



# Programa Mundial de Alimentos

---

**Un Informe Comisionado  
por la Oficina de Evaluación**



*La Evaluación de la OPSR  
Colombia 10366*

*Ref. OEDE/2008/001*

---



# Agradecimientos

El presente documento ha sido preparado por el Jefe de la Misión, en base al trabajo de la misión de evaluación que se desarrolló desde febrero hasta marzo de 2007

En nombre de la Misión, el autor desea agradecer a todos aquellos que asistieron en la preparación y ejecución de la misión.

Las opiniones expresadas en este informe son las de la misión y no reflejan necesariamente las opiniones o posiciones del PMA.

# Composición de la Misión

- Frank Sullivan.
  - Carmen Barragan.
  - Sean Loughna
  - Jorge Iván Bula Escobar.
- 
- Aurelie Larmoyer, Evaluation Officer



# Abreviaciones

AS	Acción Sociál (GOC Ministry in charge of IDP affaris)
<i>Bienestarina</i>	GOC-donated fortified wheat blend
CO	Country Office
CODHES	Consultoría Para Los Derechos Humanos y El Desplazamiento Forzado
CR	Children at Risk
DNP	National Development Plan
ECHO	European Commission on Humanitarian Operations
ELN	National Liberation Army
FARC	Revolutionary Armed Forces of Colombia
FFT	Food-For-Training
FFW	Food-For-Work
GOC	Government of Colombia
GTZ	German Aid Organization
HH	Household
HQ	Head Quarters
IASC	Interagency Steering Committees
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDP	Internally Displaced People
INGO	Internation non-governmental Organization
Kcal	Kilo-Calorie
MCH	Maternal and Child Health
M & E	Monitoring and Evaluations
MT	Metric Ton
NGO	Non-Governmental Organization
PAHO	Pan American Health Organization
<i>Panela</i>	Block of brown sugar
PANEM	Catholic Church Relief Programme Directed to Non- Registered
PLM	Pregnant and Lactating Women
PRRO	Protracted Relief and Recovery Operations
RSS	Red de Solidaridad Social
SIMVA	Sistema para la Identificación y Monitoreo de Vulnerabilidad Alimentaria
SO	Strategic Objective
SUR	Sistema Único de Registro
TORs	Terms of Reference
UBN	Unmet Basic Need
USAID	United States Agency for International Development
WFP	World Food Programme



# Índice

<i>Agradecimientos</i>	<i>i</i>
<i>Composición de la Misión</i>	<i>i</i>
<i>Abreviaciones</i>	<i>ii</i>
<b>1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES</b>	<b>1</b>
1.1 Historia del programa	1
1.2 Enfoque de la evaluación y composición del equipo	2
<b>2. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA VIOLENCIA, DE LA SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO Y DE LA LEGISLACIÓN RECIENTE.</b>	<b>3</b>
2.1 Breve descripción histórica de la situación del conflicto en Colombia	3
2.2 Algunos temas clave para las PDI en Colombia	4
2.3 Breve resumen del marco legislativo	5
2.4 Implicaciones de la política para las PDI	6
<b>3. ESTRUCTURA de la OPSR</b>	<b>8</b>
<b>4. HALLAZGOS</b>	<b>10</b>
4.1 Revisión de los elementos de contexto	10
4.2 Componentes de la OPSR	11
4.2.1 Socorro	11
4.2.2 Alimentación escolar	14
4.2.3 Alimentación preescolar	17
4.2.4 Apoyo a las mujeres gestantes y lactantes (MGL)	20
4.2.5 Niños y niñas en situación de riesgo (RN)	22
4.2.6 Alimentos por trabajo (APT) y Alimentos para la capacitación (APC)	25
4.2.7 Resumen de los resultados de la OPSR desde junio 2005 a diciembre 2006	28
4.3 Elementos transversales	30
4.3.1 Valoración de las necesidades	30
4.3.2 SIMVA	32
4.3.3 Focalización de beneficiarios	33
4.3.4 Monitoreo, enfoque de las metas, evaluación y sistemas de control	35
4.3.5 Asociaciones	38
4.3.6 Asuntos operativos	40
4.3.7 Género/ Mayor compromiso con las mujeres	43
4.4 Consideraciones estratégicas	43
<b>5. CONCLUSIONES</b>	<b>45</b>
5.1 Pertinencia	45
5.2 Eficiencia	46
5.3 Eficacia	47



---

5.4	Conexión	49
5.5	Operaciones futuras	50
6.	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>51</b>
6.1	Fortalecer la formulación de los objetivos estratégicos, diseñar un marco lógico consecuente enfocado en resultados y medir los resultados	51
6.2	Redistribución de ciertos recursos	52
6.3	Mejoras de funcionamiento	52
6.4	Evaluación del balance entre socorro y recuperación	53
6.5	Medición de la eficacia en los costos	53
6.6	Adquisición de recursos	53
6.7	Mantener el rol del PMA en el contexto de responsabilidad global del gobierno colombiano	54
6.8	Posible aumento de la cantidad de apoyo a las PDI	54

## List of Tables

Tabla 1: Evolución histórica y programática de la operación en Colombia	1
Tabla 2: Resultados e indicadores de socorro y recuperación	8
Tabla 3: Resultados de la alimentación escolar para el 2006	16
Tabla 4: Resumen de los resultados cuantitativos de la OPSR: Junio 2005 - Diciembre '06	28
Tabla 5: Productos de la OPSR 2006	29



# Resumen

La OPSR (Operación Prolongada de Socorro y Recuperación) Colombia, 10366, se aprobó en febrero de 2005 por un monto aproximado de 40 millones de dólares EE.UU., con el objetivo de proporcionar los medios de subsistencia y asegurar el acceso a alimentos suficientes para 499.000 personas en situación de desplazamiento y de comunidades receptoras. En febrero y marzo de 2007, se realizó una evaluación parcial para tener un análisis oportuno de la Operación en curso y así poder preparar la siguiente fase. Esto constituyó un ejercicio de aprendizaje para la Oficina de País.

La OPSR, cuyas actividades desarrollan continuidad entre el socorro y la recuperación, es sumamente **pertinente** para las necesidades de las personas desplazadas en el interior del propio país (PDI), para una asistencia inmediata después del desplazamiento y como una respuesta flexible a las necesidades que surgen en los meses sucesivos al desplazamiento. Las PDI representan un blanco pertinente para el programa y la inclusión de las PDI no registradas como grupo objetivo especial ha constituido una innovación excelente. Cada componente del programa es pertinente en una medida distinta y por diferentes razones. El equipo de evaluación se inclina a pensar que la ayuda de socorro facilitada por la operación es de especial importancia.

Los recursos de alimentos han sido generalmente limitados en comparación con la extensa necesidad puesta en evidencia por los evaluadores y la interrupción significativa del suministro constituyó un serio revés adicional a la **eficiencia** del programa. Aunque el logro de los objetivos del programa es satisfactorio, se alcanzó un resultado sustancialmente superior a lo previsto en el caso de las mujeres gestantes y lactantes y de los niños y niñas en riesgo gracias al desvío de recursos destinados a la alimentación escolar y preescolar. Vale la pena aclarar que discutiblemente podrían considerarse las intervenciones con dichos grupos poblacionales como las menos efectivas del programa. Los componentes de alimentos por trabajo (APT) y de alimentos para la capacitación (APC) muestran logros superiores parecidos, sin embargo pueden verosímilmente justificarse más por su eficacia como vehículos de recuperación.

Con respecto a la **eficacia**, el componente de socorro se conceptuó como particularmente exitoso ya que ofrece asistencia significativa a los grupos más vulnerables sin crear, a todas luces, dependencias. No se están recopilando datos acerca del nivel de reintegración económica completa alcanzado por los beneficiarios. La alimentación escolar parece constituir una intervención eficaz con el monitoreo de los resultados, lo cual sugiere que ir a la escuela se vuelve más atractivo a raíz de la ración de alimentos. En los lugares donde la OPSR cerrará este apoyo después de tan sólo un año, los beneficios a más largo plazo no podrán, obviamente, lograrse. La eficacia de la alimentación preescolar depende casi exclusivamente de la calidad de los co-ejecutores del componente. Debido al tamaño pequeño de la ración y a otros factores, el componente de las mujeres gestantes y lactantes y el componente de los niños y niñas en situación de riesgo se juzgaron ineficaces excepto cuando eran manejados por asociados institucionales muy sólidos. APT y los APC se consideraron componentes eficaces del programa, en parte debido a la amplia variedad de actividades de recuperación apoyadas por APT y APC y debido a los tamaños apropiados de las raciones.



El número de PDI que de hecho se benefició de la OPSR en 18 meses fue casi el doble del número definido en la propuesta del programa, un tema éste que no deja de ser preocupante: es posible que los recursos alimentarios se estiren demasiado.

Se analizaron **varias funciones de apoyo**. La evaluación de las necesidades se realizó a través de cuatro encuestas integrales nutricionales y socioeconómicas que pusieron de manifiesto que las necesidades y las condiciones de las PDI eran peores que las del quintil más pobre entre las personas históricamente pobres.

En el ámbito de la OPSR se desarrolló un Sistema para la Identificación y Monitoreo de la Vulnerabilidad Alimentaria, llamado SIMVA, que implicó el trabajo considerable de muchos actores. Aunque se identificaron debilidades, el equipo de evaluación encontró el sistema particularmente idóneo para establecer la línea base para los datos de la evaluación.

La OPSR actual incluyó un cierto balance de focalización entre sus objetivos, repartiendo el apoyo entre las PDI y las personas históricamente pobres con base en una relación 70/30 respectivamente, que los evaluadores encontraron apropiada. La operación expandió su cobertura geográfica a través de la apertura de nuevas oficinas y del trabajo realizado en nuevos departamentos. La selección de los beneficiarios, al igual que la de los proyectos, fue generalmente buena y se realizó a través de entidades de calidad, tanto institucionales como comunitarias, asociadas en la ejecución, con un sólido conocimiento local. En particular, el equipo de evaluación encontró apropiada la decisión de seleccionar comunidades afro colombianas e indígenas.

La Oficina de País ha avanzado a pasos agigantados en el mejoramiento del sistema de monitoreo de la actual OPSR. El monitoreo, la medición de *productos* y las funciones de control se realizan bien. Sin embargo, la OPSR ha mantenido el registro de tan sólo dos indicadores de nivel de *resultados*, lo cual los evaluadores han considerado una limitación relativamente grave. Un interrogante más amplio, en el contexto de las condiciones actuales de Colombia, concierne a que tan realista pueda ser establecer una meta enfocada en el mejoramiento de los medios de subsistencia en un escenario de ayuda alimentaria algo limitado en el que opera el PMA.

La OPSR relativa a Colombia evidencia una serie de fortalezas en los mecanismos de asociación. El programa demuestra una buena complementariedad con las contrapartes del gobierno colombiano al igual que con los asociados representados por las ONG. El gobierno colombiano ha contribuido a la operación con importantes recursos financieros, en especie y con personal. Las ONG han aportado recursos adicionales y al mismo tiempo han proporcionado una visión holística que de otra manera no estaba contemplada en los documentos del programa. Una sociedad civil reforzada es también, por cierto, un resultado indirecto de la operación.

La OPSR presenta un fuerte enfoque en las mujeres ya que concentran el 55% de los beneficiarios y que el 80% de las posiciones de liderazgo en los comités de las aldeas son asumidas por mujeres, cifras corroboradas por vívidos ejemplos de liderazgo y empoderamiento femeninos considerables, presenciados en el terreno.

Para las futuras decisiones en materia de políticas, se plantean tres temas de gran escala, a saber: el rol del PMA en apoyar los esfuerzos del gobierno colombiano por mejorar la vida de las PDI, el grado de eficacia que puede esperarse de los asociados contractuales del gobierno colombiano en el ámbito de una respuesta rápida y oportuna a las necesidades de las PDI y la efectividad de la ayuda alimentaria, por sí sola, en el contexto colombiano.



A nivel nacional, la OPSR concuerda plenamente con las necesidades y los problemas de más largo plazo identificados por el gobierno colombiano, los demás organismos internacionales, las ONG locales e internacionales y los beneficiarios.

Se ofrecen algunas **recomendaciones**.

En primer lugar, se recomienda que la orientación estratégica de la nueva OPSR sea reconsiderada para que incorpore la nutrición y la educación como parte de las metas globales. El diseño de las operaciones debe incluir un marco lógico que pueda identificar todos los resultados apropiados y plantear un plan que rastree el logro correspondiente. Además, el PMA podría alentar a sus co-ejecutores en aras de una contribución sistemática al monitoreo.

El equipo de evaluación recomienda que la Oficina de País siga revisando, con regularidad, la distribución de los recursos destinados a las actividades de socorro y recuperación, aprovechando al máximo la flexibilidad de las categorías de la OPSR, para así ajustarse a las necesidades cambiantes y sin perder de vista el valor agregado específico del PMA en situaciones de emergencia.

Adicionalmente, el PMA debe trabajar para que se ejecute totalmente la operación planeada, en especial aumentando la relación que existe actualmente entre fondos presupuestados versus financiados (aproximadamente el 42% del presupuesto en el momento de la evaluación) y evitando una repetición de la interrupción del suministro.

El programa debe realizarse de manera más estricta para asegurar que los beneficiarios reciban una ración completa, tal como se había planeado. Además, alentamos a la Oficina de País a que considere la posibilidad de una *ración familiar* para los dos componentes de Alimentación para los Grupos Vulnerables analizando cuidadosamente las implicaciones de costos correspondientes.

Igualmente se alienta a la Oficina de País a que preste atención a la eficacia en los costos, en particular en lo referente a la dispersión geográfica. Los gastos de funcionamiento duplicaron hasta casi \$ 10 millones en la actual OPSR; los aumentos de gastos adicionales deberían evitarse.

El equipo de evaluación cree que el tamaño del programa podría incrementarse para responder a las grandes necesidades de las PDI, sin que sea necesario un aumento significativo de los gastos de funcionamiento. La ampliación del programa debe estar a cargo del PMA conjuntamente con el Gobierno de Colombia y puede abordarse mediante una estrategia de traspaso, con el gobierno colombiano que asuma responsabilidad plena, por ejemplo, por uno o más componentes del programa durante la vigencia de la próxima OPSR. Una recomendación importante es que no debe olvidarse que el rol del PMA en el apoyo a las PDI no exonera al gobierno colombiano de su responsabilidad frente a esa población.





# 1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

## 1.1 Historia del programa

A raíz de sus 40 años de agitación interna, Colombia enfrenta una crisis de desplazamiento interno que abarca toda la nación y que, en las últimas dos décadas, ha afectado, según algunos cálculos, a más de 3 millones de personas en una población de 43 millones. Los nuevos desplazamientos han mostrado un promedio cercano a los 300.000 por año desde el 2000. Hoy en día, Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo en cuanto al mayor número de personas desplazadas en el interior del propio país (PDI), segundo sólo después de Sudan.

Para responder a esta crisis, la junta directiva del PMA ha aprobado, desde el 2000, tres Operaciones Prolongadas de Socorro y Recuperación (OPSR) consecutivas en Colombia por un monto global de 89,5 millones de dólares EE.UU. A continuación, se muestra cómo el alcance de los programas ha evolucionado a lo largo del tiempo.

Tabla 1: Evolución histórica y programática de la operación en Colombia

Año	OPSR	Poblaciones objetivo del programa
2/00-1/02	6139	Poblaciones desplazadas registradas en 11 departamentos: Bogotá, Cartagena, Apartado, Sincelejo, Medellín y Barrancabermeja
1/03-3/05	10158	75 municipios Poblaciones desplazadas registradas Poblaciones no registradas con <i>aval</i>
5/05-3/07 Ampliado hasta 3/08	10366	Población desplazada más recientemente 38% socorro/ 62% recuperación Desplazados registrados y no registrados No registrados con <i>aval</i> No registrados a través de PANEM (confinados, sometidos a bloqueos, en situación de riesgo)

La actual OPSR 10366 relativa a Colombia fue aprobada en febrero de 2005 por un monto aproximado de 40 millones de dólares EE.UU., con el fin de proteger los medios de subsistencia y asegurar el acceso a alimentos suficientes a 499.000 PDI y comunidades receptoras. La respuesta de socorro (38% de los recursos) consistió en una distribución general de alimentos y comedores comunitarios a 160.000 nuevas PDI (registradas y no registradas) y a personas que viven en comunidades sometidas a bloqueos, confinadas y en riesgo de desplazamiento. El componente de recuperación (62% de los recursos) consistió en la protección de los medios de subsistencia y en actividades dirigidas al fortalecimiento de los activos, como son los alimentos por trabajo (APT), los alimentos para la capacitación (APC), la alimentación de grupos vulnerables y la alimentación de niños y niñas en edad escolar y preescolar.

Se aprobó una extensión de un año para desarrollar actividades venideras en línea con los nuevos programas de gobierno tras la reelección del presidente en agosto de 2006. Seguidamente, se aprobó una revisión del presupuesto (#6) en diciembre de 2006, incrementando el valor total del presupuesto en 58,1 millones de dólares EE.UU. En septiembre de 2006, transcurrido ya el 75% de su duración, la OPSR había sido financiada en un 50% aproximadamente y, en el momento de la misión, no se habían registrado donaciones significativas desde la revisión del presupuesto. Como resultado de lo anterior, el programa sufrió una grave interrupción del suministro, a partir de octubre de 2006.



Los signatarios del acuerdo son la agencia del gobierno colombiano *Acción Social* y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que, conjuntamente, destinaron 30 millones adicionales de dólares EE.UU. para artículos complementarios no alimentarios y apoyo al programa. Las agencias de implementación incluyen las dos mencionadas entidades del gobierno más organizaciones eclesiásticas, ONG internacionales y nacionales, autoridades locales, sociedad civil y organizaciones comunitarias. Agencias de la ONU también están en el marco de las partes interesadas. Los donantes principales son EE.UU., Holanda, Alemania, Suiza, la Comisión Europea y Canadá.

## **1.2 Enfoque de la evaluación y composición del equipo**

Los términos de referencia prevén que se lleve a cabo una evaluación a mediados de la operación para valorar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la sostenibilidad de la OPSR y las posibles implicaciones que puedan reorientar las estrategias futuras.

El equipo de evaluación estuvo compuesto por cuatro consultores externos, tres internacionales y uno nacional, y una persona de apoyo del PMA. El líder del equipo es un consultor internacional experto en agricultura con veinte años de experiencia en programas de desarrollo y de alimentos y en evaluación. El segundo miembro internacional del equipo es un profesional con doctorado en economía formado en la Universidad de Québec quien anteriormente trabajó para el PMA en Bolivia. El tercer miembro internacional del equipo es un funcionario investigador, docente y editor en el Refugee Studies Center de la Universidad de Oxford. El miembro nacional del equipo es un profesor con doctorado en ciencias sociales y económicas de la Universidad Nacional de Colombia. El equipo estuvo acompañado durante toda la misión por un funcionario proveniente de la Oficina de Evaluación de Roma.

La primera semana en el país se destinó a una reunión de planeación de dos días, presentaciones por parte del personal de la Oficina de País y entrevistas con la mayoría de los jefes de agencias de Naciones Unidas y con otros interlocutores y expertos. Se realizó una visita de un día a Ciudad Bolívar, en las afueras de Bogotá, para probar las metodologías del trabajo en el terreno. En la segunda semana, el equipo viajó a tres distintas zonas del país, cubiertas respectivamente por las oficinas de Cartagena y Valledupar en el norte, Cali y Pasto en el sur, Quibdó en la costa pacífica y Meta en el centro. Se visitaron cincuenta y tres proyectos; se realizaron encuentros con organismos co-ejecutores o personal de la oficina, incluyendo conversaciones con personal de las contrapartes en el terreno; se asistió, en calidad de observadores, a una reunión del comité regional. El equipo pasó la tercera semana analizando los hallazgos del viaje y preparando tres informes resumidos: un resumen para el personal de más alto nivel de la Oficina de País, un “borrador de trabajo” para el personal del programa en la Oficina de País y una sesión informativa oficial para las contrapartes del gobierno colombiano.

Los hallazgos clave, las conclusiones y las recomendaciones se presentaron durante una sesión informativa posterior organizada el 26 de marzo en Roma con las unidades pertinentes de la sede principal y la Oficina de País.



## **2. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA VIOLENCIA, DE LA SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO Y DE LA LEGISLACIÓN RECIENTE.**

### **2.1 Breve descripción histórica de la situación del conflicto en Colombia**

Puesto que una descripción de unos pocos párrafos está destinada a ofrecer tan sólo el más breve de los vistazos generales, se alienta a los lectores a que hagan referencia a los numerosos estudios académicos que sobre el tema se han producido.

Colombia ha estado padeciendo una situación general de violencia que ha visto el gobierno y sus fuerzas armadas enfrentarse a grupos ilegales de guerrilleros y paramilitares. Después de 40 años de confrontación, esta situación se ubica entre las de mayor duración de la historia moderna. El actual enfrentamiento armado es una continuación de la historia de Colombia y un nuevo fenómeno a la vez. Los conflictos socioeconómicos relacionados con la tierra y los recursos, existentes desde hace mucho tiempo, se entrecruzan con el crimen organizado y la presencia de los grupos armados ilegales. Sus orígenes son factores estructurales históricos interrelacionados, siendo uno de los ejes de esta problemática la capacidad del Estado de ejercer sus funciones de garante de la seguridad civil o de proveedor de los servicios sociales para atender las necesidades de su población. Sus efectos negativos son exacerbados por la vulnerabilidad y la desigualdad de la sociedad, la corrupción, la violencia y el tráfico de drogas.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) de inspiración marxista y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de inspiración cubana están entre los principales grupos guerrilleros armados ilegales. Por otro lado, la ausencia de una solución de los conflictos locales condujo al surgimiento de grupos para-estatales que aprovecharon los espacios dejados libres a nivel local y para la década de los '90 ya jugaban un papel militar cada vez más predominante contra la amenaza de la guerrilla. La importancia cambiante del narcotráfico a partir de los '80 complicó aún más este escenario ya que los capos de la droga cada vez más trataban de influir sobre la política y perpetuaban la violencia proporcionando enormes cantidades de efectivo y/o apoyo en armas a uno u otro grupo armado o, incluso, actuando como sus combatientes apoderados. El tráfico de drogas es parte de la estrategia de financiación de los grupos armados ilegales y ha producido niveles aún más altos de corrupción y crimen. La situación se ha vuelto más complicada con la llegada del negocio ilícito de las drogas y el surgimiento de nuevos participantes. Ahora hay múltiples actores involucrados, existen escenarios multifacéticos diferentes y la situación depende mucho de cada región.

Persiguiendo una política de “seguridad democrática”, las fuerzas armadas colombianas siguen adelante con distintas ofensivas militares, especialmente en el este y sur del país, para recobrar el control pleno de las áreas rurales que habían estado bajo la injerencia de la guerrilla. Esta política ha mostrado resultados y el país hoy en día revela un descenso en algunos indicadores de criminalidad en muchos ámbitos. Desde el 2003, el gobierno colombiano ha estimulado una cuantiosa desmovilización de paramilitares a cambio de un tratamiento judicial ventajoso (sentencias reducidas) y programas de apoyo para la reinserción que han abierto perspectivas nuevas y positivas hacia la paz. Sin embargo, recientemente han nacido nuevas pandillas emergentes que, según la opinión de algunos, están adoptando muchas de las mismas tácticas de los grupos paramilitares disueltos. No obstante, para el gobierno colombiano estas bandas son de origen criminal únicamente.



Entre las víctimas de la violencia se encuentra la población civil que, atrapada en medio de una variedad de intereses, se ve obligada a huir de las amenazas o de los asesinatos y termina siendo desplazada. Algunas comunidades que viven en zonas de conflicto también son aisladas y sometidas a bloqueos, de manera deliberada, por algunos actores armados ilegales. Los grupos de población que más sufren por el crimen y la violencia continuos son principalmente los niños y las niñas y las mujeres o las comunidades afro colombianas e indígenas.

## **2.2 Algunos temas clave para las PDI en Colombia<sup>1</sup>**

Los siguientes son algunos temas clave relacionados con las PDI en Colombia.

Los grupos armados han desarrollado nuevos métodos para controlar los movimientos de la población: confinamiento y sometimiento a bloqueos. El confinamiento consiste en el control del movimiento, o el aislamiento, de enteras comunidades y crea la impresión, desde afuera, que las comunidades aisladas sean parte de las acciones y objetivos de los actores armados. Así las cosas, cada vez más los civiles son considerados objetivos militares, precipitando aún más la inseguridad y la inestabilidad. En el caso del sometimiento a bloqueo, a la población y a las agencias humanitarias no se les permite llevar alimentos y otros artículos básicos o se les permite sólo el ingreso de cantidades limitadas de productos específicos. Las comunidades sometidas a bloqueos incluyen a menudo poblaciones indígenas o afro colombianas, involucradas en el conflicto porque sus hogares están ubicados en zonas aisladas. Particularmente riesgosa es la situación de las mujeres debido a que son comunes la violencia sexual y las otras formas de violencia en el hogar. Se calcula que el seis por ciento de las PDI son indígenas y el 18% afro colombianas, es decir, un cuarto de toda la población desplazada.

Las PDI siguen, de manera predominante, un patrón de desplazamiento que las lleva de las áreas rurales a las urbanas: las familias rurales abandonan sus activos primarios de seguridad alimentaria y de medios de subsistencia, sus tierras y sus habilidades agrícolas. El aumento significativo de la población urbana ejerce presión sobre la disponibilidad, accesibilidad y cobertura de los servicios sociales, de los servicios públicos (agua, saneamiento y alcantarillado) y la vivienda. En lugar de encontrar seguridad en las ciudades, las PDI han sido cada vez más expuestas al crimen y a la violencia, en ocasiones perpetrados por los mismos grupos que operan en las áreas rurales, viéndose así obligadas a huir de nuevo. Rara vez las autoridades reconocen el desplazamiento interurbano e intermunicipal. Además, hay tensiones entre las PDI y las comunidades receptoras puesto que el flujo de PDI ejerce una presión aún mayor sobre una sociedad de por sí ya apretada económicamente. Las PDI compiten por trabajos de escasa habilidad, por lo general en el sector informal.

Según una encuesta realizada por el PMA en el 2003, el número promedio de personas en un hogar de PDI es seis, con una tasa de dependencia de casi el 31%. El cincuenta por ciento de la población desplazada es menor de 15 años. De todos los niños y niñas que antes iban a la escuela, el 60% abandona entre los 6 y 7 años de edad. Dentro del grupo de 10 a 14 años de edad, el 79% va a la escuela, produciéndose el momento más alto de deserción escolar entre los 12 y 15 años de edad, cuando el porcentaje de abandono es el 14%.

---

<sup>1</sup> Texto adaptado de "Identifying Food and Non-Food Needs of the Internally Displaced: A Joint Survey of Internally Displaced Populations." Publicación conjunta PMA/CICR. Octubre 2004.



Cuando se comparan las necesidades básicas insatisfechas<sup>2</sup> (USB por su sigla en inglés) de las familias desplazadas, el 70% de ellas carece de dos o más necesidades básicas, especialmente vivienda y condiciones de vida, comparado con el 10% del quintil más pobre con dos o más necesidades básicas insatisfechas. Una encuesta del 2003 realizada en 1.503 hogares de PDI reveló que, en promedio, las familias desplazadas compran el 80% de sus alimentos (aclarando que los ingresos estables y suficientes son factores clave) mientras que, en promedio, ganan sólo el 61% del salario mínimo colombiano.

En cuanto a salud y nutrición, una encuesta conjunta OPS/PMA en hogares de desplazados y no desplazados encontró tasas de desnutrición crónica del 22,6% y del 5,5% de desnutrición aguda entre niños y niñas desplazados menores de cinco años, en comparación con valores del 17,2% y del 3,9% registrados en la población del quintil más bajo. Entre los menores de cinco años, el estudio indica que los niños y niñas de familias desplazadas son mucho más propensos a sufrir de diarrea, infecciones respiratorias agudas e infecciones de la piel.

Las cifras de CODHES<sup>3</sup> reportan 252.801 PDI en el 2005, (último año con datos completos), menos de los 413.000 registrados en el 2002, más de los 207.600 y 297.600 del 2003 y 2004 respectivamente. En comparación, la cifra del gobierno colombiano para el 2005 es de 97.229 (leer discusión más adelante). En algunas áreas, es evidente que la situación se está deteriorando: en Nariño, CODHES reporta un incremento del número de PDI del 50% en el primer semestre del 2006, siete desplazamientos “masivos” en seis meses que afectaron a 8.400 personas.

### **2.3 Breve resumen del marco legislativo**

Hace diez años, Colombia introdujo una ley integral para abordar la situación del desplazamiento definiendo quiénes eran consideradas PDI y al mismo tiempo dando orientaciones claras acerca de cómo satisfacer los derechos humanos de las PDI. La ley se complementó luego con un decreto adoptado en diciembre de 2000 que encomendó a la *Red de Solidaridad Social* (hoy Acción Social) la responsabilidad de coordinar un sistema nacional de información para los desplazados por la violencia.

En 2004, la Corte Constitucional, fallando sobre una tutela presentada por varias PDI acerca de la incapacidad del gobierno colombiano de cumplir con sus obligaciones, pronunció una sentencia (T-025) que ordenaba al gobierno proporcionar un estándar mínimo de asistencia para los desplazados, recursos adicionales para tal fin e informes integrales sobre el avance realizado, incluida la compensación para las víctimas del conflicto.

En 2005, el gobierno adoptó un Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (*Decreto 250*) del que se desprendió una política en la que se definieron metas y prioridades para las PDI, incluida la asignación de recursos para el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. El Plan Nacional atendió tanto las personas ya desplazadas como aquellas en riesgo de desplazamiento. Algunas de las actividades propuestas son: la coordinación y administración de sistemas de información de las personas desplazadas, la promoción de actuaciones o prevención para la población en riesgo, el desarrollo de acciones para las personas que retornan a su hogar, el desarrollo de estrategias de emergencia y de

---

<sup>2</sup> Vivienda, acceso a servicios, más de tres personas durmiendo en una habitación, inscripción escolar y dependencia económica.

<sup>3</sup> Consultoría Para Los Derechos Humanos y El Desplazamiento Forzado.



actuaciones a largo plazo así como las relacionadas con la educación, la salud, la protección de la familia, etc., la implementación y el seguimiento de un modelo integral para la estabilización y la coordinación interinstitucional de la asistencia a las PDI.<sup>4</sup>

En noviembre de 2006, la Corte Constitucional intervino nuevamente adoptando medidas disciplinarias contra algunos funcionarios públicos y proveedores responsables de la (falta de) asistencia brindada a las PDI. También intentó acelerar la asistencia a las PDI exigiendo un conjunto de indicadores que demostraran los resultados de la política del gobierno. Además, transfirió al Director de Acción Social todos los informes producidos por las entidades del estado y las ONG relacionados con el seguimiento a la sentencia 025 de la Corte Constitucional relativa a la política pública para las PDI.

En el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno colombiano calculó que sumando los fondos del gobierno central con los de departamentos y municipios, el esfuerzo presupuestal alcanzará, entre 2007 y 2010, la suma de 4,3 mil millones de pesos colombianos (más o menos 2 millones de dólares EE.UU.), 80% desde fondos del gobierno central y 20% desde fondos descentralizados. El objetivo de la política durante esos cuatro años es la de garantizar “la inserción y reinserción socioeconómica de las personas desplazadas”, ya sea a través del retorno o de la reubicación. La política pública se regirá sobre los siguientes principios: 1) la realización de los derechos humanos, 2) la protección y la restitución de bienes y pertenencias y 3) un enfoque diferencial basado en género, edad y composición étnica tomando en consideración las condiciones específicas del territorio del que vienen o al que llegan las personas. (PND, 2007).

## 2.4 Implicaciones de la política para las PDI

Un obstáculo importante relacionado con la asistencia a las PDI sigue siendo el número de personas reconocidas por el sistema de datos nacional comparado con el número de personas realmente desplazadas. Las primeras cifras del gobierno colombiano empiezan a registrarse alrededor de 1995 y más que todo utilizan los datos de las personas registradas en el SUR<sup>5</sup>. Este sistema ha sido criticado por las dificultades que ocasiona a las PDI cuando quieren documentar su desplazamiento y porque excluye a las personas que no saben cómo registrarse o que no quieren hacerlo por temor a represalias u otras razones. Las cifras que no proceden de fuentes gubernamentales surgen de las bases de datos de la Pastoral Social y de CODHES, construidas con la información recopilada a nivel municipal (según la opinión de algunos, un conjunto de datos más integral). Estas ONG iniciaron a registrar el fenómeno del desplazamiento mucho antes que el gobierno colombiano, más o menos a mediados de los ´80. Las cifras oficiales de 1995 a 2005 revelan 1,9 millones de desplazados; según las cifras de Pastoral Social / CODHES, en veinte años, desde 1985, ha habido 3,8 millones de desplazados. Determinar la población afectada no es importante sólo para entender la magnitud del problema sino que el número también tiene implicaciones significativas en términos de políticas, y costos, cuando se trata de desarrollar respuestas programáticas (CODHES, 2006).

La seguridad física es otro problema. Aún hay regiones sometidas a la injerencia de los grupos armados ilegales o donde su presencia es fuerte. El hecho de que el proceso de desmovilización de los paramilitares se confunda con el surgimiento de nuevos grupos (que aparentemente reclutan ex combatientes) sugiere que éstos estén iniciando a retomar lentamente regiones

<sup>4</sup> (<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=205&pagID=369>; 24/2/2007)

<sup>5</sup> Sistema Único de Registro



anteriormente controladas por ellos.<sup>6</sup> El resultado de esta situación es que las personas retornadas sean devueltas a la categoría de desplazadas. En la medida en que el gobierno colombiano no reconozca a estos (nuevos) grupos ilegales como actores “políticos” sino como grupos criminales, de igual manera el gobierno colombiano no reconocerá a las personas desplazadas por estos grupos como PDI de buena fe.

---

<sup>6</sup> Durante el viaje de evaluación, se nos informó que la amenaza de un nuevo grupo con esas características, las Águilas Negras, era fuente de considerable preocupación por parte del grupo de enfoque.



### 3. ESTRUCTURA de la OPSR

La meta de la OPSR es proteger y estabilizar los medios de subsistencia de las PDI y aumentar la resistencia a las crisis, reflejando el Objetivo Estratégico 2. Se proponen dos estrategias complementarias: i) proporcionar acceso a alimentos suficientes para las nuevas PDI a través de la ayuda de socorro y ii) crear recursos humanos y físicos para conservar y diversificar la base de activos de las PDI aquejadas por la inseguridad alimentaria. A continuación se señalan los indicadores para las dos estrategias:

Tabla 2: Resultados e indicadores de socorro y recuperación

Resultados	Indicadores de los resultados
<b>Socorro</b>	
Reducción del gasto en alimentos (mayor acceso)	Porcentaje de los gastos de hogares de PDI destinados a los alimentos
Mayor diversidad en la dieta	Porcentaje de hogares de PDI que muestran un aumento de la frecuencia y de la diversidad de los alimentos consumidos
<b>Recuperación</b>	
Activos humanos y físicos retenidos y diversificados	Porcentaje de los gastos de hogares de PDI destinados a los alimentos Porcentaje de hogares capaces de mantener o aumentar sus activos
Aumento de la retención de niños y niñas desplazados en la primaria	Porcentaje de niños y niñas que terminan el grado Tasas anuales de deserción escolar Tasas de asistencia por género en escuelas del PMA

El componente de **socorro**, que comprende el 38% de la ayuda alimentaria, consiste en una intervención de urgencia mediante la distribución de una ración general a 160.000 nuevas PDI, a personas que viven en comunidades sometidas a bloqueo y poblaciones en riesgo de desplazamiento. El componente de **recuperación**, que recibe el 62% de la ayuda alimentaria, consiste en actividades de protección social durante el periodo de transición.

En el **socorro**, los criterios de atención incluyen personas recién desplazadas (seis meses o menos), algunos que reciben ayuda de CICR/RSS y otros para quienes ha finalizado el apoyo de otras instituciones (mes 4, 5 y 6 después del desplazamiento). Además, puesto que cerca del 40% de las nuevas PDI no se registran ante el gobierno colombiano y no son asistidas por el CICR, el PMA proporciona raciones de urgencia a través de la Pastoral Social de la iglesia católica, en forma de una ración familiar o a través de los comedores comunitarios.

En la **recuperación**, hay seis categorías de beneficiarios y actividades:

- Los niños de las escuelas primarias reciben una comida escolar preparada por cocineros comunitarios (quienes también reciben una ración diaria);
- Los niños en edad preescolar de 3 a 6 años reciben almuerzos cocinados en el sitio, lo que permite a los padres, especialmente las madres, realizar actividades generadoras de ingresos o participar en otros programas de fortalecimiento de recursos humanos patrocinados por el gobierno o por las ONG.
- Las mujeres gestantes y lactantes (MGL), y niños menores de 2 años, que viven en comunidades con concentraciones elevadas de PDI reciben raciones de alimentos, siendo el objetivo especial las mujeres menores de 19 años;





- Los niños en situación de riesgo (RN), es decir niños que padecen de malnutrición moderada o aguda, y los niños menores de 5 años en riesgo de malnutrición, que viven en comunidades con una elevada concentración de PDI reciben raciones de alimentos;
- Las actividades de Alimentos Por Trabajo (APT) tienen en cuenta las necesidades de las PDI en materia de saneamiento, construcción de viviendas, servicios comunitarios y escuelas; también proyectos agrícolas de ciclo corto;
- Las actividades de Alimentos Para la Capacitación (APC), o formación vocacional, promueven la protección social y la integración en las comunidades y se puede acceder a ellas a través de programas de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG).



## 4. HALLAZGOS

### 4.1 Revisión de los elementos de contexto

Antes de iniciar el análisis, es pertinente plantear tres elementos de contexto. El primero de ellos es que tanto el programa como los proyectos visitados presentan una extensa variación geográfica. Colombia ocupa una extensión de más de 1,1 millones de km<sup>2</sup> y la OPSR actual se desarrolla en 21 de los 32 departamentos. El programa apoya en la actualidad más de 1.700 proyectos y crear una “muestra de evaluación” con sentido era evidentemente imposible. El equipo de evaluación recibió comentarios según los cuales las operaciones del programa poseen un enfoque más a largo plazo en departamentos bien desarrollados como los de Medellín, Cartagena y Bogotá, tal como lo ponen en evidencia los criterios de programa generalmente avanzados y los sólidos organismos asociados institucionales ahí presentes. Gran parte de la programación en esos departamentos, aunque no toda, se centra en las periferias urbanas. Todo lo anterior contrasta enormemente con la programación que se realiza en Quibdó, donde un número importante de indígenas y afro colombianos que viven en áreas rurales son beneficiarios del programa y los co-ejecutores mucho menos desarrollados institucionalmente. Cali y Pasto constituyen nuevas áreas del programa (ciertas zonas en situaciones de conflicto muy intenso) y la programación de las operaciones en estas áreas acaba de empezar. El departamento del Meta es otra área de intenso conflicto, sin embargo con características diferentes de cualquier otra área mencionada antes. Describir de manera apropiada esta variación geográfica y la diversidad del programa es un verdadero reto: casi todos los hallazgos serán correctos en algunas situaciones e inapropiados en otras.

En segundo lugar, los evaluadores dan fe de una inmensa demanda humanitaria. No obstante se haya mencionado antes la controversia entre las cifras del gobierno colombiano y las de otras fuentes de datos, es relativamente claro que la población desplazada (incluidas las personas desplazadas recientemente y aquellas desplazadas hace unos cuantos o más años) supera los tres millones de personas. Dondequiera que fueran los evaluadores, los beneficiarios asistidos por la OPSR siempre eran muchos menos de la demanda total y las listas de espera eran a veces tan numerosas como los mismos participantes. Los co-ejecutores con regularidad mencionaron que se vieron obligados a excluir numerosos beneficiarios, necesitados y adecuados, debido a recursos insuficientes. Los datos de nutrición de las PDI recopilados por la OPS y el PMA (antes referidos) demuestran con claridad que las condiciones alimentarias y calóricas de las PDI son notablemente peores que las de la personas que ocupan el quintil más bajo de Colombia - el quintil que de por sí padece una de las tres peores desigualdades de ingresos en toda Latinoamérica<sup>7</sup>.

En tercer lugar, a pesar de los esfuerzos actuales del gobierno colombiano, circula, entre los entrevistados, la hipótesis generalizada según la cual el conflicto podría intensificarse en los próximos años y, por lo tanto, el número de las PDI aumentar en el corto y mediano plazo. Además, parece ser evidente que el conflicto se está reproduciendo por metástasis: durante varios años el conflicto giró alrededor de los derechos de la tierra, de ahí pasó a ser un conflicto para acaparrarse la tierra y luego pasó a ser un conflicto centrado en el orden público. Ahora, parece haber evolucionado en un conflicto fundamentado en el lucro. A pesar de que todas estas descripciones “taquigráficas” sean inadecuadas, se refieren a una estructura del conflicto

---

<sup>7</sup> Coeficiente Gini 0,57; “Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking With History” Banco Mundial, 2003.



básicamente diferente. En Colombia, las PDI afectadas por este enfrentamiento son un “blanco que cambia a cada instante”.

## 4.2 Componentes de la OPSR

La siguiente sección abordará cada componente de la OPSR: socorro, alimentación escolar, alimentación preescolar, madres gestantes y lactantes, niños y niñas en situación de riesgo, alimentos por trabajo y alimentos para la capacitación.

### 4.2.1 Socorro

#### Pertinencia

El componente de socorro ofrece un apoyo importante a los distintos grupos de PDI:

- Durante los tres primeros meses siguientes al desplazamiento, proporciona una asistencia de vital importancia a las PDI registradas que por una razón u otra no reciben el apoyo de Acción Social. De acuerdo a numerosos informes, este grupo podría llegar a sumar decenas de miles de personas.
- Proporciona asistencia importante a PDI registradas durante los meses 4, 5 y 6 para complementar la ayuda entregada por Acción Social durante los primeros tres meses. Este fue un componente nuevo del programa en la OPSR actual.
- Proporciona un apoyo importante a las PDI que están en el proceso de registración con Acción Social en los meses 1 y 2 del desplazamiento, periodo durante el cual se completan los trámites de Acción Social. En efecto, muchos reportes informaban que los trámites de Acción Social tomaban mucho más que uno o dos meses.
- El componente de socorro es importante para las comunidades indígenas y afro colombianas especialmente afectadas por el desplazamiento debido a que los grupos armados actúan en sus territorios ancestrales.
- El componente de socorro es también especialmente importante para las PDI no registradas. En respuesta al mandato de la Corte Constitucional según el cual Acción Social es responsable de las PDI, hay un impulso legítimo del gobierno colombiano por registrar todas las PDI, para que estén en el sistema, sean elegibles para otras asistencias del gobierno y para evitar la posibilidad de inscripciones fraudulentas. Por lo tanto, los funcionarios del gobierno colombiano están procurando registrar una gran cantidad de PDI. Por otro lado, la iglesia católica y las ONG (y las mismas PDI) dan fe de un extenso subregistro de las personas recién desplazadas debido a varios factores entre los cuales el temor de represalia y discriminación representa uno de los problemas principales, junto con la lentitud de los trámites burocráticos necesarios para el registro, además de la admisión por parte de la misma Acción Social de que hay un rezago de casos acumulados. El asunto es complejo por el gran número, algunas fuentes sugieren que podría ser tan elevado como 700.000. Si no están oficialmente registradas, las personas desplazadas en el interior del propio país (PDI) no reciben la limitada asistencia ofrecida por el estado en cumplimiento de la Ley 374. La OPSR actual ha creado un programa especial llamado PANEM<sup>8</sup> que canaliza los alimentos a través de la iglesia católica y los hace llegar a estas personas no registradas. A través de la Pastoral Social, la iglesia y las ONG, el componente de socorro ofrece al gobierno

---

<sup>8</sup> No se viajó a los departamentos donde se realiza el proyecto PANEM debido a limitaciones en la programación del viaje al terreno y porque no había actividades como resultado de la interrupción del suministro. En cambio, se realizó una reunión con la Pastoral Social para conversar en detalle del programa.



colombiano y a la comunidad internacional la oportunidad de llegar a comunidades que de cualquier otra manera serían inalcanzables. La OPSR también llega a otras PDI no registradas a través de otras intervenciones programáticas: a través de comedores comunitarios alcanza comunidades con altas concentraciones de PDI, comunidades confinadas y sometidas a bloqueo así como aquellas en riesgo de desplazamiento.

Todavía existe una categoría adicional de beneficiarios: “las comunidades en situación de riesgo”. Hay un incremento reciente significativo del número de comunidades que han sido “sometidas a bloqueo”, desde 20, al principio de la OPSR, hasta 200 en la actualidad. Otras comunidades están “confinadas”, es decir, no pueden salir de sus tierras debido a las acciones de la guerrilla o de otros grupos armados. Muchas comunidades en el sur del país son recientes víctimas indirectas de la fumigación y ahuyentadas de su tierra, a lo menos temporalmente. Las comunidades en situación de riesgo incluyen grupos de personas que como comunidad han decidido retornar a sus hogares a pesar del peligro. En esos casos, la comunidad se declara “en resistencia” o “una comunidad de paz” y se niega a tener cualquier relación con la guerrilla, los paramilitares, el gobierno colombiano o el ejército nacional. El equipo de evaluación visitó a varios grupos durante los viajes al terreno (ver foto 4) y el componente de socorro es especialmente importante para estas personas porque les permite retornar a sus tierras y a sus cultivos, lo cual, sin el apoyo de la OPSR, sería imposible.

La naturaleza del desplazamiento durante los últimos años ha sido en su mayoría de pocas familias a la vez, más que un desplazamiento “masivo”, como ocurrió en Nariño, y el equipo de evaluación pudo ver sólo unas cuantas operaciones de socorro en progreso. Con base en lo que se acaba de describir, es evidente que una operación de socorro prolongada, dirigida a esas personas, es una intervención de suma necesidad. Las PDI con frecuencia huyen de sus hogares con nada excepto la ropa que llevan puesta en ese momento; en términos económicos y nutritivos están entre las personas más vulnerables del país; son expulsados como víctimas de la violencia y reúnen todas las condiciones para gozar de derechos protegidos por la constitución. La actividad de socorro de la OPSR fue universalmente respaldada, por todos los participantes y los colegas entrevistados, como algo de suma importancia y como una respuesta a una gran necesidad. Es ésta una conclusión que el equipo de evaluación comparte.

### Eficiencia

Recordarán los lectores que éste es el componente individual del programa más grande, planeado para un **38%** de los recursos y un total de 160.000 beneficiarios al año, **240.000** por 18 meses, junio 2005 a diciembre 2006. La cobertura efectiva fue **293.625** beneficiarios, 122% de la meta por los 18 meses<sup>9</sup>. El tonelaje total distribuido en el periodo de 18 meses fue 8.672 TM, 57% de la meta de 15.093 TM. El tonelaje del componente fue el **34,6%** del TM total distribuido en el periodo.

Los criterios de selección de la población objetivo en este componente son claros: personas recién desplazadas, menos de 18 meses, en las categorías mencionadas antes y personas en alto riesgo de desplazamiento incluidas las comunidades en situaciones de riesgo. Dada la actual situación política en Colombia, identificar a las PDI beneficiarias adecuadas no ha sido un problema.

---

<sup>9</sup> Esto incluye 49.827 beneficiarios “transportados” de la OPSR anterior.



La ración es bastante cuantiosa en comparación con otros componentes del programa - 12 Kg. de arroz, 3 Kg. de leguminosas, 1 litro de aceite, 1 Kg. de azúcar y 0,5 Kg. de sal por miembro del hogar, de cuatro a seis meses.

Además de la distribución de la ración seca apenas descrita, otro componente del programa es una ración “líquida”, el suministro de comida a través de los comedores comunitarios (*olla comunitaria*). Algunas comunidades que viven en situación de riesgo más elevado cocinan juntas para estar más protegidas. La evidencia ha demostrado, de manera creíble, que así se ha podido mejorar significativamente la cohesión comunitaria y proporcionar al mismo tiempo una distribución alimentaria más transparente y por ende potencialmente más eficaz. Igualmente, se ha notado cómo esta metodología brindara un apoyo particular a las mujeres cabezas de hogar.

### Eficacia

Si comparamos la ración de socorro con otros componentes del programa vemos que es importante: 1.644 Kcal./día durante 150 días. Con varios entrevistados se ha conversado acerca de si la ración cumplía adecuadamente con su propósito entre ser “demasiado corta” (es decir entre no proporcionar un beneficio suficiente para ser significativa, dada la vulnerabilidad de las PDI) o demasiado larga (y crear así una dependencia). Según el criterio de la mayoría de las personas, y también según la opinión del equipo de evaluación, la ración parece ser eficaz para esta categoría de beneficiarios. Parece proporcionar un apoyo alimentario valioso durante un periodo de tiempo suficientemente largo para permitir que una familia de desplazados se recupere.

Téngase en cuenta, sin embargo, que, en muchos lugares, el personal del PMA y/o los co-ejecutores locales decidieron *reducir* la ración de socorro para contrabalancear la interrupción que ocurrió en el suministro de alimentos – reduciendo el periodo de apoyo (dos meses en vez de tres) o reduciendo el número de personas en la familia que recibía la ración completa (una familia de cinco personas recibía sólo tres raciones completas en vez de cinco) – una decisión ésta a la cual el equipo de evaluación se ha opuesto considerablemente.

En efecto, cuando los actores armados están aún presentes de manera activa, como es el caso de las comunidades en resistencia descritas con anterioridad, sería inclusive conveniente que el programa exceda el periodo máximo de 150 días. Estas comunidades intentan reestablecer sus medios de subsistencia de una manera en la cual pocos se atreven a hacerlo y, en estos casos, sería apropiado brindar un apoyo adicional. La sugerencia de uno de los entrevistados es que la OPSR considere ampliar el periodo de idoneidad más allá del criterio actual, de alguna forma impuesto, de trabajar con las PDI tan sólo en los primeros 18 meses siguientes al desplazamiento. Otra idea (acerca de la cual los evaluadores no opinan) es que, recursos permitiendo, podría ser pertinente considerar de nuevo la condición de idoneidad de algunas PDI en el periodo entre los meses 16-18 cuando muchas de ellas parecen enfrentar un nuevo momento de crisis en su proceso de adaptación.

### Sostenibilidad y conexión

Una finalidad de la OPSR es la de dar a los beneficiarios del socorro la oportunidad de pasar a una etapa de recuperación. A nivel de beneficiario, hay varias formas en las que esto puede ocurrir.

Para aquellos que recibieron asistencia de socorro que les permitió integrarse en una nueva vida, la sostenibilidad y la conexión representarían un logro significativo. Aunque, a nivel de



programa, esta articulación es bien conceptualizada, durante nuestros viajes al terreno no hubo evidencia de que estas articulaciones se analizaran *a nivel de beneficiario* - es decir, no hay evidencia de que el programa recoja datos sobre la transición de los beneficiarios individuales de la fase de socorro a la de recuperación.

Para aquellos que recibieron ayuda de socorro y luego siguen con otros componentes (recuperación) de la OPSR, la conexión podría considerarse como algo “en curso”. Es decir, aquellos que inicialmente fueron ayudados para enfrentar la expulsión de sus hogares siguen recibiendo apoyo programático en otras áreas de sus vidas. Entre ellos estarían los niños y niñas incluidos en los proyectos de alimentación escolar y preescolar. La OPSR no rastrea estos datos pero parte de esta información puede deducirse, tal como se analizará después.

Los beneficiarios que construyen nuevas viviendas gracias a los programas de APT y los beneficiarios que aprenden nuevas habilidades ocupacionales gracias a los programas de APC también serían una demostración de sostenibilidad y conexión. Parece que todo esto esté ocurriendo en el caso de algunos beneficiarios y de esto se hablará, más adelante, en las secciones pertinentes.

#### **4.2.2 Alimentación escolar**

En Colombia, hay diferentes tipos de escuelas y la asistencia escolar por parte de los niños y niñas desplazados depende en gran medida del tipo de escuela del que se esté hablando. Entre ellos encontramos: escuelas formales, escuelas públicas; escuelas apoyadas por otras entidades conjuntamente con el gobierno; escuelas privadas (iglesia y otros organismos), escuelas apoyadas por entidades que no son del gobierno. En las escuelas formales, parece haber poca asistencia por parte de las niñas y niños desplazados *no registrados* debido a la falta de documentación, de alguna forma parece ser un tema de “exclusión”. Por otro lado, en las otras escuelas, parece haber una buena representación de los niños y niñas desplazados no registrados. La OPSR apoya varias de estas escuelas, incluida una cantidad importante de escuelas “informales” que atienden a un gran número de niños desplazados o que surgieron a raíz de la grave necesidad de proporcionar educación a niños que no podían ingresar en las escuelas públicas. Los registros del programa sugieren que el 76% de los 113.000 niños que recibieron alimentación escolar de la OPSR el año pasado fueron niños desplazados, un logro que el equipo considera verosímil.

##### Pertinencia e idoneidad

La alimentación escolar se ejecuta habitualmente como actividad de recuperación más que de socorro: para los niños ir a la escuela es una de las primeras etapas en el contexto de un retorno a la vida normal. Volviendo más atractivo el retorno a la escuela se sostiene el número de alumnos matriculados y la asistencia escolar y se aumenta su capacidad de atención en clase mejorando el consumo de alimentos. Algunos co-ejecutores del programa, sobre todo ONG, se valen de los niños en edad escolar como puntos focales de intervenciones más amplias desde la perspectiva psicosocial y de desarrollo comunitario.

A diferencia de las intervenciones habituales de alimentación escolar, la modalidad escogida en Colombia sigue el esquema de otras actividades en cuanto a que está sujeta a un ejercicio de revisión anual para asegurar que cada año la OPSR se enfoque en las poblaciones más necesitadas. La realización de esta “alimentación escolar de emergencia” conlleva que algunas escuelas puedan recibir apoyo sólo por un año ya que, al año siguiente, salen del “mapa” de las



áreas más necesitadas. Debido al corto lapso de la visita, el equipo de evaluación no ha podido valorar de manera adecuada la idoneidad de una elección programática de esta naturaleza pero el tema suscita cuestiones que la Oficina de País tal vez podría analizar para así confirmar o redireccionar su estrategia en los años venideros.

Estas dudas iniciales por parte del equipo de evaluación acerca de la pertinencia o menos de una intervención de este tipo fueron de inmediato olvidadas cuando las visitas a los hogares demostraron que muchos niños vivían en condiciones de desplazados, en refugios provisionales de plástico, en cabañas de madera desechada, con tejas de hojalata recuperadas de la basura, en condiciones de saneamiento con frecuencia escuálidas: esto sí se vio como una intervención pertinente para reintegrar a las PDI de nuevo en la sociedad. También se considera como una actividad pertinente de seguimiento a la continuidad entre socorro y recuperación.

### Eficiencia

El componente total del programa se planeó para **226.000** niños durante dos años. La cobertura real es de **224.195** niños, prácticamente el 100% de la meta. Muchos de estos niños se cuentan como beneficiarios en el 2005 y de nuevo en el 2006. El tonelaje total distribuido en el periodo de los 18 meses fue 3.713 TM, 88% de la meta de 4.221 TM. El tonelaje del componente fue el **14,8%** del TM total de la OPSR distribuido durante el periodo.

Los criterios de selección de la población objetivo en este componente son: niños de 6 a 14 años en escuelas primarias donde se concentran altos porcentajes de niños desplazados. La ayuda se da por un año y al principio de cada año escolar se revisa la inclusión de la escuela en el programa. La idoneidad de una elección programática de este tipo podría valorarse sólo mediante un estudio específico que analizara los efectos reales a largo plazo de un corto apoyo como éste, visitando además las escuelas que no fuesen consideradas elegibles después de un año. Dada la actual situación en Colombia, no ha sido un problema identificar las escuelas apropiadas con una elevada concentración de PDI:

La ración de alimentación escolar no es excesivamente grande: 677 Kcal./día x 180 días.<sup>10</sup> Como suplemento en la escuela para estimular el interés de los estudiantes, la ración parece adecuada. Como suplemento a la comida proporcionada en el hogar, no es adecuada puesto que muchas madres desplazadas informan que la ración escolar es con frecuencia la única comida del día para el niño.

Otras actividades apoyadas por diferentes instituciones son unos 125-250 comedores para niños manejados por la Pastoral Social y voluntarios de ONG que evidentemente parecen ofrecer un excelente almuerzo escolar. Todas las escuelas reportan, de manera fidedigna, que casi toda la población escolar es constituida por niños y niñas desplazados.

Acción Social ha invertido recursos considerables en la provisión de kits escolares, lapiceros, cuadernos, etc. para enriquecer la experiencia escolar de muchos niños desplazados y reducir los costos para los padres, así como instalaciones de cocinas en los comedores escolares. Un enfoque integral de esta naturaleza en el apoyo a las escuelas está destinado a mejorar los resultados positivos de cada intervención.

---

<sup>10</sup> En algunas escuelas, las mujeres que cocinan el almuerzo tienen derecho a una ración de Alimentos Por Trabajo. En otras escuelas grandes, la ración era (ligeramente) diluida para darles un salario de APT, algo que ocurre también en otras partes del mundo donde el PMA se desempeña.



## Eficacia

La mayoría de los niños y niñas observados durante la visita en el terreno vestía relativamente bien y se veía bien alimentado, mostraba mucha energía y había altos niveles de actividad. Muchos entrevistados contaron anécdotas acerca del mejoramiento del desempeño escolar en términos intelectuales y el equipo de evaluación pudo observar elevados niveles de energía en los niños y deducir que existía un mejor entorno de atención y otros aspectos. Prácticamente, cada persona entrevistada vio beneficios derivados de la alimentación escolar, algunas de ellas inclusive atribuyeron a la alimentación escolar un mejoramiento de los aspectos *nutricionales*. Parece que algunos organismos co-ejecutores del programa están midiendo cuantitativamente la mejora nutritiva de los niños, inclusive se dijo que el ICBF está preparando un informe, sin embargo no se considera que sea un dato esperado del programa.

Los indicadores de resultados de una mayor asistencia y una reducida deserción escolar previstos por el programa fueron incluidos en los últimos tres informes trimestrales de la siguiente manera:

*Tabla 3: Resultados de la alimentación escolar para el 2006*

<b>2006</b>	<b>% de asistencia</b>	<b>% de deserción</b>
<b><i>Cifras nacionales</i></b>	<b>92.0</b>	<b>7.0</b>
Enero - Mayo	96.98	3.1
Junio - Agosto	96.04	2.58*
Sept. - Diciembre	91.7	1.98

\* Nótese, sin embargo, una enorme desviación estándar de 2,24.

La asistencia fue alta de enero a agosto pero parece volver a las tendencias nacionales a finales del año. Aunque la deserción parece ser inferior a la norma nacional, existe una variación considerable entre departamento y departamento. Los informes trimestrales abordan la dificultad de recopilar la información. El PMA está en el proceso de dar apoyo técnico y financiero a una evaluación nacional iniciada recientemente sobre alimentación escolar que se espera estudie estos efectos de una manera más exhaustiva. Otro hallazgo “de impacto” es que varias escuelas informales apoyadas por el PMA pudieron obtener la condición de escuela formal, docentes pagados, un presupuesto, etc., en parte gracias al funcionamiento de los comedores escolares apoyados por la OPSR. Además, el equipo visitó un cierto número de escuelas institucionalmente apoyadas que habían recibido alimentos de la OPSR en años pasados y que habían sido “promovidas” a escuelas con apoyo permanente del gobierno colombiano en el 2007, un buen ejemplo de conexión y sostenibilidad.

## Sostenibilidad y conexión

Los datos proporcionados por la Oficina de País sugieren que aproximadamente el 60% de las escuelas del 2006 seguirá recibiendo el apoyo de la OPSR en el 2007 y que la mayoría de las escuelas que forman parte del 40% dejado por fuera será recogido por otros programas, ya sea del gobierno colombiano, de la iglesia católica u otros organismos. Esto representaría un resultado de “conexión” altamente deseable (ver discusión más adelante). Sin embargo, la Oficina de País no recopila esta información por rutina y, en el actualidad, no hay información disponible acerca de cuántas escuelas será recogidas por otros programas y cuántas no.

También es útil reflexionar sobre el criterio del programa que prevé la aprobación de la participación de las escuelas de año en año. El equipo es solidario con el punto de vista de la Oficina de País de que la alimentación escolar de emergencia no debería rendir cuenta de





criterios de desarrollo mientras que una relación plurianual con una determinada escuela produciría resultados más sostenibles en el mejoramiento del desempeño educativo y / o de las condiciones nutricionales de los niños en edad escolar. También reconoce que fijar los objetivos cada año propicia que los beneficiarios sean mayormente niños y niñas de las PDI más recientemente desplazadas y / o comunidades más vulnerables. Igualmente, un comedor escolar (la modalidad que se aplica a las necesidades en Colombia) exige un compromiso institucional y una planeación previa considerables: crear comités de veeduría de alimentos, identificar grupos de mujeres que cocinarán los alimentos, crear condiciones escolares para almacenar la comida y prepararla en condiciones sanitarias adecuadas, y más. Además, a diferencia de otros componentes de programa dirigidos a beneficiarios individuales, la alimentación escolar se canaliza institucionalmente, por lo tanto cierto grado de “impulso” implica que la actividad siga y que no se limite a ser un evento aislado, de un solo año. Finalmente, uno se pregunta qué sostenibilidad de resultados puede legítimamente esperarse en este componente con respecto a un incremento de la asistencia, del número de matrículas, del desempeño cognitivo o de la nutrición si se proporciona la ración a los niños y niñas durante un año escolar de nueve meses.

En el transcurso del viaje, el equipo de evaluación visitó varias escuelas que en años anteriores habían recibido el apoyo de la OPSR y que ahora habían sido “promovidas” hasta tener el apoyo de una ración completa por parte del gobierno colombiano. Hubo otras escuelas que se habían inicialmente organizado como escuelas informales para recibir la alimentación escolar de la OPSR y que ahora habían sido oficialmente reconocidas por el Ministerio de Educación cuyos docentes estaban ahora recibiendo salarios del gobierno colombiano, libros de textos, etc. Estos hechos demuestran tanto una tendencia positiva como una “conexión” completa, así como el hecho de que muchas de las escuelas pertenecientes al 40% de las escuelas dejadas por fuera por el programa sean recogidas por otros donantes, un dato éste que valdría la pena rastrear mejor. Tal vez, otra forma de ampliar este impacto es la de trabajar también hacia una “conexión parcial”, creando, en otras palabras, programas de raciones en otras escuelas con grandes poblaciones de PDI en los que el gobierno colombiano y el PMA compartan costos. Según la Oficina de País, esto ya se está dando en algunos casos.

### **4.2.3 Alimentación preescolar**

#### Pertinencia

La alimentación preescolar es otra actividad de recuperación, es una continuación del apoyo cuando el niño desplazado acaba de superar la fase inmediatamente sucesiva al desplazamiento. En Colombia, según los informes, el apoyo del gobierno a las instituciones preescolares es bastante bajo. Idealmente, se podría plantear la alimentación preescolar como una meta educativa (preparar el niño en edad preescolar hacia una mejor integración en el sistema escolar) o como una mejora nutricional o ambas cosas. El manual operativo de la OPSR no plantea específicamente ninguna de las dos opciones más bien habla de “un mejor acceso a alimentos básicos para disminuir el riesgo y el nivel de malnutrición y de la inseguridad alimentaria”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> “Mejorar el acceso a los alimentos básicos que contribuyan a disminuir el riesgo y los niveles de malnutrición y de inseguridad alimentaria para niños y niñas de 3 a 5 años de edad. OPSR 10366 Manual de Procedimientos, p. 33



El equipo visitó instalaciones preescolares apoyadas tanto por las instituciones como por la comunidad. En el viaje al terreno se pudo verificar una gran variación entre los diferentes centros de alimentación preescolar visitados. Algunos centros eran el resultado de la iniciativa comunitaria y más que todo ofrecían un lugar donde las madres podían dejar sus niños mientras buscaban empleo. Es decir, alimentación en la guardería sin mayor o ningún tipo de eRNiquecimiento para el desarrollo complementario del menor. En esos casos, era difícil observar alguna diferencia entre esta actividad y un programa más generalizado de alimentación para niños y niñas menores de cinco años.

Otros centros de alimentación preescolar eran apoyados por organizaciones nacionales, y a veces internacionales, dedicadas al desarrollo de los niños y estaban muy comprometidos con la promoción del desarrollo infantil. Dependiendo del centro, los niños y niñas mostraban mucha energía y, en general, el nivel de actividad en esos centros era alto. El equipo considera que las intervenciones de desarrollo infantil llevadas a cabo por algunos de esos asociados institucionales representan un sólido complemento a los recursos alimentarios de la OPSR.

En todo caso, si no fuera por la OPSR, habría muy poco o ningún apoyo externo en esas comunidades; el apoyo de la OPSR permite a estas instalaciones preescolares funcionar y constituye por lo tanto una intervención de suma importancia para los beneficiarios. En algunas áreas, esta era la única opción de alimentación para los niños durante el día. Lo anterior era cierto en términos generales, sin embargo se hacía aún más evidente en zonas carentes de servicios por parte del gobierno colombiano como lo son las comunidades y los barrios marginados.

### Eficiencia

El componente total del programa se planeó para **52.500** niños durante 18 meses. La cobertura real es de **59.526** niños, el 113% de la meta.<sup>12</sup> Muchos de estos niños se cuentan como beneficiarios en el 2005 y de nuevo en el 2006. El tonelaje total distribuido en el periodo de los 18 meses fue 1.321 TM, 76% de la meta de 1.743 TM. El tonelaje del componente fue el **5,3%** del TM total distribuido en el periodo.

La ración parece aceptable comparada con las necesidades calóricas para niños de esta edad: 677 Kcal./día x 240 días.

<sup>12</sup> Incluye 36.485 beneficiarios de la OPSR anterior.



Los criterios de selección de la población objetivo en este componente no parecen ser tan claros como en otros componentes. El Manual de Procedimientos habla de “niños y niñas de 3 a 5 años que pertenecen a comunidades desplazadas o receptoras con una alta población de desplazados que no reciben otra ayuda alimentaria”. Los criterios no incluyen ninguna conexión explícita, por ejemplo, con un sistema escolar en función lo cual, pensaría uno, debería ser una consideración importante en el ámbito de un componente preescolar. Además, no hay mención de los criterios para la selección de las actividades educativas complementarias en las que debe enfocarse el programa. (Ver el párrafo Eficacia a continuación) El equipo de evaluación no pudo observar con claridad la diferencia entre este componente y, digamos, un programa generalizado de alimentación para menores de cinco años.



El cumplimiento de los criterios de inclusión de los participantes en edad preescolar no siempre pareció exigirse con rigor. Algunos grupos de madres sabían cuáles eran los criterios del programa y podían enumerarlos bien; otras madres eran mucho menos articuladas. No obstante esta observación, los miembros de las comunidades parecen tener la habilidad de identificar a quienes necesitan beneficiarse con el programa y fue un verdadero encanto visitar muchas de las instalaciones preescolares.

### Eficacia

Informes confiables dan fe de que en todos los centros preescolares toda la población beneficiaria estaba constituida por niños y niñas desplazados, es decir los que se encuentran en peores condiciones, económica y nutricionalmente, comparados con el quintil más pobre de la población.

Hubo casos de proyectos preescolares comunitarios buenos, participativos, entregados, bien mantenidos (ver fotos); también hubo casos de centros preescolares comunitarios bastante problemáticos, antihigiénicos, con registros insuficientes y almacenamiento deficiente de alimentos.

La eficacia de la atención preescolar era distinta dependiendo de la “institucionalidad” del organismo asociado en la ejecución, ya fuera un grupo comunitario, una pequeña ONG nacional o una grande ONG internacional. En muchos casos, las ONG locales recibieron apoyo de fundaciones u ONG internacionales y la calidad de las actividades educativas pareció alta. En estos casos, el equipo de evaluación tiene pocas dudas acerca del logro de importantes objetivos



de aprendizaje. En otros casos, un grupo de madre se reunió y no recibió mucho apoyo externo. A veces las mujeres de la comunidad era creativas y enérgicas y las actividades educativas se llevaban a cabo pese a la falta de recursos. Otras veces, el nivel de atención durante el día era más parecido a un simple cuidado.

De manera extensa, los entrevistados comunicaron que el apoyo de la OPSR a los centros preescolares había producido como resultado una mejora *nutricional*. No fue posible corroborar esta información ya que la OPSR no está realizando un rastreo de la mejora nutricional del programa de alimentación preescolar. No obstante, hay organismos co-ejecutores que están rastreando este dato. Nos impresionaron los proyectos de alimentación preescolar apoyados por la iglesia católica y las ONG internacionales: infraestructuras sólidas, muy limpias, con buenas dotaciones. Se enfocaban en una atención integral, psicosocial, de salud, educación, nutrición y derechos de los niños.

Otro resultado indirecto de la alimentación preescolar, a menudo mencionado por los entrevistados y a veces también observado por el quipo, es que da la posibilidad de buscar empleo a las mujeres cabezas de hogar. Que una mujer encuentre trabajo puede, obviamente, tener un impacto importante en la vida de una familia desplazada.

### Sostenibilidad

En algunos casos, pero no en la mayoría de ellos, se pudo observar la supuesta transición de preescolar a escolar. Algunos de los organismos asociados institucionales estaban vinculados con una escuela primaria cercana así que la alfabetización educativa y las demás actividades preescolares complementarias eran obviamente idóneas para preparar los niños para la escuela. Sin embargo, para muchos de los centros preescolares visitados esto no era cierto. En esos casos, el concepto de apoyo alimentario para permitir al niño hacer la transición hacia una situación escolar parecía superado por un (mero) apoyo a menores de cinco años. En esas situaciones, era difícil percibir una diferencia programática entre el otro componente de la OPSR dirigido a niños en situación de riesgo y la alimentación preescolar.

En el caso de las sólidas ONG asociadas en la ejecución, la sostenibilidad de aquella parte de la intervención relacionada con el eRNiquecimiento del niño podría tal vez inclusive continuar sin el apoyo del PMA aunque probablemente el número de niños participantes sería muy inferior, dependiendo de la continuidad de los otros donantes. Y, para aquellos menores que actualmente se benefician del componente, es probable que el mejor funcionamiento cognitivo constituirá un beneficio sostenible. Ninguno de estos dos resultados parece probable en el caso de los proyectos comunitarios menos sólidos.

## **4.2.4 Apoyo a las mujeres gestantes y lactantes (MGL)**

### Pertinencia

Los estudios que forman la base conceptual de la OPSR demuestran que la alimentación maternal es sustancialmente peor para las PDI que para el quintil más bajo: 23% en comparación con el 5,5%, así que la alimentación complementaria es un importante componente del programa enfocado en una necesidad importante. La meta de esta actividad, según el Manual de Procedimientos es “un mejor acceso a alimentos básicos para disminuir el riesgo y el nivel de



malnutrición y de la inseguridad alimentaria”.<sup>13</sup> Las altas tasas de embarazo entre mujeres adolescentes y de mujeres cabezas de hogar existentes en la población desplazada hacen que este componente del programa tenga una importancia potencial elevada.

### Eficiencia

El componente se planeó para un total de **42.000** beneficiarios, 18.000 mujeres y 10.000 niños por dieciocho meses. La cobertura real es de **56.513**, el 135% de la meta. Tal como se analizará más adelante, muchas de estas mujeres se cuentan como beneficiarias en el 2005 y de nuevo en el 2006. El tonelaje total distribuido en el periodo de los 18 meses fue 2.086 TM, 84% de la meta de 2.495 TM. El tonelaje del componente fue el **8,3%** del TM total distribuido en el periodo.

En la mayoría de las zonas, la ración está compuesta por 4 Kg. de arroz, 1 Kg. de lentejas, 1 litro de aceite, 1 Kg. de azúcar, 2 Kg. de *bienestarina*<sup>14</sup> y 0,5 Kg. de sal, una ración bastante pequeña. Nótese que esta es una ración que se lleva a la casa (“ración seca”). Ser beneficiario del programa implica ocho entregas cada 40 días por un total de 320 días de apoyo.

Los criterios de selección de la población objetivo en este componente son: “mujeres gestantes y lactantes y niños menores de dos años quienes pertenecen a comunidades desplazadas y receptoras, con una elevada concentración de PDI, no inscritas en otros programas de ayuda alimentaria”. Los criterios de selección prevén un 23% mínimo de madres adolescentes aunque algunos organismos co-ejecutores dirigen esta actividad a adolescentes embarazadas exclusivamente. En general, los viajes al terreno sugieren que estos criterios de selección se estén cumpliendo. Otro criterio por cumplir era dar prioridad especial a las mujeres gestantes y lactantes en edad entra 14 y 19 años y a las afectadas por el VIH/SIDA mas sin embargo esto no se investigó.

### Eficacia

Durante el viaje al terreno el equipo fue informado acerca de numerosos proyectos de MGL, sin embargo la programación sólo permitió observar unas cuantas distribuciones. No fue posible asistir a ninguna sesión en la que se dieran charlas sobre nutrición complementaria aunque éstas supuestamente constituían una importante actividad complementaria. Se observaron varias distribuciones desorganizadas de alimentos. Aunque, en general, las madres expresaron opiniones favorables acerca de los proyectos para MGL, fue difícil entender por qué hacer fila durante una hora para recibir una bolsa de 4 Kg. de arroz y 1 Kg. de lentejas podría considerarse un uso adecuado del tiempo de una mujer. En el Manual de Procedimientos se menciona al ICBF como organismo que juega un rol importante en este componente pero fue difícil percibir cualquier efecto en las sesiones a las que asistimos.

Los criterios de selección del programa para las MGL son claros para el personal del PMA y tal vez menos claros para las comunidades asociadas en la ejecución. En muchas áreas visitadas, la incorporación de las MGL en el proyecto pareció darse para cualquier mujer gestante o lactante y no para ofrecer una respuesta selectiva, lo cual, de hecho, produjo la exclusión de otras

---

<sup>13</sup> “Mejorar el acceso a los alimentos básicos que contribuyan a disminuir el riesgo y los niveles de malnutrición y de inseguridad alimentaria para mujeres gestantes y lactantes y para niños y niñas menores de 2 años.” OPSR 10366 Manual de Procedimientos, p. 31

<sup>14</sup> Una mezcla, aportada por el gobierno colombiano, de trigo fortificado, soya y leche en polvo fortificado con minerales y vitaminas que proporciona 350 Kcal. de energía y 25 gm de proteínas/100 gm.



mujeres altamente vulnerables. En algunas áreas, el equipo observó que mujeres MGL permanecían en el programa por años a la vez. El hecho de por sí no representa, necesariamente, una desviación de los recursos hacia una beneficiaria inadecuada ya que, a veces, la mujer queda embarazada (de nuevo) y se reinscribe en el fichero de las MGL. Se notaron otros casos en los que un menor de dos años era remplazado por el siguiente bebé de la misma familia.

La medición nutricional de la mejora en los proyectos para MGL no estaba incluida en el diseño del programa, no se está realizando habitualmente y no se rastrea en la OPSR. Sin embargo, al igual que en el caso de la alimentación escolar y preescolar, algunos organismos co-ejecutores están recopilando estos datos.

De todas maneras, el equipo de evaluación consideró que la ración para las MGL presumiblemente no esté teniendo ningún efecto nutritivo por muchas razones. La ración es bastante pequeña, apenas 929 Kcal./día (por 320 días), y, tal como lo contaron muchas mujeres entrevistadas, inevitablemente se dividía en la casa entre 8, 9, 10 y 11 miembros de la familia. Por lo general, no dura más de quince días, a veces sólo diez. Se nos informó que una práctica usual (aunque se observó sólo ocasionalmente) es la de doblar la ración de la madre lactante asignando una ración adicional para el bebé recién nacido. Es una decisión creativa que por lo menos hace más sustanciosa la cantidad de alimentos recibida por la madre. En efecto, un ‘trasfondo’ de este componente no está relacionado con la alimentación en absoluto, más bien usa la ración para estimular a las mujeres a inscribirse en las actividades del centro de salud.<sup>15</sup> Además, la ración para las MGL parece haberse basado en la suposición que la familia tuviese otros recursos alimenticios. En la práctica, rara vez ha sido éste el caso.

### Sostenibilidad

Debido a la falta de un impacto observable en este componente, es difícil deducir su sostenibilidad. En algunas áreas, el componente MGL parece estar ligado a la intervención del centro de salud y producir un potencial mejoramiento del cuidado pre y post natal<sup>16</sup>, lo cual constituiría de por sí un resultado sostenible si estuviera ocurriendo, pero no se están recolectando datos en esta materia.

## **4.2.5 Niños y niñas en situación de riesgo (RN)**

### Pertinencia

Aunque el equipo no haya visto casi en ningún lugar a los niños claramente mal nutridos como en otros países de intervención del PMA, los co-ejecutores fueron perentorios en afirmar que el proyecto responde a necesidades reales y esta es una conclusión que el equipo de evaluación corrobora. La malnutrición crónica y global son sustancialmente peores para los niños desplazados que para el quintil más pobre de la población: 22,6% frente a 15,9% y 15,1% frente a 11,8% respectivamente. Por lo tanto, una actividad dirigida a niños desplazados mal nutridos es un componente pertinente e importante.

---

<sup>15</sup> “que la asistencia alimentaria sea complementada con otras acciones, especialmente de salud y sesiones educativas, para tener una mayor incidencia en el problema de inseguridad alimentaria.”

<sup>16</sup> Sin embargo, este potencial fue considerado mucho menos probable en algunas poblaciones indígenas dada su reticencia cultural a involucrarse con hábitos y procedimientos médicos “occidentales”.



La comida debe complementarse con otras actividades de salud, saneamiento básico, mejoras medio ambientales y educación sanitaria para la familia. El componente proporciona alimentación suplementaria, una ración para llevar a la casa más que una alimentación “líquida” terapéutica.

Esta actividad supuestamente debe reducir el riesgo de malnutrición moderada o aguda, sin embargo el enunciado contenido en el Manual de Procedimientos deja mucho que desear:

*Mejorar el acceso a alimentos básicos que contribuyan a disminuir el riesgo nutricional y los niveles de malnutrición moderada o aguda...*<sup>17</sup>

Ciertamente, “contribuir a disminuir el riesgo nutricional” es un sustituto deficiente por un enunciado más vigoroso como podría ser un “X% de reducción de la malnutrición aguda/moderada”, así como se lee en muchos programas del PMA alrededor del mundo.

El equipo también admite una cierta “disonancia cognitiva” con esta formulación. El Manual de Procedimientos titula la actividad “Niños y niñas menores de cinco años en situación de *riesgo nutricional*” [las letras cursivas se agregaron] y un criterio de admisibilidad requiere una valoración nutricional para la inclusión en el programa y habla de niños con puntaje Z de -1SD o -2SD. Sin embargo, parece que no hay informes de cuántos niños -1SD y -2SD se estén atendiendo en el componente, ni si los niños comprendidos en el rango normal estén recibiendo también una ración. Está componente entonces ¿está dirigido a niños -1SD y -2SD o es un proyecto general de alimentación infantil disfrazado? El equipo no pudo discernirlo.

### Eficiencia

El componente total del programa se planeó para **75.000** niños. La cobertura real es de **70.532**, el 94% de la meta. Muchos de estos niños se cuentan como beneficiarios en el 2005 y de nuevo en el 2006. El tonelaje total distribuido en el periodo de los 18 meses fue 1.893 TM, 78% de la meta de 2.430 TM. El tonelaje del componente fue el **7,5%** del TM total distribuido en el periodo. En la mayoría de los departamentos, la ración es la misma que para las madres y es una ración para llevar; el periodo de inclusión en el programa es de 6 meses en vez de los 12 meses del componente MGL.

El grupo objetivo para este componente parece ser demasiado amplio en la opinión de algunos co-ejecutores. Tal como se ha constatado con frecuencia durante la visita al terreno, los co-ejecutores institucionales tienen un buen enfoque y producen informes estructurados acerca de los resultados. Los co-ejecutores comunitarios hablan vagamente de lo difícil que es rechazar a un niño con hambre, independientemente de que haya evidencia de malnutrición o no. Cabe señalar que algunas suboficinas eran más rigurosas que otras al respecto.

### Eficacia

Casi todos los sitios visitados tenían un componente RN aunque no todos eran operativos en el momento de la visita. Muchos de los sitios eran apoyados por sólidas contrapartes institucionales; algunos por grupos comunitarios.

---

<sup>17</sup> Mejorar el acceso a los alimentos básicos, que contribuyan a disminuir el riesgo y los niveles de malnutrición moderada o aguda en niños y niñas menores de 5 años de edad...”



Al igual que en el caso de las MGL, en general, la ración para RN no tiene efecto nutricional. La ración para llevar a la casa es bastante pequeña – 929 kcal./día (x 200 días) dividida entre toda la familia; prácticamente todas las madres comentan que la ración dura 15 días o menos y la ración se calculó sobre la base de que la familia tuviera otros recursos de alimentos, lo cual ocurre muy rara vez. La estrategia global es usar el alimento como un incentivo para que las madres se acerquen al sistema de la salud.

Adicionalmente, a pesar de que la lista de chequeo del riesgo nutricional incluida en el Manual de Procedimientos requiere el monitoreo del porcentaje de niños y niñas con malnutrición crónica y aguda, el sistema de información de la OPSR no rastrea la mejora nutricional de los niños y tampoco incluye estos datos en un informe.

Sin embargo, en contradicción con este hallazgo, existen pruebas sólidas de algunos co-ejecutores institucionales los cuales afirman, según monitoreos de crecimiento trimestrales, que el beneficio calórico de la ración produce una mejora nutricional importante *cuando se asocia con charlas integrales de cuidado de salud* – asesoría nutricional, promoción de la higiene, acceso a servicios de salud, mejores hábitos alimentarios, etc. Algunos de estos organismos institucionales asociados reportan una tasa de recuperación aproximada del 70%: es decir, siete de cada diez niños en situación de riesgo nutricional mejoran. El restante 30% se inscriben en el programa una segunda vez para recibir otros seis meses de apoyo alimentario. Por lo tanto, el componente podría volverse más eficaz si se estructurara para maximizar esas actividades complementarias.

#### Sostenibilidad y conexión

En el caso de los sólidos organismos co-ejecutores que acabamos de mencionar, sería posible esperar el logro de cierta sostenibilidad de los beneficios. Para asegurar que esto ocurra, sería necesario desarrollar mecanismos de rastreo o de generación de informes para verificar que el niño recuperado no sufra nuevamente de malnutrición dos o tres meses más tarde – éste sería un paso siguiente una vez que los resultados nutricionales empiecen a analizarse. A falta de este tipo de rastreo, es difícil deducir el grado de sostenibilidad del componente. En las situaciones donde los organismos co-ejecutores combinan la distribución de alimentos con la educación nutritiva y de salud, la actividad demuestra cierta conexión, lo cual infiere una mejor condición nutricional potencialmente sostenida para los niños.

Con respecto al papel del ICBF, aunque se nos informó que el ICBF ha realizado esfuerzos notables para abordar el mejoramiento de la nutrición a través de la contratación de dos personas por cada departamento y la creación de equipos interdisciplinarios, nutricionistas, trabajadores sociales, etc. (las *unidades móviles*) - un desarrollo éste que el equipo de evaluación aprueba de manera encarecida – en algunos de los departamentos visitados, el personal del ICBF da la impresión de no proporcionar siempre un monitoreo y un seguimiento nutricionales sustanciosos. En otros departamentos donde observamos un buen desempeño por parte de ciertos miembros del personal del ICBF, supimos que varios de ellos estaban a punto de ser desvinculados del instituto. En algunos casos, equipos complementarios necesarios, como las balanzas para bebés, tampoco estaban para ofrecer el tipo de control requerido. Estas anécdotas claramente reducen la posibilidad de lograr la sostenibilidad.

En suma, aunque las intervenciones se juzgaron pertinentes a la luz de las necesidades, los componentes MGL y RN difícilmente serán eficaces debido a la dilución de las raciones en el seno de las familias y a una falta generalizada de actividades de seguimiento nutricional. No





obstante, así como lo plantea de manera indirecta el Manual de Procedimientos, parece existir un beneficio potencial en términos de un mejor acceso a la atención médica aún no rastreado y en gran medida desconocido. Los co-ejecutores institucionales por supuesto tienen más capacidad de conseguir este impacto potencial que los co-ejecutores comunitarios.

#### 4.2.6 Alimentos por trabajo (APT) y Alimentos para la capacitación (APC)

##### Pertinencia

APT y APC ofrecen una buena respuesta a las necesidades cambiantes de las PDI en numerosas actividades de “recuperación”. En Colombia, las actividades que generan ingresos son muy pertinentes para las poblaciones desplazadas y pueden ser eficaces cuando fortalecen las habilidades de la población objetivo del programa y cuando se incorporan en una estrategia más amplia que tenga como meta la sostenibilidad. El apoyo de APT para la construcción de vivienda es algo idóneo (ver fotos). El apoyo de APT al acondicionamiento de la tierra (la creación de terrazas para cultivos, la introducción de cultivos nuevos o mejorados, etc.) puede ser otra actividad importante para el apoyo de APT que, según datos del proyecto, incluye el 74% de apoyo en este componente. En algunos departamentos y organismos co-ejecutores, el apoyo de APT a trabajadores de la nutrición comunitarios voluntarios sigue siendo una intervención muy acertada. El apoyo de APT a los voluntarios a cargo del monitoreo del crecimiento fue observado en varios proyectos y es algo muy idóneo. Tal y como se viene implementando en la OPSR actual, APT a manera de seguimiento al socorro puede ser una intervención particularmente útil en zonas de alto conflicto o como una respuesta de emergencia (nos referimos, por ejemplo, al tema de las “comunidades en situación de riesgo” planteado antes).



##### Eficiencia

En APT, el componente total del programa se planeó para **84.750** participantes durante 18 meses de actividades. La cobertura real es de **131.095**, el 155% de la meta. El tonelaje total distribuido en el periodo de 18 meses fue 3.328 TM, 51% de la meta de 6.560 TM. El tonelaje del componente fue el **13,3%** del TM total distribuido en el periodo.

En APC, el componente total del programa se planeó para **84.750** participantes y la cobertura real fue de **132.110**, el 156% de la meta. El tonelaje total distribuido en el periodo de 18 meses fue 4.064 TM, 93% de la meta de 4.373 TM. El tonelaje del componente fue el **16,2%** del TM total distribuido en el periodo.

La ración se diseñó para que fuera relativamente cuantiosa en comparación con otros componentes del programa - 12 Kg. de arroz, 3 Kg. de leguminosas, 1 litro de aceite, 1 Kg. de azúcar y 0,5 Kg. de sal por miembro del hogar, cada 40 días de actividad, 1.644 Kcal./día hasta por 120 días. Sin embargo, en algunas regiones menos personas recibieron la ración y por



menos días de lo planeado mientras que en otras regiones se redujo la ración. Indirectamente, ambos hallazgos sugieren que la ración tal vez era superior a lo estrictamente necesario. Con ambos “ahorros”, las raciones que quedaron disponibles se programaron luego para dar apoyo a beneficiarios adicionales.

Los criterios de selección de la población objetivo en este componente son: “aquellas personas que viven en zonas con elevadas poblaciones de desplazados, en zonas de periferia urbana y en zonas rurales durante la fase de transición del socorro a la recuperación, aquellas personas que viven en situación de alto riesgo de desplazamiento y en comunidades que retornan a sus hogares”. Otros criterios son: personas con deficiencia alimentaria, aquellas que no han recibido otra ayuda alimentaria y aquellas que no tienen una fuente estable de empleo. Este componente también es el que enuncia la meta más amplia: “contribuir a mejorar y a fortalecer las capacidades de recursos humanos y las condiciones básicas necesarias para una vida digna”.<sup>18</sup> Esto constituye una categoría de beneficiarios bastante amplia. La tabla 5 muestra la lista de actividades apoyadas en este componente.

### Eficacia

La mayoría de las actividades de APT y APC se suspendieron durante una grave interrupción de suministro de alimentos que ocurrió en otoño de 2006 (de lo cual se habla más adelante) y aún no habían reiniciado cuando se realizó la visita de evaluación. Por esta razón, hubo muy pocos proyectos de APT/APC por visitar durante el viaje del equipo de evaluación excepto los esfuerzos de APC para construcción de viviendas para desplazados apoyados por la iglesia católica con la financiación de otros donantes.



<sup>18</sup> Manual de Procedimientos, p. 37.



El equipo de evaluación entiende claramente que los APT y APC apoyan una amplia gama de actividades que contribuyen a la recuperación de las PDI de forma significativa. A continuación, los datos de los APT y APC: en APT, el 56% de los beneficiarios son hombres: 71% para actividades agrícolas, siembra, trabajos en huerta, silvicultura, recintos para animales, etc., 16% para actividades relacionadas con el agua y el saneamiento y el 11% para construcción de viviendas y de caminos. En APC, el 62% de los beneficiarios son mujeres: 61% para capacitación técnica y desarrollo de capacidades, 16% para alfabetización funcional y el 23% para capacitación en la promoción de la salud comunitaria.

Después de haber visitado los proyectos y hablado con las partes interesadas, el equipo infiere que las actividades APT han sido eficaces para la creación de activos. Es más difícil valorar la eficacia en cuanto a la protección de los medios de subsistencia ya que el equipo visitó pocos proyectos de medios de subsistencia. En APC, parece que ha habido para las mujeres cierto grado de creación eficaz de los medios de subsistencia. En términos generales, estos elementos parecen llevar a un uso eficaz de los recursos alimentarios.

A pesar de este comentario general positivo, en un plano más teórico algunas de las actividades APT visitadas parecían diseñadas más como apoyo a grupos vulnerables, es decir, los alimentos se daban más como un fin en sí mismo que como un medio para apoyar el logro de una actividad.

Además, para algunas actividades, ingeniería de conservación del suelo, construcción de sistemas hídricos, ciertas propuestas agrícolas, la Oficina de País no parece disponer internamente de personal en condición de evaluar la calidad técnica de la propuesta. Esto sugiere la necesidad que actores diferentes del PMA, ya sean entidades del gobierno colombiano, organismos regionales de asesoría u otras agencias presten la asistencia técnica necesaria para la revisión de los proyectos.

El equipo de evaluación no vio producirse ningún rastreo del mejoramiento de los medios de subsistencia: hay que reconocer que rastrear el desempeño (resultado) de este componente sería un reto. Tal como está implementado en la actualidad, el sistema de información calcula la actividad como cumplida una vez que el alimento ha sido entregado más que valorar cual pueda ser el efecto del resultado. (Un ejemplo fue un proyecto de abancalamiento mal diseñado que podría, en efecto, contribuir a un daño ambiental). Por otro lado, en una OPSR que ejecuta cientos de proyectos APT/APC, es difícil imaginar un sistema de información que pueda ofrecer un rastreo de los resultados con sentido. Mientras que el apoyo de programas APT a proyectos de vivienda demostró claramente su contribución a un mejoramiento de largo término para la vida de las PDI, es sabido que las huertas familiares representan una intervención de módico efecto. Por su lado, el apoyo de APC a voluntarios de salud comunitaria obviamente aporta un beneficio complementario para la comunidad y la mujer pero sería difícil de medir. El equipo de evaluación tampoco notó un esfuerzo significativo por rastrear los resultados de los programas APC. Por ejemplo, el formulario de monitoreo que incluye este tema sólo requiere marcar de manera automática la casilla correspondiente.

### Sostenibilidad

Por naturaleza, las actividades relacionadas con vivienda apoyadas por APT ofrecen apoyo sostenible a los beneficiarios. En la generación de empleo de los programas de APC, probablemente algunos participantes reciben el conocimiento y las habilidades que les permiten buscar y encontrar un empleo remunerativo. El número de actividades comerciales



efectivamente creadas o de empleos realmente asegurados es naturalmente inferior al 100%, consideradas las limitadas oportunidades de empleo para las personas menos privilegiadas de Colombia. El equipo no dispone de datos con que evaluar la sostenibilidad de la amplia variedad de otras actividades APT/APC apoyadas por la OPSR, pero señala que la conexión de las actividades de APT y APC parece ser elevada a raíz de su naturaleza, aquella de ayudar a las PDI en su recuperación.

#### 4.2.7 Resumen de los resultados de la OPSR desde junio 2005 a diciembre 2006

Todo lo que se ha comentado en el anterior párrafo se resume, con logros cuantitativos, en la siguiente tabla.

Tabla 4: Resumen de los resultados cuantitativos de la OPSR: Junio 2005 - Diciembre '06

Componente	18 meses Meta en miles	Beneficios reales en miles	% Ben / Total Benefic.s	% TM / Total TM	TM realmente distribuido	TM real / % planeado
Socorro	240	293.6	30.3%	34.6%	8,672	57.4%
Aliment. escolar	226*	224.2	23.2%	14.8%	3,713	88.0%
Aliment. preescolar	52.5	59.5	6.2%	5.3%	1,321	75.8%
MGL	42	56.5	5.8%	8.3	2,086	83.6%
RN	75	70.5	7.3%	7.5%	1,893	77.9%
APT	84.75	131.1	13.5%	13.3	3,328	50.7%
APC	84.75	132.1	13.7%	16.2%	4,064	92.9%

\* = meta de 24 meses, es decir: dos años escolares completos

El siguiente texto resume un año y medio de la actividad del programa (junio 2005 – diciembre 2006):

- El socorro representó al 30,3% de los beneficiarios y recibió el 34,6% de los alimentos, comparado con el 38% indicado en la propuesta. El componente de socorro distribuyó alimentos al 122% de la meta de los beneficiarios con tan sólo el 57% del tonelaje planeado.
- La alimentación escolar representó al 23% de los beneficiarios pero recibió el 15% de los alimentos. El componente de alimentación escolar distribuyó alimentos al 100% de la meta de los beneficiarios con el 88% del tonelaje planeado.
- La alimentación preescolar representó al 6,2% de los beneficiarios y recibió el 5,3% de los alimentos. El componente de alimentación preescolar distribuyó alimentos al 85% de la meta de los beneficiarios con el 76% del tonelaje planeado
- Mujeres gestantes y lactantes representó al 5,8% de los beneficiarios y recibió el 8,3% de los alimentos. El componente MGL distribuyó alimentos al 100% de la meta de los beneficiarios con el 84% del tonelaje planeado.
- Niños en situación de riesgo recibió una cuota de alimentos proporcional a su porcentaje de beneficiarios. El componente distribuyó alimentos al 94% de la meta de los beneficiarios con el 78% del tonelaje planeado.
- APT represento al 13,5% de los beneficiarios y recibió una cuota de alimentos proporcional a su porcentaje de beneficiarios. El componente de APT distribuyó alimentos al 155% de la meta de los beneficiarios con el 51% del tonelaje planeado a pesar de estar cerrado durante varios meses.



- APC representó al 13,7% de los beneficiarios y recibió el 16,2% de los alimentos. El componente de APC alcanzó el 156% de la meta de los beneficiarios y distribuyó el 93% del tonelaje planeado a pesar de estar cerrado durante varios meses.
- En cuanto a los criterios de selección racial, los datos del programa muestran que los mestizos representan el 88% de la población y el 86% de los beneficiarios. Los afro colombianos representan el 10,5 de la población y el 8,1% de los beneficiarios. La población indígena representa el 3,4% de la población y el 6% de los beneficiarios.

En términos generales, de junio 2005 a diciembre 2006, el 78% de los recursos fue dirigido a la población desplazada, el 10% a las comunidades en situación de riesgo y el 12% a los grupos vulnerables, los pobres históricos.

El número de PDI que efectivamente se benefició de la OPSR durante el año 2006 fue 658.097, **es decir el 32% más** de lo previsto en la propuesta del programa<sup>19</sup> y se prevé que las cifras aumenten en 2007. A propósito de este punto, el equipo de evaluación halló un tema de preocupación: es probable que, en el intento de alcanzar el mayor número de beneficiarios posible, los recursos alimentarios se estén estirando demasiado. Por tanto, la valoración de los evaluadores con respecto a las pequeñas raciones en los componentes MGL y RN puede afectar otros componentes del programa. Tanto en Socorro como en APT, algunos informes manifestaban que la ración se había reducido, en comparación con el plan original, para alcanzar más personas o, quizás, para compensar la interrupción del suministro. Aunque la toma de decisiones descentralizada y la implementación flexible deben continuar, es posible que a veces se haya recortado demasiado un componente u otro en el intento de canalizar los recursos hacia un número agrandado de PDI necesitadas.

La tabla siguiente enumera una gran variedad de actividades realizadas bajo los auspicios de la OPSR (2006 SPR):

Tabla 5: Productos de la OPSR 2006

Producto	Unidad	Planeado	Real	% de la meta
Escuelas apoyadas	#	393	393	100%
Animales criados	#	55,353	56,179	102%
Preparación de la tierra	Ha.	11,298	10,398	92%
Huertas cultivadas	#	3,265	2,776	85%
Peces criados	#	162,000	162,000	100%
Instalaciones públicas construidas / remodeladas	#	19	14	74%
Casas construidas / remodeladas	#	4,319	2,982	69%
Km.s de carretera construidos	Km	254	191	75%
Agua/alcantarilla construida / rehabilitada	#	8,942	6,742	75%
Criaderos de animales construidos / rehabilitados	#	2,341	1,196	51%
Saneamiento básico construido / rehabilitado	#	1,306	488	37%
Capacitación en alfabetización	Partic.	2,033	1,560	77%
Capacitación en habilidades técnicas	Partic.	20,153	19,155	95%
Capacitación en salud y nutrición	Partic.	10,044	9,838	98%

<sup>19</sup> 499.000 al año.



Los informes hablan de muchos otros efectos que no estaban reflejados en el documento del proyecto.

**Mayor protección.** Varias comunidades visitadas en las zonas más peligrosas subrayaron la importancia que proporciona la presencia del PMA en términos de aumentar la protección física. Esto fue especialmente el caso de dos “comunidades en situación de riesgo”, Tangui en el Chocó y “Civipaz” en el Meta. Las mismas poblaciones contaron que cuando hay presencia del PMA hay menos posibilidades de que los actores armados escojan las comunidades como objetivo. Por lo menos en uno de los casos, la comunidad atribuyó a este efecto la misma importancia que la llegada de los alimentos. Jefes de agencias de Naciones Unidas al igual que varios donantes internacionales manifestaron tener la misma percepción.

**Mayor cohesión.** Verosímilmente, las actividades comunitarias apoyadas por la OPSR han creado y aumentado la cohesión social. Es un resultado digno de atención especialmente después de la desintegración ocasionada por el desplazamiento. Esto fue un producto evidente de los comedores comunitarios pero se notó también en otras áreas.

**Aspecto psicosocial.** Se registraron beneficios psicológicos imprevistos inesperados a favor de los beneficiarios del programa gracias a la programación holística e integral de los co-ejecutores. De modo similar, la interacción del personal del PMA con las comunidades, los organismos asociados y otras entidades ha redundado, para algunos beneficiarios, en una mayor autoestima y una sensación de apoyo.

**Presión política** Existe un reconocimiento ampliamente difundido que atribuye a los esfuerzos del PMA el logro de un significativo aumento de la sensibilización, a nivel nacional, en torno de los problemas conexos con el desplazamiento en Colombia. Este hallazgo es inclusive más importante de lo que parece a primera vista, puesto que numerosos entrevistados han dicho que existe el deseo en ciertos sectores del gobierno colombiano de restarle importancia a la crisis de las PDI y de “reformular” el problema como un simple asunto de subdesarrollo. Obviamente esto entra en conflicto con el impulso de la OPSR y prácticamente con la opinión de todo observador externo.

A nivel local, fuentes clave de información han observado que un efecto indirecto de la OPSR ha sido “la creación de un **espacio humanitario** cedido por los grupos armados” que no existía antes de la llegada del PMA a la zona, un comentario éste bastante en línea con los comentarios relativos a la mayor protección citados anteriormente. Una mayor frecuencia de monitoreo en el terreno por parte del PMA durante la OPSR ha contribuido aún más a este resultado. Una comunicación e intercambio de información mayores con el gobierno colombiano y otras agencias de la ONU podría ser una forma de influir sobre ambas dimensiones.

### 4.3 Elementos transversales

En esta sección se abordará el tema de los elementos transversales: valoración de las necesidades; SIMVA; selección de objetivos, monitoreo, evaluación y control; asociación, cuestiones operativas; género y la repartición del programa entre Socorro y Recuperación.

#### 4.3.1 Valoración de las necesidades

La valoración de las necesidades se realizó a través de cuatro encuestas nutricionales / socio económicas bien diseñadas e integrales. Son las siguientes.



**Junio de 2003.** La primera fue una encuesta publicada por el PMA y titulada “Vulnerabilidad ante la seguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia”, con el fin de estudiar las condiciones de seguridad alimentaria, la adquisición de alimentos y los mecanismos de resistencia para la población desplazada. El estudio analizó déficit calóricos, consumo de proteínas y micronutrientes, baja preponderancia de lactancia materna, uso de los alimentos, condiciones básicas sanitarias, escuelas y morbosidad, el abastecimiento de alimentos y las estrategias de sobrevivencia. Evidenció las dificultades de los desplazados a raíz de su situación económica después del desplazamiento. Basándose en un indicador de inseguridad alimentaria y en un indicador de brecha alimentaria, la encuesta concluye que “los hogares desplazados por la violencia en Colombia se enmarcan en la categoría de alta vulnerabilidad”.

**Septiembre de 2004.** El segundo estudio fue un documento innovador conjunto PMA/CICR titulado “Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos en Colombia: una evaluación conjunta de las poblaciones desplazadas internas en seis departamentos de Colombia”. Realizado en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca (Bogotá y Soacha), Caquetá, Cesar/Guajira, Chocó y Norte de Santander usando datos tanto primarios como secundarios, su propósito fue el de proporcionar un sistema de selección y filtrado para mejorar la eficacia de las operaciones CICR/PMA. La encuesta estudió las áreas de educación, salud y acceso a alimentos para las PDI. Aunque los hallazgos no pueden generalizarse, el estudio muestra que la mayoría de las personas desplazadas se trasladan de áreas rurales a áreas urbanas y su habilidad de cultivar y vender productos agrícolas deja de ser una alternativa viable para alcanzar la seguridad alimentaria. Como resultado, sólo poco más de un tercio de los desplazados de la muestra tenía consumos aceptables de alimentos y casi la mitad mostraba niveles de consumo muy bajos. Los medios de subsistencia para casi la mitad de esas personas son el resultado de trabajos no calificados y más del 50% de sus ingresos se gastan en alimentos. En algunos departamentos, algunos niños desplazados abandonan la escuela bien sea por los costos o por la necesidad de ingresar al mercado laboral. El estudio observó que algunas condiciones mejoran a lo largo del tiempo y también mostró que las personas recién desplazadas necesitan de una ayuda especial dada la falta de redes de apoyo social.

**Diciembre de 2005.** El tercer esfuerzo fue un estudio conjunto PMA/OPS titulado “Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones de Colombia.” El propósito de esta encuesta fue el de evaluar las condiciones de salud y nutricionales de los hogares desplazados con niños menores de cinco años en seis subregiones de Colombia. El análisis incluyó características socio demográficas, morbosidad, demanda de servicios de salud, seguridad alimentaria basada en anemia, micronutrientes, mediciones antropométricas e índice de masa corpórea y consumo de alimentos. Los resultados mostraron que las personas desplazadas estaban en condiciones peores que el promedio nacional de pobreza y de pobreza extrema. Según datos del gobierno colombiano el 93% de las PDI estaba por debajo de la línea de pobreza y, usando como medida las necesidades básicas insatisfechas, el 85,4% de las PDI estaba por debajo de la línea de pobreza extrema. Más de la mitad de las mujeres sufría anemia, su consumo de micronutrientes era muy bajo y la lactancia materna exclusiva era prácticamente inexistente. En general, la falta de acceso a alimentos debida a ingresos insuficientes en esta población es lo que llevó a una nutrición insuficiente tanto para los niños y niñas como para las madres.

**Marzo y Junio de 2006.** El cuarto esfuerzo fue un doble estudio conjunto PMA/GTZ titulado “La vulnerabilidad alimentaria de hogares desplazados y no desplazados: un estudio de caso en ocho departamentos de Colombia” y otro estudio similar titulado estudio de caso Bogotá.





Ambos estudios analizan tanto la vulnerabilidad alimentaria como los factores que la afectan y cuánto pesan en la explicación de la vulnerabilidad con base en los datos SIMVA recopilados por los organismos asociados. Los hallazgos del estudio en Bogotá mostraron que, en cuanto a disponibilidad, acceso y uso de alimentos, los hogares desplazados revelan un nivel de vulnerabilidad más elevado que el de los hogares no desplazados, bajo todos los aspectos. Además, se registraron fuertes diferencias con respecto a género, número de mujeres gestantes y lactantes, disponibilidad de trabajo, educación, condición de minusválido y origen étnico. Hallazgos similares se encontraron en las encuestas de 52 ciudades en ocho Departamentos. Sin embargo, cuando se comparan las diferencias entre los Departamentos, se notó que los patrones consistentes que afectan la vulnerabilidad alimentaria no eran universales. El Chocó, que habitualmente se considera uno de los Departamentos más pobres de Colombia y que se esperaba tuviese los peores indicadores, mostró un nivel inferior de personas discapacitadas. Sin embargo, tal como era de esperarse, la disponibilidad alimentaria en el Chocó resultó ser inferior al promedio de los ocho departamentos. En la encuesta el Chocó también muestra el nivel de ingresos más bajo y el más alto en cuanto a la afección de diarrea.

Otro documento, fruto de la colaboración reciente entre el PMA y el CICR, titulado “Población desplazada en ocho ciudades: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención” no fue revisado por el equipo de evaluación.

Todos estos documentos formaron el sustento conceptual para el diseño de la actual OPSR y las innovaciones incorporadas en ella.

### **4.3.2 SIMVA**

Como parte de la OPSR, la Oficina de País desarrolló un sistema de identificación y monitoreo de la vulnerabilidad alimentaria denominado SIMVA (Sistema para la Identificación y Monitoreo de Vulnerabilidad Alimentaria). Esta actividad fue el resultado del trabajo considerable de muchos actores, incluida la Oficina de País que invirtió tiempo y energía, numerosas asesorías entre Bogotá y Roma, junto con mucha experimentación e innovación a nivel local.

El SIMVA se basa en la definición de seguridad alimentaria del PMA y ofrece varias herramientas para cuantificar ese concepto. Se trata de un paquete integral provisto de buenos manuales y herramientas de capacitación. Ha sido ofrecido a números organismos asociados que trabajan en el campo de la nutrición, la ayuda alimentaria o los temas humanitarios. Entre ellos están: el personal del ICBF en ocho regiones, las autoridades departamentales de Antioquia, Meta y Norte de Santander, organismos del distrito capital co-ejecutores, varias autoridades municipales y otras ONG o agencias de la ONU asociadas. En total, se organizaron 19 talleres para capacitar a 760 participantes en el uso de ese sistema. La Oficina de País también publicó un manual completo para la aplicación del sistema.

Según una fuente informada, podría resultar confuso entender si el SIMVA está concebido como una herramienta de monitoreo de programas y proyectos o como un instrumento para evaluar la inseguridad alimentaria entre las PDI con el transcurrir del tiempo. Los evaluadores consideran ésta una importante observación puesto que el SIMVA aparentemente fue concebido en un principio para ambos propósitos. En efecto, debido a su integralidad, realizar una evaluación SIMVA es un ejercicio dispendioso y costoso. Con el apoyo de Roma y la experimentación en una suboficina, la Oficina de País ha estado trabajando en una versión más liviana del sistema SIMVA, que, según nos informaron, ha escalado hacia abajo el diseño original. El equipo de





evaluación no observó esta versión más liviana en uso. La impresión del equipo de evaluación es que el SIMVA sea más pertinente como sistema de recolección de datos de línea de base de la seguridad alimentaria que como herramienta de monitoreo, semestre tras semestre, y que quizás se pueda usar también durante una evaluación final para ver los cambios de la seguridad alimentaria con el transcurso del tiempo. Hay otros sistemas desarrollados por la Oficina de País que son más eficaces para un monitoreo diario.

Dos de cinco asociados institucionales manifestaron que estaban satisfechos con el SIMVA. Uno de ellos, *PLAN International*, llevó a cabo un diagnóstico SIMVA para definir las condiciones de la línea base e incorporó todo el sistema en su programación. Está usando el SIMVA para rastrear cómo un programa integral tenga efectos positivos para la nutrición infantil junto con otros efectos en el seno de la familia y de la comunidad.

A parte estas cinco instituciones, el SIMVA no se usa extensamente debido al costo y a la complejidad. La Pastoral Social de la iglesia católica, otro importante organismo asociado, no usa el SIMVA porque no ha tenido la necesidad, puesto que se beneficia de otro buen sistema de información, desarrollado con apoyo externo, para caracterizar la situación de las personas a las que atiende.

### **4.3.3 Focalización de beneficiarios**

La focalización de los beneficiarios en Colombia es un asunto complicado ya que las condiciones van evolucionando constantemente. Entre los numerosos interrogantes, mencionamos los siguientes: ¿los grupos focalizados deben ser sólo los que fueron expulsados de sus tierras o deberían también incluir a las comunidades “sometidas a bloqueo”, “confinadas” y “fumigadas”?; ¿cuál es el marco de tiempo que define a una PDI?; ¿cuál es la proporción apropiada en el enfoque rural frente a periferia urbana?; ¿qué porcentaje de los recursos del programa debe canalizarse a las ciudades intermedias como primer destino de las PDI?; ¿cuántos recursos deberían asignarse a las personas “históricamente pobres” en las comunidades receptoras, cuyas condiciones son casi iguales a las de las PDI? Estos y otros interrogantes confunden la selección adecuada de los beneficiarios.

Sensible a esta complejidad, la OPSR actual ha incluido cierto equilibrio de focalización, una proporción 70/30 entre las personas desplazadas recientemente (18 meses o menos) y las personas históricamente pobres.<sup>20</sup> Esta innovación, que surgió a raíz de las recomendaciones de la visita de identificación en el 2004, permite a los organismos co-ejecutores incluir en sus propuestas el 30% de las personas históricamente pobres siempre y cuando un 70% de los beneficiarios del programa sea compuesto por personas desplazadas recientemente. Otros donantes internacionales utilizan esta misma proporción. El equipo de evaluación reconoce que es un verdadero dilema decidir si seleccionar a los beneficiarios con base en el desplazamiento frente a la vulnerabilidad. En muchos lugares, las poblaciones receptoras, las personas históricamente pobres, pueden ser tan vulnerables como muchos de los desplazados. Los evaluadores consideran que la proporción 70/30 es adecuada ya que se basó en un análisis integral de las vulnerabilidades entra cada grupo. Las poblaciones receptoras (siempre y cuando sean también ellas vulnerables) pueden ser apoyadas por la OPSR para que no surjan tensiones entra ambos grupos.

---

<sup>20</sup> (No hay que confundir con la relación 38/62 de Socorro/recuperación de la que se habla en otros apartes).



El programa actual abrió nuevas oficinas en tres áreas y seis nuevos Departamentos donde la población desplazada está creciendo y cerró una después de que el desplazamiento disminuyera en las zonas aledañas. Es posible que esto explique parcialmente los costos más altos de funcionamiento de esta operación comparados con la OPSR anterior. La participación del rubro “otros costos directos” en relación con los gastos totales ha aumentado en un 15% y en términos absolutos el aumento ha sido del 179% frente a un aumento de los beneficiarios del 33%. No obstante, el equipo considera que se trata de una decisión apropiada. No solamente las actividades de la OPSR se acercan a las áreas donde crecen las necesidades de las PDI, sino que también brindan mayor visibilidad al problema de las PDI en áreas a las que antes no se les daba suficiente énfasis y servicios.

La focalización de beneficiarios de la OPSR también ha permitido identificar un gran número de organismos co-ejecutores, tanto institucionales como comunitarios. En muchos casos, el equipo de evaluación ha quedado impresionado por la calidad de tales entidades. Gracias a ellos, la OPSR también ha contribuido a fortalecer la capacidad y las sinergias locales.

En el terreno, la selección de proyectos se basa en el conocimiento local de los miembros del Comité Regional (Acción Social, ICBF, personal de la Oficina de País) y esto es positivo. La focalización de los beneficiarios se basa en el conocimiento integral de los líderes comunitarios y de los organismos co-ejecutores. Aunque la selección de los beneficiarios en la mayoría de los casos es bastante buena, algunos organismos co-ejecutores no siempre parecen tener claros o ser conscientes de los criterios de focalización de la OPSR. Muchos grupos comunitarios asociados comentaron “lo difícil que era devolver a una familia necesitada...” lo cual sugiere que no se debería subestimar el riesgo de una focalización basada en la caridad.

El enfoque en las comunidades afro colombianas e indígenas es algo debido, puesto que la separación de estos grupos de sus medios de subsistencia históricos y culturales parece ser más profunda que para otros grupos raciales. Además, el reciente conflicto armado ha tendido a ocurrir en territorios indígenas así que, en años recientes, ha habido una sobre representación de los indígenas y de los afros colombianos entre las PDI. Los desplazados no registrados también son un grupo de selección muy apropiado.

Ocasionalmente, hubo comentarios de que los proyectos manejados por funcionarios públicos distritales y municipales fueran “más complicados” que otros, sugiriendo quizás influencias políticas, y que esos cuadros de la burocracia gubernamental pudiesen beneficiarse con una mayor claridad acerca de los criterios de selección.<sup>21</sup>

Muchos de los proyectos visitados durante el viaje al terreno estaban ubicados en contextos de periferia urbana. Las informaciones anecdóticas sugieren que una relación urbano-rural 80/20 es en efecto la misma con la cual se dividen los recursos, sin embargo la Oficina de País no separa los proyectos de esta manera. Este es un tema sobre el que se podría reflexionar, es decir, ¿cuál sería una división rural/urbana apropiada de recursos?

---

<sup>21</sup> ¿Es posible que esto se convierta en un problema mayor en el 2007, año en el que tendrán lugar las elecciones locales?



#### 4.3.4 Monitoreo, enfoque de las metas, evaluación y sistemas de control

##### Monitoreo de productos y procesos

En la OPSR, la función de monitoreo y evaluación ha sido reforzada considerablemente y ha logrado lo siguiente:

- Un gerente internacional y cinco asistentes de monitoreo y evaluación para las sub oficinas han sido contratados para apoyar el monitoreo del programa.
- La Oficina de País administra tres bases de datos para el rastreo, es decir, la base de datos de monitoreo y evaluación, la logística de alimentos y los perfiles de los proyectos.
- Las visitas al terreno se planean cada mes usando criterios predefinidos.
- Las visitas de urgencia se realizan cuando hay información de que un proyecto pasa dificultades.
- Se nos informó que se habían desarrollado cinco cuestionarios de monitoreo de post distribución pero el uso de los mismos no fue evaluado.
- Se elaboran informes mensuales y trimestrales. Los informes reportan acerca de los proyectos y sus procesos: beneficiarios, distribución de alimentos, cantidad y calidad de los alimentos, organismos co-ejecutores, beneficiarios reales frente a planeados, actividades complementarias y otros. Además, los informes abordan problemas generalizados y lecciones aprendidas. En ellos también se incluye una breve sección para evaluar los efectos de los proyectos APT y APC desde la perspectiva del beneficiario e información sobre la asistencia escolar y las tasas de deserción.
- Los informes trimestrales elaborados por las sub oficinas son completos y detallados.
- La oficina de Bogotá elabora informes trimestrales consolidados con base en esa información. Como ya se ha dicho, los informes trimestrales incluyen una sección sobre “acciones correctivas” y lecciones aprendidas.
- Casi el 50% de los proyectos en curso han recibido monitoreo, 1.580 visitas de 3.394 proyectos. Este es un logro cuantioso.
- También impresionante es que el 38% de esas visitas se seleccionaran al azar.
- Gracias a las visitas de monitoreo, la visibilidad del PMA en el terreno ha crecido sensiblemente.
- No vimos una base de datos que, según nos informaron, fue desarrollada para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y seguimiento a las reuniones nacionales.

Por todas estas razones, la función de monitoreo se está realizando bien.

##### Orientación de las metas

Sin embargo, una cuestión de mayores proporciones surge cuando nos preguntamos si la OPSR está yendo por el camino correcto.

Con la concurrencia de Roma, el marco lógico para este OPSR se desarrolló sólo bajo el Objetivo Estratégico (SO por su sigla en inglés) 2, *proteger y estabilizar los medios de subsistencia*. Dadas las condiciones de Colombia, el equipo de evaluación considera que tal vez ese haya sido una meta demasiado ambiciosa y/o que el marco conceptual haya tenido limitaciones. Existe, por ejemplo, entre muchas de las personas entrevistadas, la percepción que, hasta que no llegue la paz, decenas de miles de campesinos no podrán retornar a sus campos y hasta ese momento será físicamente imposible para ellos estabilizar sus medios de subsistencia. Por tanto, en el sentido estricto, el Objetivo Estratégico 2 podría ser inalcanzable.



Un documento de Oxfam aborda los temas de la distribución de alimentos con una meta de medios de subsistencia, siendo uno de los estudios de caso citados la evaluación de las necesidades en una región de Colombia en noviembre de 1999.<sup>22</sup> Aun reconociendo las específicas características regionales y limitadas en el tiempo de los hallazgos de ese estudio de caso, vale la pena mencionar algunos puntos allí señalados:

- Dar a la distribución de alimentos de emergencia un enfoque de medios de subsistencia requiere mayores cantidades de alimentos que cuando sólo se satisfacen necesidades inmediatas ya que los grupos asistidos incluyen tanto personas que aún tienen activos como personas malnutridas y necesitadas.
- Un enfoque de medios de subsistencia debe distinguir entre estrategias basadas en evaluación de necesidades y estrategias adoptadas porque los recursos escasean.
- Los elementos clave para un enfoque de medios de subsistencia incluyen saber cómo se determina la necesidad de intervenciones diferentes y cuáles son las formas más correctas para abordar la crisis alimentaria.
- Factores determinantes especiales son la escala y la fase de la emergencia, la disponibilidad de recursos, la respuesta del gobierno y los requerimientos de administración de los distintos componentes.
- En situaciones de conflicto crónico, la independencia o inclusive la autosuficiencia alimentaria serán difíciles de lograr. La experiencia colombiana ha enseñado que aunque los desplazados casi alcanzaron la autosuficiencia alimentaria para finales de 1999, su seguridad alimentaria fue nuevamente amenazada por una escalada de la violencia en el 2000.
- Además, las personas que llevan más años en condición de desplazados quizás no puedan *jamás* reconstruir sus medios de subsistencia.
- Un enfoque de medios de subsistencia reconoce riesgos diferentes y la necesidad de abordar riesgos que ponen en peligro la vida al igual que la erosión de los medios de subsistencia a más largo plazo.

¿Agregar otro objetivo estratégico habría creado un marco más adecuado? ¿No habría sido un objetivo más pertinente desde el punto de vista conceptual el SO 3, “una mejor nutrición y condición de salud de los niños, madres y otras personas vulnerables”? El SO 4 también parecería pertinente: “apoyar el acceso a la educación y reducir la desigualdad de género”. La decisión de escoger sólo el SO 2 puede haber sido un error conceptual.

El marco lógico tampoco muestra una conexión entre los productos, resultados y actividades propuestos. Más aun, los indicadores del marco lógico parecen no haberse seleccionado con rigor y no miden mucho la eficacia. Tal como se señaló antes, hay una ausencia de indicadores nutricionales en los componentes MGL y RN mientras que, por lógica, deberían ser parte intrínseca de esas actividades.

### Monitoreo de los resultados

El monitoreo actual de la OPSR rastrea principalmente niveles de *productos* y procesos y realiza pocas mediciones del nivel de *resultados*. En el documento del programa, se proponen cuatro indicadores de resultados. El rastreo correspondiente se ha realizado de la siguiente manera:

---

<sup>22</sup> Humanitarian Practice Network: HPN Network Paper. “Food-security assessments in emergencies: a livelihoods approach” por Helen Young, S. Jaspars, R. Brown, J. Frize y Khogali. Junio 2001. Disponible en la dirección <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2301>



1. Porcentaje de gastos de los hogares PDI destinados a los alimentos [reducidos].

Este indicador está siendo medido por una encuesta que se lleva a cabo en la mitad del programa recientemente realizada por una empresa asesora colombiana con el apoyo del personal de la Oficina de País y del departamento VAM en Roma: un “estudio de caso” de 760 hogares que requirió una inversión notable de tiempo y energía del personal de campo. Esta actividad no había sido planeada desde el inicio de la OPSR pero se realizó en respuesta a una iniciativa corporativa.

Aunque el equipo de evaluación aprecia el esfuerzo realizado por la Oficina de País por intentar medir los resultados, las debilidades metodológicas en el análisis de los datos y en los informes no permiten a los evaluadores sacar conclusiones acerca de mejoras causales entre la línea base y los resultados del estudio.<sup>23</sup>

2. Porcentaje de hogares de PDI que muestran un aumento de la frecuencia y de la diversidad de los alimentos consumidos.

Este indicador también es abordado por el mismo estudio de caso de los 760 hogares. El estudio ha producido resultados útiles en cuanto a tener una visión global del *actual* consumo de alimentos. Debido al tamaño de la muestra, los datos poseen un fuerte valor descriptivo. Sin embargo, al igual que en el caso del indicador anterior, debido a limitaciones metodológicas, la información no puede usarse para inferir cambios ocasionados por el programa desde la línea base hasta este momento.

3. Por lo que los evaluadores pueden decir, el porcentaje de los hogares capaces de retener o aumentar sus activos no se está midiendo.

4. Porcentaje de niños que finalizan el grado / tasas de deserción / tasas de asistencia por género.

Tal como se observó anteriormente, sobre este tema se están recopilando y reportando datos poco concluyentes. Esperamos que la evaluación nacional de alimentación escolar, apoyada por el PMA y que está a punto de iniciar, abordará en una mayor medida el logro de los indicadores en las escuelas apoyadas por la OPSR.

Con respecto a la medición de resultados, numerosos organismos institucionales co-ejecutores están rastreando las ganancias *nutricionales* como consecuencia de la ración de alimentos. Esto no sólo mejora la vida de los beneficiarios de una forma más significativa sino que también ayuda a los organismos institucionales asociados a evaluar la eficacia real de la intervención. Aquí hay un espacio para que el PMA aprenda del ejemplo de sus asociados.

### Sistemas de control

A nivel más operativo, el viaje de evaluación ha mostrado que los proyectos “de propiedad individual” requieren una supervisión más cercana que los proyectos “de propiedad

---

<sup>23</sup> Aunque la línea base y el estudio de caso utilizaron ambas metodologías de muestreo válidas, los dos “universos” no eran los mismos y por tanto no es válido comparar los dos resultados. Además, en el caso de estudio, la probabilidad de selección en celdas que contuvieran más de una respuesta fue calculada erróneamente al igual que su ponderación subsiguiente, distorsionando así el análisis de los datos.



institucional”. En las visitas al terreno, hubo proyectos en los que una sola persona era evidentemente la fuerza impulsora y era “dueña” del proyecto como algo “suyo”. El problema no es que el activismo entusiasmado sea mal recibido sino que, en relaciones no equilibradas, puede surgir la posibilidad de un mal uso de los recursos o un abuso de autoridad.<sup>24</sup> Algunos de los proyectos visitados daban la impresión de ser el “feudo” del ejecutor del proyecto más que la iniciativa compartida de una comunidad. No se tiene muy claro si el personal del PMA ha reconocido el riesgo de estos tipos de pertenencia sobre personalizada y *está dispuesto a suspender el proyecto* si pierde el control, puesto que terminar un proyecto muchas veces plantea interrogantes del tipo ¿de qué otra manera tendrá apoyo la gente necesitada? – y no es ésta una razón particularmente aceptable como para mantener vivo un proyecto.<sup>25</sup> De manera similar, algunos proyectos cuestionables, como por ejemplo un comedor preescolar cercano a una alcantarilla abierta, pueden requerir una mejor toma de decisiones con respecto a riesgos y beneficios y/o un plan de cumplimiento detallado, con límites de tiempo, para mejorar el proyecto cuando existan condiciones inaceptables. La Oficina de País informa que el 3,3% de los proyectos del 2006 se canceló por incumplimiento de las normas, lo cual indica que este tipo de decisiones se está tomando. Quizás, sea necesario hacer más.

Habría que reconocerse, sin embargo, que las visitas de monitoreo programadas con regularidad ofrecen la herramienta para garantizar cierto grado de supervisión. El equipo de evaluación también es testigo de las fuertes capacidades analíticas y del desempeño del personal de las sub oficinas quienes constituyen la columna vertebral del sistema de monitoreo. Aunque éste no fue un hallazgo general, en algunas áreas, ciertos proyectos potencialmente problemáticos parecieron recibir una atención especial.

Algunas propuestas de APT incluyen textos que describen claramente las metas y los objetivos. Incluir una breve descripción narrativa similar en *todos* los proyectos, incluso los de MGL y RN, propiciaría una gestión más basada en resultados porque lograría por parte de los co-ejecutores un enfoque que va más allá de una (mera) entrega de alimentos.

Tal vez, los actuales sistemas de control estén aún marcados por un “tono” *sui generis*. El personal de campo no deja copias de los informes de monitoreo para ayudar a los co-ejecutores a entender cuáles deficiencias se han detectado y para que se usen como comparación en las siguientes visitas de monitoreo. Un organismo asociado en la ejecución ni siquiera tenía a la mano una copia de su informe final al PMA del proyecto anterior. El siguiente paso para fortalecer los sistemas de control de la OPSR podría ser el de iniciar a crear una cultura del “mejoramiento continuo de la calidad” mediante innovaciones tan sencillas como la de dejar una copia carbón del informe de campo.

#### 4.3.5 Asociaciones

Trabajar en asociación es un principio organizativo clave del PMA y la OPSR relativa a Colombia demuestra numerosas fortalezas.

<sup>24</sup> ¿Es demasiado pesimista preguntarse si otros tipos de explotación también son un riesgo potencial?

<sup>25</sup> De todas formas, habría que recordar que la terminación de cualquier proyecto no sería decidida sólo por el personal del PMA sino también en acuerdo con los Comités Regionales.



### Los organismos asociados del gobierno colombiano

Hay muchos elementos positivos en la relación tripartita de la OPSR con Acción Social y el ICBF. La OPSR refuerza la sensibilización y la responsabilidad del gobierno colombiano en los temas de los desplazados. Esto es especialmente cierto en el caso de Acción Social que, según el fallo de la Corte Constitucional, debe atender las necesidades de las PDI pero también aplica en el caso de los funcionarios de nivel superior del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de la Salud y de otras instituciones. El mandato del ICBF de trabajar con las familias recibe un apoyo importante de la OPSR y la OPSR, a su vez, lo recibe del ICBF. El interés primario de Acción Social son las personas desplazadas registradas mientras que el ICBF tiene que ver con las familias, registradas o no. Para satisfacer estos dos intereses, la OPSR debe responder a ambos – y éste es el camino correcto.

Considerables han sido los recursos adicionales que Acción Social ha aportado al programa para la compra, entre otras cosas, de estufas y utensilios de cocina para los comedores escolares, sillas y mesas, accesorios para las viviendas de las PDI, pesebres de reposición, herramientas agrícolas. El ICBF ha aportado 3.500 TM de *bienestarina* así como más de \$2 millones en financiación complementaria de urgencia. Más adelante se mencionará la relación relativamente eficaz con los asociados en los Comités Regionales. Tal vez, el aspecto más importante es que la OPSR es vista por cada uno de los tres como un programa de propiedad conjunta.

También hay que señalar que la colaboración y cooperación es mejor en algunos departamentos que en otros. En nuestro viaje, hubo departamentos en los que la relación PMA/AS/ICBF era evidentemente colegial, enérgica y eficaz. En otros, la asistencia a los Comités Regionales era delegada a personal subalterno y el personal regional del PMA sentía que estaba soportando la mayor parte de la carga.

El único asociado contractual no gubernamental es la Pastoral Social de la iglesia católica en apoyo al componente PANEM. En general, la Pastoral Social ha reportado buenas relaciones contractuales y laborales aunque, por supuesto, la interrupción del abastecimiento en el 2006 representó un contratiempo sustancial para el contrato y para la relación colegial eficaz.

### Organismos co-ejecutores

Otro aspecto de la OPSR antes mencionado es el número de los co-ejecutores, más de 1.700, una cifra que aparentemente podría representar una carga gerencial considerable aunque debemos resaltar que este número es el total de co-ejecutores de todo el año y no necesariamente el número de co-ejecutores manejados en un momento dado. Puesto que un organismo asociado con frecuencia ejecuta varios proyectos al mismo tiempo, el número de co-ejecutores efectivamente *distintos* es un número más manejable, aunque sigue siendo un número elevado, no importa como se mida. Un interrogante sin respuesta es si el PMA-Colombia está preparado para manejar esa cifra. La OPSR no parece tener una opinión con respecto a un “espacio de control” manejable de los co-ejecutores.

También vale la pena notar que muchos co-ejecutores de la OPSR en Colombia son realmente más cercanos a la figura de *beneficiarios* comunitarios que verdaderos co-ejecutores del programa, en el sentido que la relación de asociado no está sujeta a la firma de ningún acuerdo formal. Además, los líderes comunitarios que manejan estos proyectos tienen pocas obligaciones de presentar informes exhaustivos acerca de los resultados de sus pequeños proyectos. Lo único que deben hacer es presentar un informe de cierre enfocado en los productos del proyecto. Podría ser útil para el PMA en Colombia diferenciar entre los



organismos co-ejecutores (aquellos que manejan varios proyectos, a veces en regiones diferentes, con buenas habilidades gerenciales, etc.) y los pequeños grupos de beneficiarios comunitarios que ameritan probablemente un nivel más alto de supervisión por parte del personal de la OPSR.

Tal como se ha mencionado antes, hay una gran diferencia – en términos de capacidad de ejecución, enfoque sistemático, complementariedad, rigor intelectual – entre los co-ejecutores institucionales y los co-ejecutores comunitarios. En general, los co-ejecutores más establecidos se vieron más eficientes y eficaces pero también algunos co-ejecutores comunitarios evidenciaron una buena gestión y un fuerte impacto en el empoderamiento y en la sostenibilidad de la comunidad. Ciertamente, otros co-ejecutores comunitarios son entidades dedicadas a un proyecto individual al servicio de una población muy dispersa y de un número bastante reducido de beneficiarios. En ocasiones, trabajar a través de ese tipo de co-ejecutores es la única forma de llegar a ciertas poblaciones, con todas las fortalezas y debilidades que esto conlleva. Fuera de que muchos asociados aporten recursos adicionales para complementar los recursos del PMA (así como un enfoque importante e integral en algunos proyectos) el hecho de trabajar con tantos co-ejecutores parece tener efectos de fortalecimiento de la sociedad civil directos e indirectos.

Un resultado indirecto del liderazgo que asumen en los comités de veeduría de alimentos es la evidencia de cómo las mujeres comunitarias han podido desarrollar su capacidad.

#### Organismos asociados de Naciones Unidas

Según la opinión general, en Colombia, parece que el mecanismo del Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas (IASC, por su sigla en inglés) aún se encuentra en fase de desarrollo. El PMA está participando a cabalidad en el proceso. Fuera de esto, hay potencial para que el PMA fortalezca aún más su interfaz con las agencias/comunidad de la ONU.

La relación del personal de la OPSR con los asociados fue evaluada positivamente por todos los entrevistados, prácticamente, en términos de comunicación, transparencia, colegialidad, presencia en el terreno: asociados del gobierno colombiano, organismos internacionales, nacionales institucionales, pequeñas entidades nacionales, etc.

#### **4.3.6 Asuntos operativos**

La OPSR actual ha diseñado muchas mejoras operativas importantes frente al programa anterior que merecen ser resaltadas. Primero, pero, hablemos de la debilidad más grande.

La observación principal en cuanto a eficiencia operativa es que el programa sufrió una interrupción sostenida del suministro de alimentos desde octubre de 2006 lo cual produjo retrasos graves para algunos co-ejecutores, con algunas sub oficinas que entregaron el 52% de la meta y suspendieron prácticamente los proyectos de APT, APC y otros componentes del programa.<sup>26</sup> Aunque nadie puede ser criticado por este corte de abastecimiento (se trató de una decisión tomada por un donante importante quien resolvió, a última hora, reorientar su estrategia hacia un programa distinto), la interrupción tuvo un efecto bastante negativo sobre la credibilidad de algunos organismos co-ejecutores y también sobre la credibilidad de la Oficina de País en nuevas áreas geográficas. El proyecto PANEM, por ejemplo, que ha sido evaluado

---

<sup>26</sup> Una cifra ilustrativa: las TM promedio de la OPSR son 1.400/mes aproximadamente; en enero '07 fueron 550, en febrero, 880.





aquí en términos favorables, ha estado prácticamente cerrado desde noviembre de 2006 debido al corte de abastecimiento y aún no se ha reiniciado en el momento en que se escribe este documento.

### Logística

Toda la operación de logística parece funcionar de manera eficiente. La gestión de bodegas regionales ha sido subcontratada con empresas especializadas supervisadas por el PMA directamente. Tres de las cinco bodegas fueron visitadas y evidencian una buena gestión logística. Dos miembros del personal de logística están ubicados en cada oficina para supervisar esta operación. Las operaciones de empaque en bolsas se han reequipado y han generado ahorros por cientos de miles de dólares.

Muchas áreas del programa se caracterizan por ser zonas de muy alto nivel de conflicto y allí las amenazas a la seguridad física del personal y a la integridad fiscal de los alimentos son muy serias. Las pérdidas de alimentos han sido casi que inexistentes y la Oficina de País ha realizado un trabajo admirable en hacer llegar los alimentos a los beneficiarios a pesar de los peligros. Todos estos párrafos son escritos con frases sencillas que sin embargo describen una enorme cantidad de trabajo. Por lo general, los alimentos se están enviando a tiempo, en las cantidades correctas y en buenas condiciones.

La compra de alimentos locales constituye una importante innovación del programa. Según entrevistas hechas a los participantes, recientemente, la entrega de panela se ha suspendido debido al incremento en el costo de la misma sin que proporcionara ningún sustituto en el momento en el que se realizó la evaluación. Aunque casi en todas partes se señalaba que alimentos de alta calidad venían consumidos más que vendidos, en algunas comunidades afro colombianas e indígenas hubo cuestionamientos acerca de que tan apropiada fuera, en términos culturales, la distribución de arvejas. La Oficina de País es consciente del tema e intenta enviar artículos de consumo diferentes, sin total éxito, aparentemente. También hubo quejas en otras áreas con respecto a la necesidad de cocinar las arvejas durante dos días lo cual quizás sea un problema relacionado con el proveedor local. Vale la pena señalar que esta queja se escuchó extensamente en el centro del país.

### Gestión

Todo el personal de más alto nivel demuestra un elevado grado de análisis, competencia y compromiso y conoce bien el contexto y las características específicas de la mayoría de los proyectos. Los miembros del personal en el terreno son personas dedicadas y parecen haberse “llevado casi al extremo” pero están haciendo un buen trabajo. Aunque el moral es alto, también es alta la incertidumbre de un contrato promedio a un año con respecto a la permanencia del personal en el PMA y a su trayectoria profesional. La rotación del personal en el PMA-Colombia parece ser algo frecuente, según varios comentarios, y una manera de abordar el tema es que la Oficina de País mejore la capacitación de su personal, enfocándose en mayores posibilidades de carrera al igual que un mejor desempeño. Un miembro del personal solicitó capacitación en monitoreo de ficha de crecimiento, lo cual implica, obviamente, que no se le había ofrecido una buena mezcla de ambos conceptos.

La Oficina de País informa que la planeación estratégica y operativa a nivel nacional es un esfuerzo conjunto entre el PMA y los dos organismos asociados del gobierno colombiano. Según se dice, la toma de decisiones se lleva a cabo en el seno de un Comité Técnico Nacional pero el equipo de evaluación no revisó las memorias ni las actas de dichas reuniones.



La creación de los Comités Regionales para someter a examen las propuestas fue una innovación en esta OPSR (la aprobación final radica en Bogotá). El equipo observó una reunión del comité y funcionó bien. Se nos informó que algunos comités regionales son menos eficaces que otros (y no es sorprendente), así mismo se nos informó que algunos proyectos demoran meses para recibir la aprobación. No obstante lo anterior, la creación de esta estructura (incluida la delega con la que fue facultada) fue una excelente innovación del programa.

Al mismo tiempo, podría existir aquí un riesgo aún no identificado. Varios proyectos observados durante el viaje no reflejaban una elevada calidad y cuando se le preguntó al personal regional si los proyectos debiesen suspenderse, las respuestas fueron bien definidas. Si piensa ante todo en los beneficiarios necesitados, el personal regional podría inclinarse por ser más indulgente de lo debido en la aprobación y continuación de un proyecto.

El hecho de abrir tres nuevas oficinas y embarcarse en seis nuevos departamentos ha conllevado un incremento sustancial en los gastos de funcionamiento. Aunque el equipo juzga esta decisión una inversión adecuada, quizás se habría podido hacer más por racionalizar los gastos en otras áreas. A pesar de la apertura reciente de estas tres oficinas, las operaciones se desarrollan sin inconvenientes.

Existe cierta preocupación, anteriormente señalada, con respecto al número de los co-ejecutores, más de 1.700. Durante el viaje, los evaluadores han escuchado observaciones según las cuales había interferencia política en algunos proyectos como resultados del hecho que la supervisión de la Oficina de País está siendo “estirada” entre tantos proyectos.

El Manual de Procedimientos es un documento bien fundado, está ampliamente disponible para los potenciales co-ejecutores y es una sólida base operativa. Dando buen uso a los recursos, se realizó un taller de fin de año con todos los asociados del programa para evaluar las fortalezas y las áreas en las que se puede mejorar.

En casi todos los proyectos, hubo algún tipo de visibilidad del PMA. Se trató de afiches monocromáticos, relativamente “suaves” (ver costado de la casa en la foto de la pag. 30), menos interesantes visualmente y menos coloridos que la identificación de otros donantes. Hubo varias observaciones por parte de los organismos asociados del gobierno colombiano en el sentido de que la visibilidad del programa se inclina por darle más crédito al PMA que al consorcio, aunque esto puede ser inevitable en zonas de alto conflicto.

En la mayoría de los proyectos, los avisos de los derechos se veían claramente contribuyendo de esta manera a cierto grado de “empoderamiento” de los beneficiarios.

En algunas zonas de conflicto, según como lo informan los aldeanos, las ONG y el personal del PMA, el emblema de USAID ha ocasionado problemas de seguridad. Supuestamente, el donante estaba dispuesto a renunciar a su emblema si hubiera recibido una solicitud formal en ese sentido. El equipo de evaluación infiere que esta solicitud nunca se presentó porque el personal de campo del PMA no estaba enterado de esta posibilidad y por lo tanto nunca lo solicitó.

Se describió anteriormente que la selección de las escuelas que se benefician del componente de alimentación escolar es una decisión que se toma año tras año. El equipo ha señalado su preocupación con respecto a este concepto y la importancia de que la Oficina de País rastree aquellas escuelas que “se gradúan” pasando a recibir apoyo de otros donantes.



### **4.3.7 Género/ Mayor compromiso con las mujeres**

Satisfactoriamente, hay un alto número de mujeres entre las coordinadoras y el personal de las sub oficinas en el terreno. De manera similar, hay varias mujeres de gran empuje que ocupan posiciones de alto nivel en Bogotá.

Gran parte del programa presta una atención destacada a los temas de las mujeres. La OPSR da adecuada importancia a las adolescentes en embarazo exigiendo, entre otras formas, que haya a lo menos un 23% de este grupo poblacional entre las beneficiarias del componente MGL. La proporción mujeres/hombres beneficiarios es 55/45 y el porcentaje de mujeres que asumen posiciones de liderazgo en los comités de veeduría de alimentos es el 80%, cifra corroborada por vívidos ejemplos de liderazgo y empoderamiento femeninos considerables, observados durante las visitas al terreno.

## **4.4. Consideraciones estratégicas**

Varias cuestiones "macro" no se abordan en un análisis componente por componente como el que se acaba de realizar pero vale la pena mencionarlas rápidamente. En efecto, es más un asunto de políticas que de cuestiones operativas y programáticas como las que han sido el enfoque de esta evaluación realizada a mediados del programa. Sin embargo nos pueden ofrecer útiles puntos de discusión.

El primer tema tiene que ver con el rol del PMA en apoyar los esfuerzos del gobierno colombiano por mejorar la vida de las PDI. Aún confirmando la pertinencia de la OPSR actual, lo que se plantea es entender si el programa debería ser asumido por el gobierno de Colombia o, si no es tomado completamente, cuánto del proyecto debería asumir el gobierno. ¿Cuál es, por ejemplo, la interrelación adecuada entre el mandato humanitario del PMA y el fallo de la Corte Constitucional que exige al gobierno satisfacer los derechos constitucionales de las PDI? Si, por ejemplo, el PMA decidiera ejecutar un programa de menores dimensiones ¿es evidente que el gobierno estaría listo o en condición de jugar un papel mayor? Hay que notar que el Plan Nacional (pag. 10) actualmente cuenta con una inversión a cuatro años de 2,4 millones de dólares EE.UU., es decir, muy por debajo de un dólar por cada uno de los más de 3 millones de desplazados. ¿Es posible pensar, política y económicamente, en una asignación de los recursos que tenga más sentido, dadas las otras necesidades de Colombia, incluida la de resolver las causas de fondo de la violencia?

Otro planteamiento: si la OPSR estuviera estructurada de tal manera que ejecutara sólo algunos componentes (digamos, por ejemplo, sólo el componente Socorro) ¿estaría el gobierno colombiano en condición de encargarse de los otros componentes? ¿Será que la OPSR se intromete en áreas que un país de ingresos medios como Colombia debería ser capaz de manejar solo? ¿O sería posible/necesario planear una transferencia significativa de las responsabilidades entre los actores humanitarios y el gobierno colombiano de manera que éste pueda gradualmente asumir más responsabilidades del PMA en el transcurso de varias OPSR?

Un segundo conjunto de temas se relaciona con el nivel de eficacia que se puede esperar de (o que se le puede exigir a) Acción Social en términos de una rápida y oportuna respuesta a las PDI. Se mencionó en este documento que la percepción de algunos observadores es que el número de PDI no adecuadamente atendidas por Acción Social en el transcurso de los años podría alcanzar las 700.000. ¿Podría una OPSR siguiente asistir al gobierno colombiano en poner al día un acumulado de estas dimensiones? ¿O podría la OPSR responder (sólo) a las



nuevas PDI mientras que Acción Social, sola, pone al día el rezago acumulado? ¿Debería el PMA dejar que el gobierno colombiano asuma el rol principal en todas las actividades conexas con las PDI y proporcionar sólo financiación complementaria en vez de ser, como ocurre ahora, el PMA quien toma el liderazgo en muchos componentes? ¿Será que la elevada intervención del PMA en los programas de los desplazados reduce la presión sobre Acción Social de volverse rápidamente más eficaz?

Un tercer bloque de cuestiones tiene que ver con el problema eterno de la idoneidad de la ayuda alimentaria en sí. Existe un riesgo, bien identificado en los programas de ayuda alimentaria, de acentuar la dependencia de un recurso no sostenible. Por ejemplo, ¿podría un desembolso de efectivo ser más eficiente o, según la opinión de algunos críticos de los alimentos, menos propenso a crear dependencia? Los programas de algunos donantes en Colombia utilizan la transferencia de efectivo (hay que reconocerlo, no sin algunas dificultades), considerando que un ingreso del que se pueda disponer libremente es la intervención más apropiada en la vida de una persona desplazada. ¿Será que la existencia de un programa de OPSR enfocado en alimentos le da al gobierno colombiano la oportunidad de formular su respuesta en términos alimentarios cuando, en cambio, podría ser más adecuada una respuesta en términos no alimentarios o posible un mejor balance entre transferencias alimentarias y transferencias de efectivo?

Las respuestas a estas preguntas implican complicadas discusiones sobre políticas y temas que deberán analizarse detenidamente en el momento en el que el PMA y el gobierno colombiano preparen la próxima OPSR.



## 5. CONCLUSIONES

Resumiendo los hallazgos, el equipo de evaluación llega a las siguientes conclusiones:

### 5.1 Pertinencia

Las intervenciones, concebidas en esta OPSR como respuestas en el marco de una *continuidad entre el socorro y la recuperación*, son de suma importancia para las necesidades de las PDI, para una asistencia inmediata después del desplazamiento y como una respuesta flexible a las necesidades a las que se enfrentan en los meses sucesivos. Las PDI constituyen un objetivo totalmente apropiado para el programa. El programa es pertinente para el contexto colombiano en rápida evolución gracias a la gama de respuestas que ofrece. Responde a graves necesidades de la población objetivo a través de una variedad de intervenciones diseñadas y, por lo general, realizadas adecuadamente (mitigando una amplia gama de necesidades de distintos grupos).

Tal como se mencionó, la OPSR propone una división 38/62 entre Socorro y Recuperación y los informes del 2006 confirman esta repartición de los recursos. El equipo de evaluación conceptúa que, dadas las actuales condiciones colombianas, es importante *satisfacer las necesidades de la programación de socorro primero*. La posición de los evaluadores es que el componente de Socorro constituye una intervención de suma importancia. En la nueva OPSR habrá que pensar en monitorear continuamente esta repartición y ajustarla con base en las necesidades evaluadas, digamos, una vez al año. Es muy posible que cambie de región a región.

Una excelente innovación ha sido la inclusión de los desplazados no registrados como grupo objetivo nuevo y especial en esta OPSR. Adicionalmente, la OPSR ofrece al gobierno colombiano y a los donantes internacionales un importante mecanismo dirigido a las *comunidades en situación de riesgo* (sometidas a bloqueo, confinadas, en resistencia, fumigadas), escasamente la única ayuda que llega a estos grupos. Además, las poblaciones afro colombianas e indígenas constituyen un grupo beneficiario especialmente pertinente para la OPSR. El gobierno de Colombia, las agencias colegas de la ONU y la amplia comunidad de ONG internacionales y nacionales respaldan integralmente el programa y la gestión de la operación por parte del PMA goza de mucho respeto en todo el país.

Cada uno de los componentes del programa se ha considerado pertinente en una medida distinta y por diferentes razones.

- El socorro es pertinente porque tiene muchas modalidades programáticas para atender las necesidades de las PDI en tiempos de altísima vulnerabilidad.
- La alimentación escolar es pertinente porque ayuda de manera sustancial a los niños y niñas desplazados a reintegrarse en la sociedad y también parece ser un seguimiento pertinente a la continuidad entre el socorro y la recuperación.
- La alimentación preescolar es pertinente como una continuación del apoyo para el menor desplazado que haya superado la etapa inmediatamente siguiente al desplazamiento, sin embargo tiene limitaciones ya que no resulta claro si los objetivos son educativos, nutricionales o ambos.
- Los componentes MGL y RN se consideraron pertinentes frente a las necesidades pero limitados debido a la dilución de la ración y a la falta de un seguimiento nutricional.
- Los componentes APT y APC constituyen una respuesta pertinente a las necesidades siempre en evolución de las PDI en muchas actividades de recuperación de los medios de subsistencia.



El debate acerca de cuál de las numerosas intervenciones exitosas sea la más pertinente es un debate legítimo. Dado el mandato corporativo del PMA de alcanzar las personas más necesitadas en situaciones de emergencia, el equipo de evaluación se inclina por pensar que el aspecto del programa relacionado con el Socorro es merecedor de un apoyo presupuestal adicional.

## 5.2 Eficiencia

Una interrupción considerable del abastecimiento constituyó un contratiempo grave para la eficiencia del programa y ocasionó un enorme trastorno para algunos de los organismos co-ejecutores, algunos componentes y muchas operaciones de las sub oficinas. Además, los recursos alimentarios han sido limitados frente a la enorme necesidad que el mismo equipo de evaluación ha podido confirmar.

Los criterios de focalización variaban según el componente y algunos criterios gozaban de un entendimiento y un respeto mayor en todos los componentes. La eficiencia de las actividades era distinta en cada componente:

- El socorro se logró en un 100% de la meta utilizando el 34,6% de los recursos alimentarios.
- La alimentación escolar se logró en un 84% de la meta utilizando el 14,8% de los recursos alimentarios.
- La alimentación preescolar se logró en un 85% de la meta utilizando el 5,3% de los recursos alimentarios.
- El componente MGL se logró en un 185% de la meta utilizando el 8,3% de los recursos alimentarios.
- El componente RN se logró en un 120% de la meta utilizando el 7,5% del total de los recursos alimentarios.
- Alimentos por trabajo se logró en un 125% de la meta utilizando el 13,3% de los recursos alimentarios.
- Alimentos para la capacitación se logró en un 119% de la meta utilizando el 16,2% de los recursos alimentarios.

Aunque el logro de estas metas en el programa es satisfactorio, se alcanzó un resultado sustancialmente superior a lo previsto en el caso de las mujeres gestantes y lactantes y de los niños y niñas en situación de riesgo gracias al uso de recursos destinados a otros componentes. Vale la pena aclarar que discutiblemente podrían considerarse las intervenciones con dichos grupos poblacionales como las menos efectivas del programa. También los APT y los APC muestran logros superiores similares aunque es probable que este resultado se justifique más por su eficacia como vehículos de recuperación.

La eficiencia del programa ha mejorado considerablemente frente al proyecto anterior pero éstas son áreas que podrían mejorar aún más.

- La base del Objetivo Estratégico actual, “estabilizar los medios de subsistencia y mejorar la resistencia”, no parece ser la mejor elección sobre la cual desarrollar esta OPSR ni parece ser la descripción más eficiente de lo que la OPSR puede legítimamente esperar lograr en el contexto de las actuales condiciones en Colombia.
- El marco lógico de la OPSR, elaborado antes de que el Plan Estratégico corporativo enfatizara el rastreo de los indicadores de metas, no es un documento sólido y, como tal, no



ha ayudado a la Oficina de País a reconocer las áreas en las que habría tenido que fortalecer sus operaciones.

- La estructura de las sub oficinas ha sido reforzada y se desempeña bien. La creación de una nueva sub oficina y varias nuevas oficinas satélites ha sido una decisión buena, aunque costosa. Habría que evitar expansiones adicionales a no ser que sean acompañadas por una administración más eficiente en otras áreas de la Oficina de País.
- El funcionamiento de los Comités Regionales conformados por PMA/AS/ICBF es, por lo general, sólido y representa un avance considerable frente al programa anterior en lo que concierne la toma de decisiones informadas y descentralizadas acerca de los proyectos.
- El departamento de logística en la OPSR ha sido fortalecido y parece operar a plena satisfacción.
- Se han afinado los mecanismos de selección y, aunque no se apliquen globalmente, aseguran que los beneficiarios necesitados se incorporen al programa.
- El Manual de Procedimientos sirve de guía integral y coherente para los co-ejecutores.
- El SIMVA es una herramienta útil para evaluar la vulnerabilidad alimentaria, establecer las condiciones de la línea base y, tal vez, evaluar los logros finales. Por su costo y complejidad, es una herramienta menos eficiente para monitorear los logros en progreso.
- El departamento de monitoreo y evaluación ha sido afianzado considerablemente y se desempeña en gran medida satisfactoriamente. El monitoreo de los productos se realiza de manera generalmente satisfactoria y se visita un gran número de proyectos. La medición de los resultados es un área de futuro crecimiento. Muchos de los organismos co-ejecutores más sólidos del programa están, efectivamente, rastreando los resultados y ésta es una información de la cual el PMA podría hacer un mejor uso.
- El reciente estudio de caso cualitativo realizado a mediados del programa acerca de 760 hogares ofrece un buen panorama de las actuales condiciones de los hogares desplazados en dos dimensiones de impacto, sin embargo el equipo no pudo inferir la causalidad.

### 5.3 Eficacia

Se podría argumentar que la naturaleza de una Operación Prolongada de Socorro opera en contra de una rigurosa evaluación de la eficacia. En efecto, podría ser en parte debido a esta razón que la Oficina de País se ha centrado, en los primeros 18 meses de la actual OPSR, en la medición de productos y menos en la medición de resultados, quizás sosteniendo que muchas intervenciones del programa duran pocos meses y tendrán un efecto limitado en cambiar la vida de las personas. No obstante, por más difícil que una medición de esta naturaleza pueda ser, la política corporativa, así como una buena práctica de desarrollo, sugiere que la medición significativa de la eficacia es una obligación esencial de un programa.

- El equipo encontró el componente Socorro particularmente eficaz. Responde a una gran población de PDI cada año y ofrece una ayuda significativa a esos grupos más vulnerables sin, aparentemente, crear una dependencia. Está dirigido a varios grupos distintos de desplazados, ahí “donde ellos están”, ya sea que se encuentren en comunidades sometidas a bloqueo, confinadas o fumigadas, en pequeños pueblos o en barrios urbanos periféricos. No se están recopilando los datos relativos al *grado* de eficacia que el componente ha logrado, es decir, la medida en la cual se ha llevado a cabo la plena reintegración económica de los beneficiarios. No obstante, el equipo de evaluación consideró este componente como el más importante del programa.
- La alimentación escolar parece ser una intervención eficaz. Son muchos los informes que mencionan altos niveles de energía y un mayor nivel de atención por parte de los niños beneficiarios y esto puede fácilmente observarse. Algunos monitoreos de los resultados



sugieren que la asistencia escolar resulta más atractiva con la alimentación escolar y los niños desplazados más necesitados se alimentan por lo menos una vez al día como resultado de esta actividad. En los casos en los cuales la OPSR finalice su apoyo después de un solo año, los beneficios a más largo plazo no podrán, por supuesto, lograrse.

- La eficacia de la alimentación preescolar parece depender en gran medida de la calidad del organismo asociado en la ejecución del programa. Si el asociado es un organismo institucionalmente sólido no sólo se apalancan recursos adicionales sino que se logran también objetivos educativos junto con la probabilidad de obtener incluso algunos resultados nutricionales difíciles de alcanzar. Si el asociado es un grupo comunitario ad-hoc o si los líderes comunitarios tienen un enfoque menos holístico e integral, es difícil diferenciar el apoyo preescolar de una alimentación generalizada para menores de cinco años.
- Debido al tamaño pequeño de la ración, a que la ración termina diluyéndose con toda la familia, a la falta de un enfoque en los objetivos nutricionales y a otros factores, el componente de las mujeres gestantes y lactantes y el de los niños y niñas en situación de riesgo se juzgaron ineficaces excepto cuando eran manejados por asociados institucionales muy sólidos.
- APT y lo APC se consideraron componentes eficaces del programa, sobre todo si son parte de iniciativas más amplias de desarrollo, en parte debido a la amplia variedad de actividades de recuperación apoyadas por APT y APC y en parte debido a su potencial de restablecer los medios de subsistencia, desarrollar capital humano o crear activos. La agricultura, la vivienda, agua y saneamiento y la creación de habilidades de trabajo parecen ser áreas de particular sinergia.

El porcentaje de liderazgo femenino del programa en la Oficina de País es elevado. Muchas intervenciones están dirigidas específicamente a las mujeres y las mujeres beneficiarias son el 55% del total. Algunas intervenciones tienen como meta específica los más vulnerables, es decir, adolescentes embarazadas. El equipo pudo observar, durante el viaje de evaluación, numerosos ejemplos de empoderamiento de mujeres.

El programa demuestra una buena complementariedad entre PMA y los actores del gobierno colombiano y entre el PMA y las ONG. El gobierno colombiano ha contribuido al programa con importantes recursos financieros, en especie y con personal. Las ONG han aportado recursos adicionales y al mismo tiempo han proporcionado una visión holística que de otra manera no estaba contemplada en los documentos del programa. Una sociedad civil reforzada es, por cierto, un resultado indirecto del programa.

A nivel más conceptual y menos operativo, todos los entrevistados, prácticamente, calificaron la relación del PMA con las otras agencias de Naciones Unidas muy positiva. Aún queda un espacio importante para que el PMA fortalezca los vínculos entre las *comunidades* y otros actores de la ONU y mejorar el flujo de información sobre las condiciones de las PDI hacia otras agencias de Naciones Unidas podría ser una manera de hacerlo.

La OPSR ha logrado importantes efectos secundarios. Un efecto ampliamente referido es que la presencia del PMA en el terreno contribuye a mejorar las condiciones de seguridad para los desplazados en situación de riesgo. Las actividades del programa han ayudado a fortalecer la cohesión en las comunidades. Una mayor autoestima y otros beneficios psicosociales son otros efectos que es posible deducir y a veces observar directamente.





## 5.4 Conexión

Se hizo evidente durante la evaluación que iba a ser más apropiado analizar el potencial de conexión de una operación organizada en gran medida para un marco corto de tiempo que juzgar su sostenibilidad en sí.

### Consonancia con las prioridades nacionales

A nivel nacional, la OPSR concuerda plenamente con las necesidades y los problemas de más largo plazo identificados por el gobierno colombiano, los demás organismos internacionales, las ONG locales e internacionales y los beneficiarios. Ha desarrollado una respuesta flexible a una extensa situación de desplazamiento y al mismo tiempo ha creado una fuerte asociación entre el PMA, Acción Social y el ICBF para atender a las necesidades de las PDI. Ayuda a Acción Social a responder a los fallos de la Corte Constitucional (dirigiendo la atención a las PDI registradas) y al mismo tiempo crea un espacio especial de atención para las PDI no registradas, recomendado por todos los demás expertos en el tema.

### Los beneficios de la ayuda continúan

La probabilidad de que los beneficios derivados de la ayuda sigan después de que el PMA termine el programa depende de la naturaleza de la intervención y varía según el componente.

- Una meta global de la OPSR es que la gente pase del socorro a la recuperación. Así, hay una conexión obvia con unos mejores medios de subsistencia para quienes reciben ayuda de Socorro que les permite iniciar una nueva vida. Sin embargo y tal como se señaló en este documento, la Oficina de País en la actualidad no rastrea información sobre este tema.
- Se produce una conexión evidente entre Socorro y Recuperación para aquellas personas que logran aprovechar los aspectos de recuperación del programa y el equipo de valuación infiere que esto está ocurriendo especialmente en los componentes APT, APC, alimentación escolar y preescolar llevados a cabo con sólidos asociados institucionales. En estos componentes, las PDI necesitadas siguen recibiendo apoyo para hacer la transición hacia sus nuevas vidas.
- La conexión entre Socorro y Recuperación es más difícil de distinguir en la alimentación preescolar realizada con asociados institucionales débiles y en los componentes MGL y RN. Esto se debe a que, en estas áreas, el *propósito* global de cada actividad no resulta claro en los documentos del programa

### Continuación de los programas después de la salida del PMA

¿Qué probabilidades hay de que los programas apoyados por el PMA sigan operando si el PMA sale de un área geográfica para pasar a otra? Esta es una pregunta un tanto imposible de contestar. En la actual OPSR se han construido vínculos fuertes con Acción Social y el ICBF, tanto conceptuales como operativos, que impulsan estas dos contrapartes a asumir roles más amplios en la respuesta a la crisis de las PDI: También hay información de que ambas entidades se han vuelto institucionalmente más profesionales y eficientes en los últimos años, aunque hay que decir que la mayoría de los entrevistados considera que aún falta mucho por recorrer antes de poder decir que una de las dos entidades está lista para asumir la responsabilidad plena de ese programa. Aun suponiendo (y esto es discutible) que el gobierno colombiano pueda asumir la plena responsabilidad económica de un programa de 50 millones de dólares de EE.UU. para los desplazados, la realidad política implica que sería imposible alcanzar grandes sectores de la población desplazada sin la colaboración de organismos asociados en la implementación, una



metodología con la cual el gobierno colombiano no está familiarizado. Tal vez, uno de los meta-objetivos de la próxima OPSR podría ser el de pensar en crear sistemas que podrían ser asumidos por el gobierno colombiano para manejar una OPSR totalmente colombiana. (Ver también la recomendación final)

### Una respuesta fortalecida del gobierno colombiano frente a las PDI

¿Contribuye la intervención eficazmente a fortalecer las acciones del gobierno colombiano frente a las PDI? La respuesta a esta pregunta es definitivamente sí y por varias razones. Porque la operación ayuda al gobierno a mantener el tema de las PDI en la primera fila de la conciencia nacional e internacional, porque abre una “ventana” especial para los desplazados no registrados como ningún otro actor puede hacerlo y porque brinda una ayuda global a las PDI en un momento de crisis en sus vidas.

### Estrategia de salida factible

Una estrategia de salida factible, enmarcada en el tiempo, aún no existe y tampoco es pertinente en las condiciones de Colombia donde, probablemente, la situación de las PDI se deteriorará en el futuro inmediato.

## **5.5 Operaciones futuras**

Desde el 2000, la estrategia del PMA ha evolucionado considerablemente y la OPSR actual es totalmente adecuada en el contexto de la situación humanitaria en Colombia. El enfoque en las PDI es tan válido como siempre y, según la mayoría de los entrevistados, es probable que siga manteniéndose válido en el futuro inmediato (5-10 años).

Con respecto a las siguientes preguntas: ¿El PMA juega un papel frente a un mayor acceso? y ¿Puede o debe el PMA jugar un papel más allá de la entrega de la ayuda? Acerca de estas preguntas, el equipo de evaluación, que sólo ha estado en el país tres semanas, no toma una posición definitiva sino que se limita a plantear algunos temas.

Hay ventajas y desventajas reales que deben analizarse con cuidado entre un incremento de la Presión Política y del Acceso, es decir hay que poner en la balanza una mayor presión sobre el gobierno colombiano frente al actual reconocimiento por parte de los grupos armados del PMA como un actor neutral.

Puede haber pros y contras entre el discurso politizado a nivel nacional y la relación de gran colaboración observada en el campo que es actualmente una característica del programa.

¿No podría un perfil de presión política mayor por parte del PMA tal vez generar un efecto contraproducente y endurecer la resistencia (por parte de algunos sectores por lo menos) a reconocer las necesidades de las PDI no registradas?

Finalmente, si las perspectivas de una paz duradera no son buenas, como es presumible, a corto y mediano plazo, sólo hay un número limitado de actividades (nuevas, adicionales) de la OPSR que pueden emprenderse *sin sobrecargar demasiado* las actuales operaciones eficaces del programa.

Todas estas cuestiones deben sopesarse con cuidado antes de tomar la decisión de embarcarse en una acentuada campaña de Presión política.



## 6. RECOMENDACIONES

### 6.1 Fortalecer la formulación de los objetivos estratégicos, diseñar un marco lógico consecuente enfocado en resultados y medir los resultados

Los evaluadores recomiendan que se vuelva a reflexionar sobre la formulación del Objetivo Estratégico de la nueva OPSR. Una revisión de la directriz corporativa SO2<sup>27</sup> sugiere que los indicadores para rastrear el SO 2 no representan unas metas totalmente factibles en Colombia y, por esto, el SO2 no debe seguir siendo el *único* fundamento conceptual del programa. Los objetivos SO3 (nutrición) y SO4 (educación) deberían incorporarse en la formulación de metas de la nueva OPSR cuando sea pertinente.

Como parte de esta reformulación, la nueva OPSR debe desarrollar un Marco Lógico que incluya metas nutricionales, en especial en los componentes MGL y RN y tal vez también en los de alimentación escolar y preescolar. El equipo reconoce que, tal como está redactada, la actual OPSR no requería esto y, por lo tanto, no es apropiado culparla por no haberlo hecho. Dicho esto, ha llegado el momento ahora de iniciar a postular y rastrear los resultados.

La nueva OPSR también debería rastrear los resultados de todos los demás componentes de los proyectos. Establecer un sistema de rastreo de resultados alineará la nueva OPSR con la política corporativa y es el paso lógico en la evolución de un departamento de monitoreo y evaluación en completa operación en la Oficina de País. De esta manera, la Oficina de País tendrá la oportunidad de determinar si los componentes ineficaces del programa deben reducirse o eliminarse, como en el caso, por ejemplo, de los componentes MGL y RN y finalmente ayudará a mejorar significativamente la vida de los beneficiarios de la OPSR. También puede ofrecer criterios para determinar si algunos (pequeños/ineficaces) asociados comunitarios deben suspenderse o cómo pueden fortalecerse.

La nueva OPSR debería desarrollar criterios para determinar si algunas áreas geográficas de alta concentración de desplazados necesitan más ayuda nutricional y deben por esto recibir un porcentaje mayor de los recursos. Un nivel de malnutrición aguda del 8,8% comparado con una cifra nacional de 1,4% y un 21,9% de malnutrición global comparado con un valor nacional del 7% sugieren Tumaco pero cifras similares podrían citarse en el caso de Cali, Valledupar y Chocó y tal vez en otras áreas. El equipo reconoce que se trata de un tema complicado.

El equipo recomienda que se les pida a organismos institucionales capaces iniciar a rastrear la medición de resultados (muchos ya los están haciendo). Hacerlo mejorará los resultados al igual que los co-ejecutores de otros lugares. Parte de ese rastreo puede hacerse también de manera rutinaria como parte de las visitas de monitoreo que ya se están llevando a cabo.

La nueva OPSR también debería desarrollar un marco lógico que especifique más indicadores de medios de subsistencia, especialmente en los componentes APT y APC. Entre los resultados potenciales por rastrear, están los siguientes:

- Creación de activos generados a partir de las mejoras de viviendas.
- Reintegración de los medios de subsistencia generados a partir de los proyectos agrícolas.
- Mejoramiento de la salud generado a partir de los proyectos hídricos y de saneamiento.

<sup>27</sup> Thematic Guidance: Results-Based Management: “Designing and Implementing SO2 Project Baselines: A Guide for WFP Country Offices”



- Empleo generado a partir de proyectos de desarrollo de habilidades.

Puesto que la actual OPSR plantea mejorar los vínculos con los centros de salud, podría ser útil desarrollar indicadores para medir este resultado en la nueva propuesta.

Una recomendación resumida es que la nueva OPSR debería apuntar más allá de la (mera) entrega de alimentos y entender cómo las vidas de las PDI cambian a raíz de su participación en el programa.

## 6.2 Redistribución de ciertos recursos

El equipo cree que los componentes básicos de la OPSR son válidos y deberían seguir siendo los mismos: socorro, alimentación escolar y preescolar, alimentos por trabajo y alimentos para la capacitación y, siempre y cuando haya una mejor medición de los resultados, madres gestantes y lactantes, niños y niñas en situación de riesgo.

El equipo recomienda, posiblemente, cierta redistribución de los topes del presupuesto. Más recursos deberían destinarse a las poblaciones afro colombianas e indígenas por ser las más necesitadas de los necesitados y por ser los grupos más afectados por la violencia actual. Además, la OPSR actual ha identificado correctamente grupos con particulares necesidades: las PDI no registradas apoyadas a través del proyecto PANEM, las “comunidades en situación de riesgo”, las comunidades sometidas a bloqueo, confinadas y fumigadas. Estos componentes deberían seguir recibiendo apoyo presupuestario en la próxima OPSR. Según la información, el presupuesto original de la OPSR actual proyectaba la canalización de 10.000 TM aproximadamente a las PDI no registradas a través de PANEM y finalmente se entregaron 5.600 TM, es decir, más o menos el 10% del tonelaje global disponible. Es en este orden de magnitud que el equipo de evaluación alienta a la Oficina de País a que mantenga su apoyo a PANEM. La recomendación es que estos componentes se tomen en los mismos términos en los que están presupuestados en la OPSR actual y luego *se garantice su financiación* al 100% del presupuesto.

El equipo también sugiere una ponderación cuidadosa de las implicaciones de costos relacionadas con la introducción de *una ración familiar* para MGL y RN de manera que se aumente de manera considerable la ración bastante pequeña e ineficaz actualmente prevista para estas actividades.

El programa debe realizarse de manera más estricta para asegurar que los beneficiarios reciban una ración completa, tal como se había planeado. La nueva OPSR debería minimizar la tendencia a reducir la ración en componentes específicos para canalizar los “alimentos ahorrados” hacia un número mayor de beneficiarios. Cualquiera que sea la meta numérica de la nueva OPSR, ésta no debería llegar a duplicarse a través de una entrega eficaz de la mitad de lo que se planeó en un principio.

## 6.3 Mejoras de funcionamiento

Los evaluadores no ven la próxima OPSR operativamente muy distinta a la actual. Entre las numerosas cuestiones operativas destacadas en el Capítulo 4, el equipo de evaluación no ve la necesidad de cambios sustanciales en el departamento de logísticas, la estructura del departamento de monitoreo y evaluación, la estructura de las sub oficinas, el funcionamiento de los comités regionales, el contrato tripartita con el gobierno colombiano, las sensibilización sobre el tema de género, la relaciones con las ONG institucionales y comunitarias y en las relaciones con las agencias de Naciones Unidas. Todas son áreas de fortaleza del programa.



Sin embargo, se sugieren unas pequeñas mejoras operativas para el nuevo programa. Primero, se podría hacer más para asegurar que los organismos co-ejecutores del programa entiendan e interioricen los criterios de selección de metas del PMA. El equipo de evaluación reconoce que mucho de lo que se ha hecho en la actual OPSR acerca de este tema ha funcionado bien pero un taller ocasional de repaso sobre el tema podría ser conveniente para algunos grupos comunitarios co-ejecutores. El equipo sugiere que se incluya un rubro en el presupuesto para estos talleres.

La Oficina de País también podría contratar la asesoría de un consultor nutricionista para ayudar a impulsar la agenda de la nutrición. El equipo de evaluación también piensa que habría que destinar fondos para balanzas y medidores de estatura para los grupos comunitarios co-ejecutores del programa, ¿quizás con una subvención compartida 50/50?

De manera similar, los evaluadores recomiendan que se aparten del programa recursos para la capacitación del personal (empleados de la Oficina de País) en temas nutricionales y otros temas clave del programa. En términos generales, es posible que el desarrollo de oportunidades de carrera haya sido descuidado en el PMA-Colombia debido a las actuales limitaciones de presupuesto.

#### **6.4 Evaluación del balance entre socorro y recuperación**

El equipo alienta la Oficina de País a seguir reflexionando acerca de la distribución socorro/recuperación, teniendo en cuenta el mandato corporativo del PMA de maximizar la eficacia de la intervención a favor de las personas en situaciones de emergencia y ajustar la programación según sea apropiado. El equipo es de la opinión que, en la nueva OPSR, la proporción Socorro/Recuperación debería ajustarse con más frecuencia, quizás una vez al año. Tal vez, un balance 45/55 o 50/50 respondería más eficazmente a los principios del PMA, a las necesidades actuales de las PDI en Colombia y a la fortaleza inherente del mecanismo de la OPSR.

#### **6.5 Medición de la eficacia en los costos**

A la vez, el equipo de evaluación considera apropiado estudiar los temas asociados con la eficacia en los costos y la actual dispersión geográfica. Comparados con la OPSR anterior, los gastos de funcionamiento casi duplicaron. No debería haber más aumentos de gastos operativos a no ser que sean acompañados por reducciones en otras áreas del proyecto.

#### **6.6 Adquisición de recursos**

A pesar de que sea difícil preparar planes de acción frente a eventos totalmente externos, los gerentes de alto nivel en Roma y en Bogotá deben hacer todo lo que está en su poder por evitar que se repita una interrupción del suministro como la que ocurrió en octubre de 2006. Al mismo tiempo, los jefes de más alto nivel deben hacer todo lo posible para incrementar la actual relación de recursos presupuestados frente a financiados que es actualmente de 29.000 TM frente a un presupuesto de 70.000 TM. Ningún programa puede operar exitosamente con un 42% del presupuesto.



## **6.7 Mantener el rol del PMA en el contexto de responsabilidad global del gobierno colombiano**

Una recomendación de alguna forma “teórica” pero en todo caso importante es que la nueva propuesta no debe olvidar que el rol del PMA en el apoyo a las PDI no exonera al gobierno colombiano de su responsabilidad frente a esa población. El gobierno colombiano está haciendo un esfuerzo significativo por fortalecer su respuesta a la crisis de las PDI acatando el fallo de la Corte Constitucional, asignando nuevo personal y nuevos recursos económicos significativos para las cuestiones relativas a las PDI, racionalizando las operaciones y en otras áreas. El PMA es un colaborador importante en todas estas actividades pero sólo puede actuar como agente del gobierno colombiano y no como si fuera el propio gobierno. Una forma de volver operativa esta idea podría ser el desarrollo de un Plan de Transferencia de Responsabilidades sustancial para uno u otro componente (ver también el párrafo final más adelante).

## **6.8 Posible aumento de la cantidad de apoyo a las PDI**

Finalmente, los evaluadores señalan que una reciente revisión del presupuesto ha llevado la OPSR actual de 50.000 a 70.000 TM, un paso importante para responder a las actuales necesidades. Incluso, 70.000 TM podrían no ser suficiente. El equipo de evaluación da fe de que hay miles de beneficiarios, correctamente seleccionados, en lista de espera en cada componente del programa y ha señalado el “estiramiento” de muchas raciones para llegar a más beneficiarios. En algunos departamentos, la cobertura actual de las PDI es sólo un tercio del total. Personas entrevistadas y confiables sugieren que por cada persona desplazada registrada hay por lo menos una no registrada. El equipo recomienda un incremento del tamaño de la ración para mejorar la eficacia. Esto requerirá significativos recursos alimentarios adicionales.

El equipo de evaluación cree que el tamaño apropiado para un programa de respuesta a la situación de las PDI de Colombia podría estar en el orden de **100.000 TM**. Obviamente, esta es una cifra “teórica”, hay que estudiarla cuidadosamente analizando los perfiles de seguridad alimentaria de las diferentes poblaciones y desarrollarla con un análisis integral de seguridad alimentaria como la que precedió la OPSR actual. También, hay que tomar en cuenta las personas que están actualmente en las listas de espera de la OPSR y que sería deseable que las raciones familiares fuesen apropiadas. Si análisis de esta naturaleza confirman una expansión del alcance, los evaluadores recomiendan que la nueva OPSR se amplíe sin un aumento sustancial de los gastos de funcionamiento.

Un programa de expansión de este tipo no debería, naturalmente, ser asumido por el PMA solo. Hay que encontrar caminos para incrementar la participación y la contribución del gobierno colombiano en un programa ampliado, tal vez creando un plan de transferencia significativo en el que, por ejemplo, el gobierno colombiano asuma la responsabilidad plena de la ejecución para un componente u otro del programa durante la vigencia de la siguiente OPSR. Otra manera de lograrlo podría ser, quizás, la incorporación de recursos complementarios en efectivo entregados a las PDI por el gobierno colombiano. Quizás, un plan de transferencia podría reflejar una mezcla de las dos modalidades. Esta estrategia además contribuiría a una mayor sostenibilidad y conexión.