

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 19 - 22 de octubre de 1998

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/98/5/2

16 septiembre 1998

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DE URGENCIA TAYIKISTÁN 5253.00

Ayuda alimentaria de urgencia para grupos vulnerables¹

Costo total de los alimentos	8 549 975 dólares
Costo total para el PMA	16 037 736 dólares
Fecha de aprobación	16 de mayo de 1997
Duración	Un año (1° de abril de 1997–31 de marzo de 1998)
Fecha de evaluación ²	Octubre/noviembre de 1997

Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En noviembre de 1997, un dólar equivalía a 830 rublos de Tayikistán.

¹ El informe completo se halla a disposición de quien lo solicite, únicamente en inglés.

² Integraron la misión un oficial superior de evaluación del PMA (jefe del equipo) y un economista del desarrollo (consultor del PMA).

RESUMEN

La operación asistida por el PMA logró proporcionar ayuda alimentaria a la población necesitada, en una época en que la guerra civil y la drástica transformación del sistema socioeconómico habían determinado que amplios sectores de la población quedaran por debajo de la línea de pobreza. Aunque se aplicó un sistema integrado de selección de los beneficiarios, es preciso afinar aun más sus criterios ya que podría comenzar la fase de supresión gradual de la asistencia. Sin embargo la misión consideró que seguía habiendo necesidad de una ayuda alimentaria continua del PMA, a falta de un mejoramiento notable de la economía que también produciría beneficios para los grupos más vulnerables y permitiría volver a instaurar un sistema eficiente de bienestar social. Entre las actividades de alimentos por trabajo merece especial atención el programa de arriendo de tierras, considerando los beneficios que ha producido a varios niveles y que puede seguir produciendo. En todo caso se necesita un seguimiento particularmente atento de la situación del país a fin de solicitar a su debido tiempo, en cuanto la situación mejore, una actitud creciente de propiedad y responsabilidad por parte del Gobierno y una mayor contribución de éste y de las comunidades para los actuales beneficiarios de la asistencia del PMA.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director, OEDE: A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Oficial superior de evaluación: B. Henze tel.: 066513-2033

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



ANTECEDENTES

1. Al desaparecer la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Tayikistán, que había sido siempre uno de sus miembros más pobres, sufrió un derrumbe económico y político. Además, la guerra civil provocó el desplazamiento de casi un millón de personas y la muerte de otras 20 000 a 40 000. El aumento de los precios de los alimentos, así como la escasez de estos productos, fueron causa de malnutrición generalizada. En 1997 se calculó que el ocho por ciento de la población vivía por debajo de la línea de pobreza.
2. Desde que terminó la guerra civil en 1993, los períodos de paz se alternaron a nuevos estallidos de violencia. Sin embargo, en 1997 la producción industrial y agrícola se estabilizó por primera vez después de la independencia, concertándose además un frágil acuerdo de paz.
3. A finales de 1993 la mayor parte de las personas desplazadas en el interior del país (PDI) habían regresado a sus zonas de procedencia, encontrándose allí con condiciones sumamente difíciles: viviendas destruidas, una grave recesión económica y numerosas trabas a su reinserción. Los grupos más vulnerables eran los que anteriormente dependían de subsidios estatales de asistencia social, por lo que disponían de mecanismos de supervivencia muy limitados.
4. Tras un llamamiento de las Naciones Unidas, el PMA comenzó a distribuir alimentos a mediados de 1993 en Khatlon, la zona más perjudicada por la guerra civil. Los repatriados, PDI y personas gravemente afectadas por el conflicto bélico sumaban en total 500 000 personas.
5. En respuesta al enorme deterioro global de las condiciones sociales del país, a finales de 1993 el PMA, de acuerdo con los ministerios de Salud y Educación, modificó su enfoque de selección de los beneficiarios, abandonando el criterio geográfico y centrado en la población afectada por la guerra para adoptar, en cambio, un programa de asistencia a los grupos vulnerables en todo el país.
6. La situación del suministro alimentario del PMA en 1995 permitió extender la asistencia a otras zonas sumamente prioritarias (como Garm y la provincia autónoma de Gorno-Badakshan) y a nuevas actividades (por ejemplo, planes de alimentos por trabajo (APT) para la reconstrucción de viviendas dañadas por la guerra).
7. Con su llamamiento relativo a la Ampliación 3 el PMA debía satisfacer las necesidades de alimentación suplementaria de 485 000 personas, sobre una población vulnerable total estimada en 705 000 personas.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

8. La finalidad de la evaluación consistía en analizar los logros de la operación de urgencia (OU) y especialmente de su Ampliación 3, examinando en particular el aporte que había dado el PMA al proceso de normalización y concretamente a la recuperación y el reasentamiento de la población desplazada. Teniendo en cuenta las realizaciones anteriores, los factores positivos y negativos y las lecciones aprendidas, la evaluación debía formular recomendaciones para fortalecer la operación en curso y esbozar una estrategia futura para la prestación de ayuda alimentaria al país.



9. Además de valorar la idoneidad de la ayuda alimentaria del PMA en el contexto socioeconómico y político específico del país, se dedicó especial atención a la eficacia de la selección de los beneficiarios y a otros aspectos esenciales como la capacidad de ejecución (en particular, la efectuada directamente por el PMA en comparación con las actividades ejecutadas por ONG y otros asociados), y la eficacia de la coordinación y colaboración entre el PMA y otros proveedores de asistencia.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Estrategias de intervención

10. La principal estrategia de intervención del PMA en Tayikistán consistió en la distribución gratuita de productos en el marco de proyectos de alimentación de grupos vulnerables (AGV) y alimentos por trabajo. En el momento de la evaluación, la Ampliación 3 se estaba ejecutando desde hacía siete meses y prestaba asistencia al 87 por ciento del número de beneficiarios previsto inicialmente; el 98 por ciento en actividades de AGV (89 por ciento del objetivo original) y sólo el dos por ciento en planes de APT (50 por ciento de los objetivos previstos). En el Anexo I se proporciona la información detallada correspondiente. Por consiguiente, desde el punto de vista cuantitativo la operación había obtenido resultados bastante buenos en la alimentación de grupos vulnerables y menos satisfactorios en las actividades de APT, siendo ésta una nueva esfera de acción que requería aportaciones adicionales.

Alimentación de grupos vulnerables

11. El número de beneficiarios de la AGV (unas 437 000 personas) representaba el 89 por ciento del objetivo original de la Ampliación 3. En el conjunto la misión consideró que la asistencia del PMA en este ámbito constituía un programa transparente y con una selección bastante adecuada de los beneficiarios (aunque era necesario matizar un poco esta última observación). La contribución de la ayuda alimentaria a la supervivencia y el reasentamiento de la población había sido evidente en un país no solamente devastado por la guerra civil, sino afectado también por un proceso de drástica transformación socioeconómica a causa del cual amplios sectores de la población habían quedado por debajo de la línea de pobreza. Encuestas nutricionales localizadas indican que la incidencia de malnutrición aguda ha sido escasa, lo que puede atribuirse, al menos en parte, al suministro regular de alimentos proporcionado por el PMA. Sin embargo, eran aún muy frecuentes los casos de emaciación y retrasos del crecimiento. Estudios socioeconómicos determinaron que la alimentación de grupos vulnerables seguía siendo necesaria, como solución momentánea para fortalecer la capacidad de supervivencia de la población.
12. Sin embargo, existe el peligro de generar dependencia; en efecto, el país contaba antes con un sistema de bienestar social eficaz, y la ayuda del PMA (así como en la de otros proveedores de asistencia) podría ser vista como un sustituto de dicho sistema, del que se espera recibir apoyo por un tiempo indefinido. Para evitar este riesgo el PMA, conjuntamente con el Gobierno y las comunidades, tendría que introducir lo antes posible el concepto de que la asistencia requiere también contribuciones de los beneficiarios y las autoridades locales.
13. En lo referente al empleo de las raciones del PMA dentro de cada hogar, se dispuso de escasa información sobre en qué medida las raciones eran consumidas directamente por los



beneficiarios individuales, compartidas con las respectivas familias o destinadas al trueque. Entrevistas con los beneficiarios indicaron que era frecuente que las raciones se compartieran con los hogares vecinos que no recibían asistencia (otro mecanismo de supervivencia). Por consiguiente, a falta de datos específicos no fue posible demostrar cuantitativamente los efectos de la ayuda alimentaria del PMA en las familias, como apoyo directo a su dieta o transferencia de ingresos para los hogares.

Alimentos por trabajo

14. Pese a ser muy reducida la proporción de actividades de APT con respecto al total, y aunque en el marco de la Ampliación 3 sólo se había alcanzado el 50 por ciento del objetivo pertinente, no debe subestimarse la importancia de las actividades apoyadas mediante alimentos por trabajo como instrumento de recuperación y desarrollo a largo plazo en el contexto de Tayikistán. Estas actividades fomentan la autoayuda y el espíritu de iniciativa, actitudes fundamentales en un país que anteriormente dependía por completo de la iniciativa pública.
15. Entre los 72 proyectos operacionales en 1996 y 1997, había 57 de arriendo de tierras y 15 de limpieza de canales y otras actividades. Los proyectos de arriendo de tierras se colocan a la vanguardia en el proceso de privatización de la tierra y habilitación de grupos vulnerables, mientras que los restantes, de carácter experimental, son otros tantos ejemplos de cómo es posible realizar actividades económicas en pequeña escala por medio de la cooperación.
16. Los monitores de la ayuda alimentaria del PMA asumieron una función de conducción, dada la falta de experiencia del país en este tipo de asistencia, proponiendo actividades de APT en debates con los beneficiarios y procurando obtener apoyo adicional (insumos técnicos y artículos no alimentarios) de otras organizaciones, así como la participación activa de las autoridades locales. Estimulados por el ejemplo, grupos de población y autoridades locales recurrieron al PMA pidiéndole apoyo para planes semejantes, por ejemplo de rehabilitación y limpieza de canales. Esto sugiere la existencia de otras oportunidades de APT, que podrían explorarse.
17. Debería evitarse proporcionar APT, como a veces se ha solicitado, para actividades que sin ayuda externa la comunidad realizaría de todos modos (por ejemplo, la recolección ordinaria de residuos), ya que es importante reforzar el sentido de responsabilidad que las comunidades necesitarán en el futuro, cuando tengan que bastarse a sí mismas.

Proyectos de arriendo de tierras

18. Los proyectos de arriendo de tierras, en los cuales los terrenos de las granjas colectivas (koljoses) se arriendan por un plazo limitado a beneficiarios identificados y asistidos por el PMA, representaron un componente relativamente pequeño de la OU, que comprendió en 1996 a 95 participantes en 47 hectáreas de tierras, y en 1997 a unos 300 participantes en 150 hectáreas. Sin embargo, se ha tratado de actividades innovadoras y ventajosas, ya que los beneficiarios produjeron alimentos y adquirieron experiencia en materia de privatización. Estas empresas ofrecen a la población beneficios más sostenibles que la mera entrega de ayuda alimentaria. Al mismo tiempo constituyen un ejemplo de cómo, con algún apoyo, la población puede integrarse progresivamente en la economía.
19. Otro aspecto saliente de estas iniciativas es la intervención de personas que no disponen de experiencia alguna en la gestión de pequeñas explotaciones. Los conocimientos agrícolas de los participantes suelen limitarse al cultivo de huertos o a tareas típicas del



koljós, como el desbroce, la recogida del algodón, el halado y el manejo de tractores. Los monitores del PMA (que no tienen capacitación en materia de gestión o agronomía) procuran asesorar a los participantes en la administración de sus fincas individuales y también para las actividades colectivas. De todas formas cuentan con la asistencia de agrónomos tayikos y extranjeros, en el marco de un acuerdo entre el PMA y el Organismo de cooperación técnica y desarrollo (OCTD).

20. Durante los primeros 12 meses los beneficiarios del arriendo de tierras reciben también raciones en el marco de la alimentación de grupos vulnerables. Transcurrido ese lapso, se les excluye de la lista de beneficiarios. Además, cada participante recibe diariamente una ración de APT compuesta de tres kilogramos de harina de trigo durante un período máximo de seis meses, después del cual se espera que haya recogido su primera cosecha. El PMA ha cuidado de vincular la distribución de alimentos a la terminación de determinadas actividades clave en cada grupo (por ejemplo, aradura) y a la necesidad de comprar insumos. A menudo las raciones de APT se destinan al trueque por insumos (semillas, abonos, arriendo de maquinaria, mantenimiento del riego, bombas). Sin embargo, en la práctica el PMA proporcionó semillas a los participantes de 1996 durante un período más largo que el convenido; esto podría desvirtuar el concepto de autosuficiencia.
21. A pesar de la visión generalmente positiva de los proyectos de arriendo de tierras, en algunos casos las autoridades locales temen perder poder e influencia si permiten el uso de la tierra a particulares, por más que el Gobierno central se ha comprometido con este proceso y ha establecido el marco jurídico necesario. Otros tienen preocupaciones más legítimas sobre la posibilidad de un uso inapropiado de la tierra, o de que los participantes sean reacios a notificar su producción efectiva a las autoridades del koljós (el arriendo se calcula según la producción). Esta actitud de desconfianza puede considerarse como parte de la herencia del sistema económico anterior. Dado el carácter experimental de este tipo de proyecto, es importante que las experiencias se documenten cuidadosamente para que sirvan de lección para el futuro, cuando la asistencia del PMA haya terminado.
22. En cualquier caso, el sistema de calcular el arriendo en función de la producción es de difícil manejo por motivos de previsibilidad, transparencia y otros factores. Para no obstaculizar el éxito de los proyectos de arriendo de tierras y proteger, en el buen sentido, los intereses del koljós (que aún tiene ciertas responsabilidades en relación con la situación económica de una *oblast*, o provincia), éste debe estar en condiciones de reclamar la tierra en caso de que su rendimiento sea inferior al previsto a causa de una utilización inadecuada.
23. En las zonas del proyecto se realizan algunas tareas de limpieza de canales en régimen de alimentos por trabajo, en parte para apoyar los proyectos de arriendo de tierras y en parte para satisfacer los intereses de los koljoses y convencerlos, así, a facilitar tierras para el proyecto con mayor libertad.

ALIMENTACIÓN INSTITUCIONAL

24. La misión estuvo de acuerdo con la preocupación, manifestada por la oficina del PMA en el país, de que no correspondía comprometerse excesivamente en este tipo de actividades (hospicios, orfanatos, escuelas, hospitales y ollas populares) en las que, a largo plazo, el Gobierno debía hacerse cargo del apoyo presupuestario. Otro enfoque propugnado por la oficina del PMA en el país consistía en alentar a las comunidades a que asumieran, en la medida de lo posible, la responsabilidad directa de estas instituciones o hicieran



participar a estas categorías de beneficiarios en proyectos basados en la comunidad. Sin embargo, ocasionalmente el PMA proporcionó alimentos como medida provisional, por conducto de otras organizaciones que trabajaban con las instituciones en cuestión, a fin de evitar posibles interrupciones de su suministro de alimentos.

25. Tradicionalmente se han proporcionado tierras a algunas instituciones para complementar los salarios de su personal y las compras de productos para sus cocinas. Sin embargo, a menudo ocurre que estas tierras son usadas por otros o se dejan abandonadas. Los planes de APT pueden dar un aporte, aunque bastante limitado, a la recuperación de estas parcelas en beneficio del personal y de los internados.

FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA

26. La ayuda alimentaria proporcionó una red de seguridad a algunos de los grupos de población más necesitados mediante las actividades de AGV, y dio mayor poder a estos grupos gracias a proyectos innovadores de alimentos por trabajo capaces de producir beneficios directos (alimentos, en el caso de los proyectos de arriendo de tierras). También sirve de ejemplo sobre cómo puede funcionar una nueva economía que combine iniciativa autónoma y trabajo cooperativo. Esta asistencia ha fortalecido los mecanismos de supervivencia de la población pobre, de la que se exige un esfuerzo considerable al hallarse aún en curso la transformación de la economía.
27. La justificación de la ayuda alimentaria, así como los beneficios obtenidos, han sido evidentes. En los casos que requieren un subsidio de bienestar social se asignan, en promedio, 1 000 rublos tayikos por mes, mientras que profesionales como los docentes o médicos tienen sueldos mensuales de 2 000–3 000 rublos tayikos (que en los últimos cinco años han cobrado pocas veces). El valor mensual de la ración diaria del PMA, 7 590 rublos tayikos, equivale a ocho veces la pensión promedio y 2,5 veces el sueldo de un profesional. En 1996 el valor comercial de la cesta de alimentos se elevaba a 4,30 dólares, mientras que en noviembre de 1997 era de nueve dólares. Esto indica la inflación real con que se enfrenta la población a la hora de comprar sus alimentos básicos. Así pues, es evidente que las familias no consiguen vivir exclusivamente de lo que ganan en el sector formal. La situación se agravó aún más por el hecho de que numerosos puntos de control de las milicias y las fuerzas armadas obstaculizan el libre tránsito de personas y cosas (incluidos los productos del PMA), y esto no alienta a la población a emprender actividades económicas.
28. Prestando asistencia a las personas con problemas reconocidos de bienestar social, el PMA, junto con otras organizaciones, ha asumido en realidad una importante función que incumbiría al Gobierno. La oficina del PMA en el país es consciente del riesgo de dependencia. Sin embargo, en ausencia de un sistema operativo de red de seguridad social no hay alternativa, actualmente, a la prestación de ayuda alimentaria en casos adecuadamente seleccionados.

La disyuntiva entre alimentos y efectivo

29. Las entrevistas a los beneficiarios indicaron que a causa de la continua reducción del poder adquisitivo éstos en general preferían recibir alimentos y no dinero. Con respecto al efectivo, las raciones presentan la ventaja de que incluso cuando los alimentos que las componen se hallan disponibles en el mercado (Khatlon), la población pobre no se puede permitir comprarlos. En otras zonas (Gorno-Badakhasan) existe una carencia permanente



de harina de trigo. En economías de trueque como la de Garm los productos alimenticios resultan más interesantes que el dinero. Sin embargo algunas ONG han intentado, con resultados variados, promover la entrega de dinero en las zonas donde impera el trueque, a fin de introducir efectivo en la economía.

30. Los conductores contratados por las autoridades locales para transportar los alimentos del PMA desde los almacenes hasta los puntos de distribución final reciben, desde 1966, salarios en especie, solución que ellos preferían. La misión manifestó cierta inquietud en el sentido de que el pago en especie representaba una manera fácil de sortear los problemas de escasez de efectivo del Gobierno, y de que se requería un esfuerzo mayor no solamente para cerciorarse de que éste honrara sus obligaciones financieras, sino también para obtener una mayor vigilancia de los bloqueos de carreteras (en los que se exigían “pagos” en alimentos para permitir el paso de los alimentos del PMA).

POSIBILIDADES DE REDUCCIÓN GRADUAL DE LA ASISTENCIA

31. El 74 por ciento de los beneficiarios de las actividades de alimentación de grupos vulnerables del PMA eran personas no idóneas para el trabajo, que nunca estarían en condiciones de cuidar suficientemente de sí mismos. El Gobierno no ha sido capaz (por problemas organizativos, por la falta de recursos, por no existir un sistema impositivo adecuado, etc.) de abordar este problema y el entorno político quizás no le permita dar la prioridad al bienestar social en el futuro próximo. Si bien la asistencia del PMA y de sus asociados sigue siendo necesaria, es esencial que el PMA vigile cuidadosamente la situación para cerciorarse de que el Gobierno y las comunidades asuman una parte progresivamente mayor de responsabilidades (por ejemplo, en relación con los costos de transporte de los productos alimenticios).
32. Aunque la experiencia de las actividades de APT ha sido globalmente positiva, es evidente que esta modalidad no puede contribuir en gran medida al proceso de reducción gradual de la asistencia gratuita “de socorro” mediante AGV, puesto que ambos tipos de actividades se dirigen a grupos de población muy diferentes. Las personas más necesitadas suelen ser las que no están en condiciones de trabajar. Además es limitada la capacidad para ampliar las actividades de APT puesto que estos proyectos requieren mucha supervisión, que es uno de los motivos por lo que sólo han alcanzado el 50 por ciento de sus objetivos. En vista de las grandes carencias de la capacidad de ejecución del Gobierno y de las comunidades (que es preciso reconstruir) es necesario que el PMA identifique oportunidades para una sólida cooperación.

SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Orientación geográfica de la asistencia

33. La selección geográfica de los beneficiarios de la alimentación de grupos vulnerables se basó en la accesibilidad, en las necesidades, y en la asistencia prestada por otras organizaciones, lo que parecía un enfoque sensato. El PMA dirigió su asistencia principalmente a la *oblast* de Khatlon, la zona más afectada por la guerra y a la vez más accesible. Los proyectos experimentales de alimentos por trabajo comenzaron en este distrito porque en él existía una suboficina sólida y se contaba con la presencia de un



número considerable de monitores; hasta noviembre de 1997, todas las actividades de alimentos por trabajo se desarrollaron en esta zona.

34. Es posible que los esfuerzos por coordinar la acción de los distintos proveedores de asistencia y evitar suministros excesivos o insuficientes no siempre hayan funcionado de la manera ideal, ya que consideraciones relativas a la accesibilidad y la seguridad pueden haberles inducido a concentrarse en las mismas zonas, descuidando otras. Por consiguiente existía la preocupación de que el distrito de Garm, inaccesible durante largo tiempo para la comunidad internacional, recibiera demasiada asistencia ahora que se podía llegar a él, en posible detrimento de los mecanismos que hubiera desarrollado la población, en su aislamiento, para hacer frente a las dificultades económicas.

Selección de los beneficiarios

35. Al comenzar sus operaciones en 1993, el PMA destinó específicamente su asistencia a las personas desplazadas en el interior del país (PDI) y a los repatriados. Sin embargo, este enfoque creó tensiones con la población local, que en muchos casos se encontraba también en una situación muy precaria. Por consiguiente, desde finales de 1993 el PMA se ocupó de la vulnerabilidad socioeconómica de la población en general, en lugar de concentrarse exclusivamente en la población afectada por la guerra. En ciertas zonas geográficas específicas las PDI y los repatriados recibirían asistencia no en su carácter de tales, sino en la medida en que se clasificaran en las categorías de beneficiarios establecidas por el PMA.
36. Las categorías de beneficiarios establecidas por el PMA para sus actividades de AGV y APT (véase el Anexo II) se basaban en el modelo soviético de personas con problemas de bienestar social (actualizado por el Ministerio de Trabajo y Protección Social). La lista de beneficiarios del PMA es, en realidad, un extracto más (considerando los criterios de vulnerabilidad más estrictos que adopta el Programa) de la lista oficial de personas que tienen derecho a recibir subsidios de asistencia social¹. Invariablemente, se incluirá a algunos beneficiarios que no pertenecen a los grupos más pobres entre los pobres y se excluirá a ciertas personas vulnerables. Por ejemplo, para el Ministerio de Trabajo y Protección Social las mujeres mayores de 50 años con cinco o más hijos tienen derecho a asistencia social aunque ellas mismas o sus cónyuges trabajen, mientras que para el PMA no constituyen una categoría de beneficiarios. Ha habido debates acerca de si estas familias de muchos hijos deben o no considerarse especialmente vulnerables como para tener derecho, automáticamente, a la asistencia del PMA.
37. Se ha planteado el problema de si el costo del perfeccionamiento del sistema actual compensaría sus ventajas potenciales en cuanto a la detección de un número considerable de casos que en realidad no merecen la asistencia. Aunque un atento control del derecho efectivo a la asistencia puede brindar algunas indicaciones (lo ideal sería obtenerlas también dentro del ámbito familiar), sólo la realización de encuestas podría dar respuesta a este interrogante. Un estudio efectuado por la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria de Emergencia (ECHO) en 1997 indica que de todos los hogares estudiados que sufrían inseguridad alimentaria, sólo el 16 por ciento recibía asistencia suficiente; el 27 por ciento contaba con ayuda pero ésta no era adecuada, y el 57 por ciento no disponía de asistencia alguna.
38. Las instituciones gubernamentales a todos los niveles se declararon satisfechas de los criterios que aplicaba el PMA para definir los grupos más vulnerables. Sin embargo, esto

¹ Aunque, en realidad, rara vez el Gobierno abona estos subsidios.



podría entenderse en el sentido de que el PMA preste asistencia a un grupo de beneficiarios más amplio que el que teóricamente se preveía, incluyendo a personas que no se cuentan entre las más necesitadas y excluyendo, tal vez, a otras que merecerían recibir ayuda.

39. La misión consideró que el riesgo de deficiencias en la selección de los beneficiarios justificaría un esfuerzo de racionalización, destinado a reducir el número excesivo de categorías de beneficiarios para centrarse en los grupos más necesitados. Esto afectaría, en particular, a las categorías de inválidos, sordos y ciegos, ya que no necesariamente los hogares que los cuentan entre sus miembros sufrirán más inseguridad alimentaria que otros (como demuestra el estudio ECHO).
40. En lo que atañe a la elaboración de criterios más precisos, existe un interés por evaluar más a fondo las necesidades relativas de los distintos beneficiarios previstos y por vigilar si siguen teniendo derecho a recibir asistencia. La misión consideró que este control podía efectuarse, durante la distribución, por medio de breves y sencillos cuestionarios destinados a recoger información cualitativa y cuantitativa, que se elaborarían basándose en los estudios y encuestas existentes. Esto facilitaría la compilación más precisa de las listas de beneficiarios. Es evidente que en las circunstancias actuales el PMA no puede lograr una mayor participación de la comunidad en la selección de las zonas (salvo, quizás, en el caso de Gorno-Badakhasan).
41. Sin embargo, fuera de algunas dudas respecto a la viabilidad de que se rellenen los cuestionarios en una situación en la que no es posible aislarse (en una fila de beneficiarios), mediante este método se seguirían seleccionando personas a título individual, puesto que es muy poco lo que se sabe sobre los ingresos y el consumo de los hogares. Se necesitaría una encuesta nutricional y socioeconómica completa para determinar la vulnerabilidad en el ámbito familiar.

Personas desplazadas internamente y repatriados

42. Si bien anteriormente el PMA había dejado de considerar a las PDI y los repatriados como categorías específicas de beneficiarios, estuvo de acuerdo con las propuestas de la Organización Internacional para las Migraciones y la OACNUR de que tales categorías volvieran a incluirse. Para apoyar el proceso de pacificación el PMA se había asociado con la OACNUR a fin de proporcionar un paquete de asistencia para cuatro meses, compuesto de alimentos del PMA, mantas y láminas plásticas, a los 6 000 refugiados que, según las previsiones, regresarían al país en noviembre/diciembre de 1997. Estaba claro que la ayuda alimentaria sería fundamental para estos beneficiarios, como medida de socorro a corto plazo y de apoyo a su asentamiento.

CUESTIONES DE GÉNERO

43. Tayikistán se caracteriza por un grado de igualdad entre hombres y mujeres que es poco común entre los países vecinos. Esto obedece en gran parte a la política de la ex URSS, que incluía la provisión generalizada de infraestructura social y enseñanza. Sin embargo, las mujeres se vieron particularmente afectadas por la guerra civil y sus consecuencias: dispersión de muchas familias, hombres muertos en la contienda, numerosos hogares encabezados por mujeres.
44. Los documentos de la OU indicaban que debía prestarse especial atención a los hogares encabezados por mujeres. La misión observó que el PMA había logrado aplicar esta política con resultados positivos para las mujeres beneficiarias.



45. Sin embargo, no siempre las beneficiarias de los planes de APT representan a hogares encabezados por mujeres. Cuando ambos miembros de una pareja tienen derecho a recibir alimentos por trabajo, figuran también en la lista de AGV. En el intento de restablecer una distribución equilibrada del poder dentro de las familias, siempre que es posible se mantiene al hombre en dicha lista y la mujer se incorpora a un proyecto de APT. El PMA no ha seguido de cerca los efectos concretos de esta práctica en la división de las funciones de los hombres y las mujeres beneficiarios dentro del hogar.
46. La operación del PMA en Khatlon es “correcta desde un punto de vista de género”, ya que reconoce la vulnerabilidad de los hogares monoparentales en general. Cuando los recursos lo permiten, esto incluye también a las familias encabezadas por hombres. La misión observó que los proyectos de APT incluían a hogares encabezados tanto por hombres como por mujeres. Con respecto a la alimentación de grupos vulnerables, en Gorno-Badakhshan se prestaba asistencia a ambos tipos de hogares, mientras que en Khatlon la carencia de recursos había obligado a excluir de la AGV a las familias encabezadas por hombres. La misión consideró que en Tayikistán, donde el salario real de los hombres que trabajaban en el sector formal era sumamente bajo, las familias monoparentales cuyo jefe era un hombre también tenían probabilidades de ser vulnerables, por lo que debían incluirse en la lista de beneficiarios (en Khatlon).
47. La misión observó que en algunas zonas las mujeres y los hombres no deseaban reunirse en público (especialmente los uzbekos y algunos grupos étnicos *garmi*). En la alimentación de grupos vulnerables adoptó la solución práctica de formar colas separadas por sexos para la distribución de alimentos. En las actividades de APT, las mujeres parecían tener menos voz en la adopción de decisiones colectivas. Se introdujo el trabajo en grupos separados por sexos, lo que resulta práctico para lograr la participación de las mujeres pero no representa una solución muy constructiva desde una óptica de género.

CUESTIONES RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN

Coordinación y cooperación

48. El PMA colabora intensamente con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), los donantes, las organizaciones hermanas de las Naciones Unidas y las ONG. La cooperación concreta se hizo evidente cuando el PMA prestó ayuda a las ONG durante una interrupción de sus suministros de alimentos. Además, diversas intervenciones se llevan a cabo conjuntamente entre el PMA y otros asociados. El PMA ha desempeñado un papel importante dentro de la comunidad de asistencia: fue el primer organismo que distribuyó ayuda de socorro y ha mantenido su posición de mayor proveedor individual de ayuda alimentaria. Su credibilidad creció aún más cuando consiguió proseguir la distribución durante los tres meses en que los organismos de las Naciones Unidas se habían retirado del país (de febrero a abril de 1997).
49. El PMA y los otros organismos de asistencia mantuvieron un diálogo constructivo por medio de las reuniones de coordinación de la ayuda alimentaria organizadas tanto por el Programa como por OCHA, el Banco Mundial y la FAO. Sin embargo, falta aún una acción más concertada entre los distintos donantes y asociados en la ejecución. Esta situación no es inusual en un medio complejo, en el que se producen avances y retrocesos imprevisibles de la emergencia a la rehabilitación y viceversa. Sin embargo, en cierta medida ha afectado la capacidad de la comunidad de donantes para aprovechar oportunidades de elaboración de estrategias de recuperación y desarrollo a más largo plazo.



50. El Gobierno de Tayikistán reconoce que han faltado esfuerzos de coordinación a causa de la guerra civil y la debilidad de las instituciones. Sin embargo, desde el momento del acuerdo de paz y con fines de planificación estratégica se creó una Dependencia de coordinación de la asistencia, designada en el ámbito del despacho del Primer Ministro y apoyada directamente por el PNUD. El mandato de esta dependencia consiste en manejar los aspectos de coordinación y todos los asuntos relacionados con los refugiados, así como las cuestiones militares que afectan a la comunidad internacional. Su prioridad es la reconciliación nacional, seguida de las reformas económicas posteriores al conflicto. Esta dependencia aún debe conquistarse una reputación por lo que atañe a su capacidad de trabajo.

El Gobierno y la participación de la comunidad

51. El PMA ha cumplido una función importante al asegurar credibilidad al Gobierno trabajando en estrecha colaboración con las autoridades locales en la definición de los grupos vulnerables, la distribución de los alimentos y el seguimiento. La misión consideró positiva esta cooperación, aunque habían surgido problemas crecientes respecto de la organización y el pago del transporte de productos por parte de estas autoridades. La destrucción del sistema de transporte, la falta de repuestos y combustible y la descentralización del Gobierno afectaron las contribuciones gubernamentales. A menudo los productos alimenticios se utilizaban como pago en especie por los servicios de las autoridades locales, a expensas, en definitiva, de los beneficiarios; tal situación no resultaba aceptable. La misión consideró que podían y debían intensificarse los esfuerzos por aumentar gradualmente la participación del Gobierno en la atención de la población vulnerable. Sin embargo, la tarea de conseguir la participación del Gobierno y las autoridades locales era ardua en un entorno políticamente delicado, en el que fuera de Dushanbe (la capital) las autoridades locales disponían de un poder considerable; estas autoridades respondían directamente al despacho del Presidente, sorteando ampliamente las restantes instancias de Gobierno.
52. En lo referente a la participación de la comunidad, Khatlon, principal zona de operaciones del PMA, había sufrido un fuerte proceso de colectivización, con el traslado en gran parte forzado de población procedente de otras zonas de Tayikistán y de la URSS. Esto contribuyó al desmoronamiento de la comunidad, y cuando se buscan asociados para la ejecución en una sociedad que se ha disgregado resulta muy difícil encontrar vestigios de estructuras comunitarias que no sean los impuestos a la población a través de las instancias estatales. Uno de los esfuerzos más promisorios es el programa, apoyado por el PNUD, de centros de desarrollo comunitario orientados a lograr la paz y la reconciliación nacional entre los distintos grupos étnicos de la población, sobre la base de los antiguos clubes de jóvenes. Quince de estos centros ya están registrados como ONG tayikas y actualmente son los asociados del PMA en la ejecución de proyectos de alimentos por trabajo.
53. Fuera de esta estrategia el PMA tenía posibilidades limitadas, en el momento de la misión, de trabajar en colaboración con ONG tayikas, dada la escasa experiencia de éstas y el hecho de que se encontraban principalmente en Dushanbe (en lugar de desarrollar su actividad en el ámbito local).

Capacidad de ejecución

54. La misión encontró diferencias entre las fechas previstas y efectivas de comienzo de las distintas fases de la OU. Esto hace pensar que las necesidades de suministros y la capacidad de ejecución se habían sobreestimado. La Ampliación 1 comenzó con 24 meses



de retraso; la Ampliación 2 con cuatro, al disponerse de suficientes existencias remanentes de la fase anterior. A consecuencia de ello, con una distribución razonablemente conforme a los objetivos los recursos disponibles para esta segunda ampliación se agotarían 15 meses después de la primera distribución, es decir en noviembre de 1997.

55. El PMA ha prestado asistencia sistemáticamente al 75 por ciento de los beneficiarios previstos, utilizando en la fase sucesiva los productos remanentes de la fase anterior. La oficina en el país alegó que esta era una forma de garantizar que no hubiera interrupciones en la cadena de suministro de los alimentos. Aunque la misión se inclinaba a favor de esta idea, se generaba cierta confusión a la hora de “separar” las distintas fases, ya que determinadas características, como el nivel de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) habían sido diferentes para reflejar los cambios que se habían producido en la operación de urgencia¹.
56. Para la Ampliación 3 se había previsto que el 100 por ciento de la ejecución directa estaría a cargo del PMA. En realidad, en la alimentación de grupos vulnerables el PMA prestó asistencia directa al 62 por ciento de los beneficiarios, mientras que el restante 38 por ciento la recibió a través de la ONG alemana Agro Action. El PMA ejecutó directamente el 79 por ciento de los 72 proyectos de alimentos por trabajo. La ejecución directa a cargo del Programa se consideró más eficaz con respecto a los costos. Sin embargo, se reconocieron las limitaciones de la oficina en el país relacionadas con el considerable aporte de administración y supervisión requerido, así como su deseo de extender lo más posible la asistencia del PMA.

SEGUIMIENTO Y NOTIFICACIÓN

Seguimiento

57. Existían pruebas de que el PMA había revisado periódicamente las listas de beneficiarios y había podido eliminar de las mismas a algunas personas que no reunían los requisitos correspondientes. Los monitores de la ayuda del PMA piden aclaraciones sobre las listas cuando encuentran que se han añadido o eliminado beneficiarios. En caso de que más del cinco por ciento de las visitas revele la presencia de beneficiarios que no reúnen los requisitos las autoridades deben producir una nueva lista, suspendiéndose hasta entonces la distribución. Los monitores del PMA controlan a todos los beneficiarios durante la distribución junto con las autoridades locales y los vecinos, a los que se llama para colaborar en la identificación de los beneficiarios cuando éstos no disponen de documentos, supuestamente a causa de la guerra. Los monitores efectuaron el seguimiento después de la distribución, en un 10 por ciento aproximadamente de los hogares de beneficiarios, seleccionados al azar. El hecho de que se hubiera detectado y eliminado la presencia en las listas de personas que no tenían derecho a la asistencia, y de que en el pasado algunos monitores hubieran sido exonerados de sus funciones, llevó a la misión a pensar que el seguimiento de rutina había funcionado bastante bien en las difíciles condiciones en que se había efectuado.
58. En contraposición a ello, aparentemente no se ha hecho mucho para lograr un seguimiento (y una documentación) sistemáticos de las repercusiones que tiene la ayuda alimentaria después de la distribución de los productos. La misión observó que los

¹ La misión no ha podido clarificar esta situación basándose en registros disponibles en el país.



monitores que trabajaban sobre el terreno estaban demasiado ocupados con las actividades cotidianas como para asignar alta prioridad a esta tarea. También la oficina en el país había dado escasa prioridad a este esfuerzo.

Presentación de informes

59. La oficina en el país compila informes mensuales sobre los movimientos de productos y la situación general, basándose para ello en los aportes de las suboficinas. A diferencia de lo que ocurre con Gorno-Badakhshan, la información cualitativa proporcionada por Khatlon (la suboficina más grande) es buena e incluye resultados relacionados con el seguimiento de indicadores socioeconómicos, en particular los precios de los alimentos e información sobre las operaciones de otros organismos.
60. La calidad de los informes sobre actividades específicas de APT terminadas era decepcionante (como había observado también la oficina en el país). Esto significa desperdiciar una oportunidad importante, considerando el carácter experimental de las actividades. El hecho de que la mayor parte de los monitores de la ayuda del PMA sean profesionales sumamente calificados (aunque no especializados en seguimiento) debería permitirles expresar y documentar adecuadamente la experiencia de los proyectos, para que sirva de referencia en el futuro al PMA o a otros interesados.
61. Con respecto a las ONG asociadas con el PMA en la ejecución de las actividades, a la misión le resultó difícil localizar los informes sobre la distribución y sobre la marcha de las actividades que éstas habían vigilado. La oficina en el país mantiene un seguimiento informal de la labor de las ONG. Los arreglos relativos a la presentación de informes no recibían mucha atención en los contratos con los asociados en la ejecución.
62. En cuanto a la notificación periódica a la Sede del PMA, la oficina en el país no había producido ningún informe sobre la situación de disponibilidad de alimentos (FASREP). La misión consideró que esto era una deficiencia, puesto que la preparación regular de estos informes hubiera ayudado a iluminar la situación algo confusa de la cadena de suministros y de las existencias en las distintas fases de la operación.

RECOMENDACIONES

Recomendaciones generales

63. En la comunidad internacional existe un consenso sobre la idea, compartida también por la misión, de que para apoyar el proceso aún frágil de paz y consolidación sería importante que se siguiera proporcionado ayuda de urgencia y ayuda alimentaria conforme a los lineamientos actuales. Sin embargo, debe programarse e intentarse, después de las elecciones previstas para el tercer trimestre de 1998, una transición gradual de las actividades de socorro a las de rehabilitación y desarrollo.
64. Las principales recomendaciones específicas de la evaluación son las siguientes:

Con respecto a las estrategias de intervención:

- a) La alimentación de grupos vulnerables debe proseguir, aunque con un esfuerzo continuo para afinar la selección de los beneficiarios.
- b) En aras de una estricta aplicación de los criterios de prioridad a fin de orientar los recursos del PMA hacia las zonas geográficas más necesitadas, se deberá sopesar



atentamente la conveniencia de extender la ayuda a Garm, zona que podría recibir asistencia de numerosos organismos. Dado que se están logrando progresos en la labor de recuperación y rehabilitación con miras al desarrollo, es necesario intensificar los esfuerzos de coordinación, en un marco de planificación estratégica, con la comunidad de donantes y con el Gobierno. El PMA debe desempeñar un papel activo al respecto.

- c) Las actividades de APT, si bien no constituyen una solución definitiva para la reducción gradual de la distribución gratuita, han demostrado ser una estrategia útil para la rehabilitación y en los proyectos de arriendo de tierras. Es necesario que se siga intentando identificar actividades para las que resultaría provechoso un apoyo en alimentos por trabajo.
- d) Es necesario que se preste mayor atención a las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad, en particular la viabilidad en los proyectos de arriendo de tierras, tal como lo evidencian algunas actitudes de “ganancia a corto plazo” de los beneficiarios. Por la misma razón, en los contratos con los koljoses se debe especificar que si la producción agrícola es inferior a la prevista, es necesario notificarlo en el plazo de dos meses. Además, el koljós debe tener derecho a reclamar el uso de la tierra si el arrendatario no hace de ésta un empleo apropiado.
- e) El PMA debe seguir dando ayuda a los repatriados en estrecha cooperación con la OACNUR, proporcionándoles un paquete de raciones alimentarias para cuatro meses. También debería considerarse la posibilidad de prestarles asistencia para el asentamiento, llegado el caso mediante APT (rehabilitación).
- f) El PMA debe prestar apoyo al proceso de desmovilización (asistencia en los campos de desmovilización y paquetes para el asentamiento).
- g) En la medida en que las personas desplazadas internamente siguen representando un grupo de beneficiarios, considerando las tensiones étnicas que existen dentro de las comunidades se debe mantener la práctica de no considerar a las PDI como una categoría específica, sino prestarles asistencia solamente en caso de que cumplan con los criterios de vulnerabilidad aplicados por el PMA a la OU.

Con respecto a los criterios de selección de los beneficiarios

- a) Los criterios deben ser más lógicos y ágiles; esto aumentará la transparencia de la operación sin influir en el número de beneficiarios.
- b) Diversos estudios disponibles proporcionan abundante información que permitiría el trazado de mapas de vulnerabilidad basados en criterios socioeconómicos, en contraposición a los adoptados para las listas de bienestar social. Análisis complementarios de la economía alimentaria de los hogares de las zonas seleccionadas ayudarían aún más a afinar los criterios de idoneidad de los beneficiarios para recibir ayuda alimentaria.
- c) La falta de una encuesta completa sobre la nutrición a nivel nacional ha impedido dar una base más sólida al debate sobre los problemas y deficiencias de la selección de los beneficiarios. El PMA debe alentar la realización y el análisis de una encuesta de este tipo.



Con respecto a la capacidad de ejecución y la colaboración con otras organizaciones

- a) A la hora de programar una fase futura de la OU debe ponerse en claro la situación de las asignaciones y existencias de las fases anteriores; asimismo se habrá de examinar atentamente la capacidad de absorción del país y la capacidad de la oficina nacional del PMA para la ejecución (directa e indirecta).
- b) Se ha de alentar al Gobierno a que asuma mayor responsabilidad en las actividades que reciben asistencia del PMA, y a que se haga cargo de una proporción progresivamente mayor de los costos pertinentes (especialmente los relativos al transporte de los productos desde los puntos de entrega en el interior del país hasta los lugares de la distribución final).
- c) Es necesario que se trate de obtener la participación comunitaria a todos los niveles. En los casos en que no existe una comunidad, el PMA deberá seguir cooperando con las autoridades locales a la vez que busca oportunidades para apoyar iniciativas de centros de desarrollo comunitario.
- d) En las actividades de APT deberán proseguir los intentos de trabajar en colaboración con otras organizaciones, a fin de aumentar la capacidad de intervención del PMA y obtener artículos no alimentarios o, llegado el caso, insumos técnicos.
- e) Deben intensificarse los esfuerzos de colaboración con las incipientes ONG locales.

Con respecto al seguimiento y la evaluación

- a) El PMA debe seguir vigilando atentamente tanto la selección de los beneficiarios (elaboración de listas de las personas que recibirán asistencia, especialmente en la alimentación de grupos vulnerables) como el proceso de distribución.
- b) Para un mejor control de los requisitos de idoneidad de los beneficiarios, los monitores de la ayuda del PMA deben anotar los casos de beneficiarios que se presentan sin la documentación adecuada. Análogamente deberán vigilar las situaciones de personas que reiteradamente acuden a los lugares de distribución sin tener derecho a la asistencia, o de beneficiarios que no se presentan ni envían a otras personas en su lugar.
- c) A efectos de mantener un registro de los resultados y beneficios de la asistencia del PMA, éste último y sus asociados deben documentar en forma más completa los resultados positivos o negativos de todas las intervenciones de APT y AGV, independientemente de su tamaño; esta documentación deberá divulgarse adecuadamente.
- d) Se ha de alentar a los gobiernos locales a participar activamente en el proceso de seguimiento, para aumentar la transparencia y el sentido de responsabilidad.
- e) Por las mismas razones, el PMA debe alentar a sus asociados en la ejecución de las actividades (y estipularlo claramente en los acuerdos pertinentes) a que proporcionen en sus informes más datos analíticos, puesto que con frecuencia sólo se ha dado notificación informal de la labor de seguimiento.

Otras consideraciones

65. Se carece de estadísticas claras y completas sobre la asistencia prestada a Tayikistán fuera de la ayuda de urgencia; se necesitarían mejoras al respecto (llegado el caso,



apoyadas por el PMA) a fin de facilitar la planificación estratégica de la asistencia futura, especialmente en la fase de transición del socorro a la recuperación y el desarrollo.

66. El PMA y el Gobierno han aceptado, en términos generales, las recomendaciones anteriores así como un cierto número de recomendaciones adicionales.



ANEXO I

AMPLIACIÓN 3: NÚMERO DE BENEFICARIOS, PREVISTOS Y EFECTIVOS
--

	PREVISTOS (a)		EFECTIVOS (b)		b/a %
	Número	%	Número	%	
Total	500 000	100	436 965	100	87
AGV	485 000	97	429 441	98	89
APT	15 000	3	7 524	2	50
VGF por Oblast	485 000	100	429 441	100	89
Khatlon	355 000	73	238 714	56	67
Gissar (GAA)	80 000	16	129 320	30	162
Dushanbe (varios)	20 000	4	34 004	8	170
Garm (GAA)	3 000	1	0	0	0
GBAO	27 000	6	27 403	6	101
VGF	485 000	100	429 441	100	89
Directa	485 000	100	300 121	70	62
Indirecta	0	0	129 320	30	
Total	500 000	100	436 965	100	87
AGV directa	485 000	97	266 117	61	55
AGV indirecta	0	0	163 324	37	
APT	15 000	3	7 524	22	50

Nota: AGV directa: ejecución a cargo del PMA.

AGV indirecta: ejecución a cargo de asociados, que la efectúan en nombre del PMA.



ANEXO II

CATEGORÍAS DE DESTINATARIOS DE LA AYUDA DEL PMA Y PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS DE AGV PERTENECIENTES A CADA UNA

Categoría	Criterios	Beneficiarios	% PMA
1	Pensionados de edad avanzada	Mujeres mayores de 55 años y hombres mayores de 60 años	Ración individual 56
2	Pensionados sin pareja	Mujeres mayores de 45 años y hombres mayores de 50 años que no tienen pareja ni persona que les procure el sustento	Ración individual 1
3	Inválidos	Incluye inválidos de guerra, laborables y por enfermedades	Ración individual 9
4	Familias que no tienen un sostén	Familias monoparentales con niños de 3 a 15 años de edad	Padre o madre + hasta 5 hijos 24
5	Viudas y huérfanos de guerra	Viudas e hijos huérfanos (3–15 años) de personal militar muerto en guerra	Madre + hasta 5 hijos 2
6	Huérfanos	Niños (3–15) que no tienen padres pero cuentan con un tutor que se hace cargo de ellos económica y jurídicamente	Huérfano/a + 1 tutor 1
7	Sordos y ciegos	Inválidos desde el nacimiento o desde la niñez	Ración individual 7

Fuente: PMA, octubre de 1997.

