecesaria de datos primarios.
22. La calidad de la interpretación de los datos viene determinada por la formación y la capacidad del personal que se encarga del análisis. En la Dependencia de VAM de la Sede y en algunas oficinas en los países el PMA dispone de personal capacitado para desempeñar esa función. No obstante, su empleo y su participación en otras oficinas en los países están sujetos a las solicitudes que éstas formulen. El éxito de los estudios de VAM a escala nacional depende de la capacidad de la dependencia local de VAM; el plan de trabajo de VAM del PMA para 2003 comprendía el examen de la capacidad sobre el terreno. La evaluación de la formación de los oficiales nacionales y los oficiales profesionales subalternos detectó deficiencias en sus aptitudes de análisis de datos,



mientras que una encuesta llevada a cabo en el marco de la preparación de las directrices del Programa para la evaluación de las necesidades de emergencia reveló la necesidad de formación en aptitudes genéricas de evaluación, y no únicamente en evaluación de la vulnerabilidad.

23. La actual capacidad técnica del personal del PMA sobre el terreno no se presta fácilmente a las tareas de análisis y extrapolación estadísticos, sobre todo cuando se ocupa del VAM personal que no se dedica en exclusiva a la labor. Durante una visita de auditoría a Colombia, por ejemplo, mi personal observó que en las encuestas mediante cuestionarios no se habían incluido ponderaciones de las preguntas de la encuesta, con lo cual todas las preguntas tenían la misma importancia en el cálculo de la vulnerabilidad. También observó que la selección de hogares encuestados no era acertada desde el punto de vista estadístico, pues la selección de los distritos y aldeas se había basado en indicios de datos secundarios que no estaban actualizados.
24. En el plano nacional, el VAM se concibe como mecanismo de apoyo a los programas, y se ha preparado como instrumento sobre el terreno y no como actividad dirigida por la Sede. Esta situación ha dado lugar a diversas evoluciones de las oficinas, que hacen hincapié en cuestiones distintas. Por ejemplo, la región del África meridional preparó, en colaboración con otros asociados, evaluaciones eslabonadas periódicas centradas en el análisis, mientras que la mayoría de los informes preparados por el Despacho para Asia estuvieron dedicados a la evaluación y a la orientación geográfica de los recursos. Aunque estas variaciones son útiles para atender la diversidad de cuestiones que se plantean en cada región, también muestran la importancia de que la Sede se encargue del control de calidad y supervise la pertinencia de los informes y de la metodología empleada.
25. En el momento actual, el PMA no prescribe formalmente que las oficinas en los países tengan que dirigirse a las dependencias de VAM de la Sede o de los despachos regionales para recibir orientación sobre la ejecución de estudios de VAM. No existen actualmente mecanismos para controlar la calidad de los estudios preparados o instar al personal sobre el terreno a que capte la colaboración de la Sede para sus encuestas. En consecuencia, tal vez sea posible aprovechar mejor al respecto la capacidad y las aptitudes de que dispone la Dependencia de VAM de la Sede.
26. La función de control de calidad de la Dependencia de VAM de la Sede no está claramente definida en el actual marco de operación. Esta Dependencia interviene según las necesidades, y su capacidad de comprobar que los enfoques propuestos se ajustan a las metodologías establecidas está supeditada a su participación en las fases iniciales del análisis. La participación temprana y la supervisión de la calidad contribuirían a la coherencia y, en consecuencia, a la fiabilidad del enfoque general en la esfera del VAM y permitirían un análisis comparado más efectivo y útil. La calidad coherente puede elevar la reputación y la utilidad de los estudios de VAM dentro y fuera del PMA. Mi personal constató que, en algunos casos, la información cotejada en el marco de su auditoría de los informes preparados durante el bienio supuso el primer conocimiento que tenía la Dependencia de VAM de la Sede de la existencia de algunos de los informes y documentos.
27. A falta de controles de calidad sustantivos establecidos por una dependencia orgánica de la Sede para garantizar la aplicación de una metodología adecuada a cada estudio y la fiabilidad de la evaluación de los datos, puede que aumente el riesgo de malinterpretación u orientación errónea de la labor. La mejora del control de la calidad garantizará la coherencia de las normas y la aplicación de la metodología apropiada al proceso de VAM.



**Recomendación 3. Recomiendo al PMA que fortalezca la función y la utilización de la Dependencia de VAM de la Sede para que facilite asesoramiento y control de la calidad en todos los estudios de VAM.**

**Recomendación 4. Recomiendo al PMA que instaure mecanismos encaminados a garantizar que la Dependencia de VAM de la Sede recibe información procedente de las encuestas locales para así determinar las prácticas idóneas, promoverlas e incorporarlas en los cursos de capacitación, los manuales y el sitio Web del VAM.**

---

## ASOCIACIONES

28. En septiembre de 2000 el PMA, junto con otros asociados de la comunidad internacional de ayuda humanitaria, se comprometió a cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, uno de los cuales es reducir el hambre a la mitad no más tarde de 2015. Los indicadores que servirán para medir el grado de cumplimiento del objetivo son los siguientes:
- la proporción de niños menores de 5 años aquejados de falta de peso; y
  - la proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.
29. En el informe de la FAO titulado “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2003” se indicaba la ubicación geográfica de las personas que padecen hambre en el mundo, y se observaba que más del 60% habita en la región de Asia y el Pacífico. Esta información contrasta sensiblemente con la orientación de la ayuda alimentaria que el PMA suministra siguiendo el criterio de dirigirla a los países menos adelantados, pues en los últimos cuatro años sólo el 30% de las operaciones del PMA se ha centrado en Asia y el Pacífico. Esta falta de correspondencia es síntoma de la dificultad que encuentra el PMA para compaginar su tarea de emplear las intervenciones de ayuda alimentaria con fines de prevención de las crisis crónicas con la tarea de cumplir el objetivo de desarrollo del Milenio de reducir el hambre a la mitad no más tarde de 2015. También indica la orientación que el PMA puede dar a sus tareas de promoción planteando la cuestión de la población pobre que padece hambre ante otros organismos o asociados, sin dejar de centrar sus operaciones en la cooperación encaminada a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.
30. Las operaciones del PMA suelen centrarse en las zonas rurales y remotas de los países, mientras que la presencia de los asociados de otros organismos de las Naciones Unidas es mayor en las zonas urbanas. Las dos esferas de especialización se complementan, conformando una visión de conjunto de una región en particular. Las operaciones conjuntas reportan beneficios, como una mejor cobertura, una mayor rentabilidad y eficacia en la utilización de los recursos y una perspectiva más amplia de las cuestiones. Por ejemplo, entre julio y septiembre de 2002 se llevó a cabo en el Afganistán una encuesta en la que participaron 19 organismos u ONG y dos facultades de agricultura de universidades locales, aparte de la cooperación del gobierno nacional y la participación del PMA al frente del proyecto. Gracias al alto número de partes implicadas pudo llevarse a cabo por primera vez un examen global de la seguridad alimentaria en los 329 distritos del país. Lamentablemente, el examen evidenció también uno de los defectos propios de las operaciones conjuntas: el informe se limitó a establecer las necesidades alimentarias sin determinar si era necesaria una intervención de ayuda alimentaria. Tampoco se tuvieron en cuenta ni las poblaciones de personas desplazadas en el interior del país ni las comunidades nómadas o los repatriados, que son los grupos más complejos y difíciles de analizar.



31. El PMA tiene en Angola una oficina provista de una dependencia de VAM desarrollada en la que la asociación con otros organismos y con ONG está asentada, puesta esta oficina parte de un planteamiento distinto del adoptado en el Afganistán. En Angola, el PMA dirige la operación en su conjunto centrándose claramente en los objetivos del Programa y recurriendo a ONG con fines concretos de reunión de datos en una amplia zona. La metodología se ha examinado y documentado con detenimiento, y se ha capacitado a los asociados para garantizar que su personal sobre el terreno entiende las necesidades del PMA. El personal del PMA lleva a cabo el análisis, que se revisa y actualiza periódicamente. La oficina en el país publica informes trimestrales completos de VAM que se ponen a disposición de todas las organizaciones humanitarias que operan en el país. Mi personal constató que la oficina en el país había elaborado un programa de capacitación encaminado a lograr que el personal sobre el terreno y los asociados en la ejecución entendiesen y empleasen mejor la información sobre seguridad alimentaria.
32. La escala de la emergencia del África meridional obligó a que la comunidad de ayuda humanitaria adoptara un enfoque distinto con arreglo al cual se estableció un Comité de Evaluación de la Vulnerabilidad integrado por profesionales nacionales que colaboraban en el plano regional. En agosto de 2001 los Ministros de Agricultura de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo instaron a los Estados miembros a establecer grupos de evaluación de la vulnerabilidad transectoriales e interinstitucionales con vistas a entender y orientar mejor la intervención.
33. El PMA puede beneficiarse de la forja de asociaciones con un grupo unido de organizaciones y asociados de orientación semejante. Cuando son muchos los asociados o las metodologías no están claras, disminuyen las probabilidades de extraer información válida de los estudios.

**Recomendación 5. Recomiendo al PMA que, mediante el establecimiento de una metodología de VAM, garantice que todas las partes dispongan de información puntual, coherente y fiable para prestar apoyo a las operaciones y supervisar la necesidad de la intervención de ayuda alimentaria.**

---

## FINANCIACIÓN

34. Los gastos de los informes de VAM se cargan a los costos de un proyecto, en cuyo caso se registran como costos de apoyo directo, o se sufragan mediante donaciones aportadas por donantes o fondos fiduciarios. La cuantía de los fondos de que dispone la dirección para atender las necesidades que los donantes no seleccionan o especifican directamente (contribuciones multilaterales) ha permanecido relativamente estable, a un nivel de unos 360 millones de dólares anuales, durante los cuatro últimos años civiles. Los donantes han dirigido gran parte de los fondos recibidos por el PMA a programas en los países y llamamientos concretos (véase el Cuadro 2).



<b>CUADRO 2: DESGLOSE DE LA FINANCIACIÓN POR TIPO DE FONDOS</b>				
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
	millones de dólares	millones de dólares	millones de dólares	millones de dólares
<b>Bilaterales</b>	no procede	57,3	45,6	1 193,5
<b>Multilaterales dirigidos</b>	no procede	1 542,5	1 479,8	2 245,6
<b>Multilaterales</b>	359,9	371,0	381,0	367,0
Fuente: Sistema de movilización de recursos del PMA al 12 de enero de 2004				

35. Las restricciones relacionadas con la utilización de fondos bilaterales y multilaterales dirigidos subrayan la importancia de la orientación efectiva de los recursos y la pertinencia del VAM en el suministro de información a los responsables políticos a escala mundial y nacional.
36. El VAM se financia fundamentalmente en el marco de los programas en los países existentes, aunque a veces se dispone también de algunas fuentes bilaterales. La incorporación del VAM en un programa conlleva cierto grado de conflicto con la función de determinar de entrada si hace falta una intervención de ayuda alimentaria. No obstante, salvo que se faciliten fondos por separado, este mecanismo es el único de que se dispone para financiar la labor de VAM. Un argumento favorable al actual enfoque es el hecho de que también establece una referencia para supervisar la repercusión de la intervención y facilita orientación para alterar la dirección general de una operación durante la vida útil de ésta. También resulta beneficioso en cuanto apunta a la estrategia de retirada al mostrar la evolución de la función de la intervención de ayuda alimentaria.
37. El plan de trabajo para 2003 de la Dependencia de VAM de Roma estableció el objetivo de actualizar ocho de las diez evaluaciones de referencia y prestar apoyo a cuatro o cinco encuestas de evaluación de las necesidades de emergencia, lo cual se financiará con recursos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP). El plan de trabajo no se basó en una evaluación de los riesgos, y, habida cuenta de los escasos fondos disponibles al margen de los presupuestos de los programas, no abordó el establecimiento de una base de datos sobre vulnerabilidad que sirviera de referencia para medir las realizaciones.
38. La principal dificultad financiera que encuentra el análisis de la vulnerabilidad es la necesidad de obtener financiación para poder llevar a cabo el análisis antes de adoptar la decisión de establecer un programa. Esta circunstancia encierra especial importancia con vistas a un análisis de ámbito mundial y a la creación de una base de datos de referencia que sirva para establecer un orden prioritario de operaciones y medir las realizaciones. El Plan de Gestión del PMA para el bienio 2004-2005 comprende apoyo financiero al fortalecimiento de la base de conocimientos del Programa y a la mejora de la evaluación de las necesidades.



**Recomendación 6. Recomiendo al PMA que revise la conveniencia de los mecanismos de financiación del VAM teniendo en cuenta su importancia como prioridad estratégica y en materia de gestión con vistas a fortalecer la base de conocimientos de la Organización y la promoción de las intervenciones de ayuda alimentaria.**

---

## MEDICIÓN DE LAS REALIZACIONES

39. En el Plan Estratégico del PMA para 2004-2007 figura una matriz de resultados de las realizaciones que sirve al PMA para centrarse en los resultados decisivos de sus actividades. En la matriz se señalaban productos y efectos correspondientes a las cinco prioridades estratégicas en relación con indicadores de ejecución cualitativos en lugar de cuantitativos. La iniciativa de gestión basada en los resultados de la Organización presta apoyo a las prioridades estratégicas coordinando las esferas de acción de cada dirección en relación con un objetivo común y midiendo su repercusión. En la Guía de orientación sobre la gestión basada en los resultados, publicada en noviembre de 2003, se reconoce la necesidad de establecer metas mensurables relacionadas con los objetivos del proyecto y la necesidad de definir productos mensurables y efectos previstos con respecto a cada proyecto. Los indicadores de ejecución que figuran en el plan de gestión del Programa determinan el intervalo de intervención a título de indicador fundamental, pero no abordan cuestiones como la calidad de los productos o la idoneidad del estudio que se lleva a cabo.
40. La amplia gama de factores que escapan al control del PMA y pueden influir en la vulnerabilidad hace difícil medir la repercusión del VAM como producto o como efecto. Un modo útil de medir el VAM en el plano estratégico sería establecer el grado de consecución a medio plazo de los objetivos de desarrollo del Milenio para comprobar si el PMA identifica la población que padece hambre y si interviene en beneficio de ésta. El entorno operacional de la labor del PMA es muy complejo, y de no ponerse fin a una situación de urgencia en un plazo determinado puede que la comparación con los indicadores de ejecución no arroje un resultado positivo. No obstante, los estudios de VAM pueden servir para entender los factores que contribuyen a la necesidad de prolongar la intervención de ayuda alimentaria.
41. A escala nacional, el VAM se utiliza para refrendar o reorientar los actuales programas. También en este caso es difícil medir el éxito del VAM, y la iniciativa de gestión basada en los resultados todavía no ha acordado productos y efectos en relación con la actividad de VAM. El uso de indicadores cruciales, como la tasa de mortalidad o las tasas de malnutrición, no mostraría forzosamente la repercusión del VAM, pero, con el paso del tiempo, tales indicadores podrían guardar una relación indirecta con la labor de VAM o verse influidos por ésta. Además, una recomendación del VAM de no organizar una intervención de ayuda alimentaria puede medirse como un logro si en un plazo determinado no surge ninguna crisis.

**Recomendación 7. Recomiendo al PMA que elabore metas mensurables para determinar las realizaciones del VAM de modo que los datos reunidos por el VAM sirvan de referencia para medir el éxito operacional del Programa.**

---

## CONCLUSIÓN

42. En el momento actual, el PMA carece de una estrategia efectiva de aprovechamiento óptimo de la labor del VAM con vistas a establecer prioridades o medir las realizaciones de la Organización. A escala nacional, el VAM se utiliza fundamentalmente para reorientar



los programas existentes (de los cuales procede actualmente la financiación del VAM) y para respaldar las propuestas de prórroga de los programas existentes.

43. Cuando se lleva a cabo un análisis exhaustivo de la vulnerabilidad, los datos obtenidos sirven de referencia para medir las mejoras dentro de un país. Mediante una base de datos integrada por la totalidad de esos estudios, el PMA podría comparar la vulnerabilidad de un país a otro y sentar las bases para la formulación de propuestas de programas estratégicos. De ese modo se facilitarían el proceso de adopción de decisiones, la mejora de la dirección estratégica y las actividades de movilización de fondos al orientar los recursos del PMA a la atención de llamamientos concretos.

---

## AGRADECIMIENTO

44. Deseo expresar mi agradecimiento al Director Ejecutivo y al personal del Programa por la cooperación y la asistencia prestada en el curso de la auditoría.



**Sir John Bourn**  
**Contralor y Auditor General del Reino Unido**  
**Auditor Externo**

