

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 8-11 de noviembre de 2010

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2010/6-C
7 octubre 2010
ORIGINAL: ESPAÑOL

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN PROLONGADA DE SOCORRO Y RECUPERACIÓN COLOMBIA 105880

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, OE*: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación, OE: Sr. M. Denis Tel.: 066513-3492

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Evaluación.

RESUMEN

La situación humanitaria a la que se enfrenta Colombia después de más de 40 años de violencia ha dado lugar a una de las tasas de población desplazada más elevadas del mundo. El PMA trabaja conjuntamente con el Gobierno de Colombia mediante una coordinación y colaboración estrechas para atender a la población desplazada y vulnerable.

La operación sigue siendo pertinente para el contexto y desempeña un papel importante en el marco de las entidades que prestan asistencia humanitaria a la población desplazada. Se llevan a cabo proyectos de asistencia alimentaria basados en cinco modalidades distintas: socorro; asistencia a niños en situación de riesgo; asistencia a mujeres gestantes y lactantes; alimentación escolar de emergencia, y actividades de alimentos por trabajo (APT) o de alimentos para la capacitación (APC).

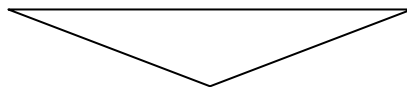
Hasta el mes de marzo de 2010, había recibido asistencia el 92% de los beneficiarios previstos y se había distribuido el 52% de los alimentos que estaba previsto entregar. Esto significa que se habían reducido las raciones en el marco de las modalidades de APT/APC y de socorro y que se había reducido asimismo la duración de los proyectos correspondientes a estas modalidades. El promedio nacional de las entregas efectuadas puntualmente es del 79%. Los beneficiarios y los asociados cooperantes han indicado que están muy satisfechos con la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR), tanto por lo que se refiere a la calidad de los productos proporcionados como a la puntualidad de las entregas.

La OPSR ha logrado efectos positivos en el estado nutricional y de salud y en la calidad de vida de los beneficiarios. Cabe destacar el papel de la OPSR a la hora de subsanar las deficiencias en la asistencia, lo cual facilita la transferencia de los beneficiarios a los programas gubernamentales. Además, la OPSR contribuye a una mayor visibilidad de la población desplazada y vulnerable que queda desatendida por deficiencias en la asistencia; a la protección de las poblaciones que viven en contextos de violencia; al fortalecimiento del tejido social, y al fomento de la capacidad como resultado de las asociaciones establecidas y del efecto multiplicador logrado.

La flexibilidad de la estructura organizativa y la creatividad del PMA en Colombia son factores positivos que explican el éxito de la OPSR. Sin embargo, aún deben afrontarse diversos desafíos, tales como: la disminución paulatina de los recursos, la procedencia y naturaleza de los recursos disponibles, la naturaleza cambiante de la violencia, las deficiencias organizativas constatadas a nivel de los asociados y la ampliación del sistema de información.

A raíz de la evaluación se ha formulado una serie de recomendaciones relacionadas con la programación, los estudios del impacto, la estructura de la oficina del PMA en el país, el sistema de información, el marco lógico y la financiación.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la operación prolongada de socorro y recuperación Colombia 105880” (WFP/EB.2/2010/6-C) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.2/2010/6-C/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento titulado “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2010 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.

ANTECEDENTES

1. La situación humanitaria a la que se enfrenta Colombia después de más de 40 años de violencia ha dado lugar a una de las tasas de población desplazada más elevadas del mundo. Se estima que, hasta la fecha, el número total de los colombianos que se han visto obligados a abandonar sus zonas de origen para reinstalarse en zonas urbanas puede superar los 3 millones, lo que convierte a la población desplazada de Colombia en la segunda mayor del mundo, después de la del Sudán.
2. A finales de los años noventa, se introdujo una ley nacional para responder a la situación de la población desplazada. Desde entonces, la Corte Constitucional ha dictado una serie de sentencias que obligan al Gobierno a proporcionar asistencia a esa población.
3. La Junta Ejecutiva del PMA aprobó a principios de 2008 la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 105880, iniciando así la cuarta operación desde el año 2000 dedicada a ayudar a las personas desplazadas internamente (PDI) y otros grupos afectados por la violencia en el contexto de la situación de crisis humanitaria existente en Colombia. Los objetivos operacionales han sido: prevenir el deterioro de la seguridad alimentaria, mejorar el estado nutricional de los desplazados y apoyar el desarrollo del capital comunitario y humano en un contexto de recuperación a largo plazo. La OPSR tiene como prioridad proteger el estado nutricional de las mujeres gestantes y lactantes y de los niños menores de 6 años.
4. El PMA trabaja conjuntamente con el Gobierno de Colombia mediante una coordinación y colaboración estrechas con dos instituciones gubernamentales encargadas de atender a la población desplazada y vulnerable: la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (AS) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
5. En el marco de la OPSR se llevan a cabo proyectos de asistencia alimentaria basados en cinco modalidades distintas: socorro; asistencia a niños en situación de riesgo; asistencia a mujeres gestantes y lactantes; alimentación escolar de emergencia, y actividades de alimentos por trabajo (APT) o alimentos para la capacitación (APC). Asimismo, el PMA brinda asistencia técnica, promueve el desarrollo de las capacidades de los asociados locales y nacionales y participa en campañas de promoción y sensibilización destinadas a potenciar las políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutrición. La OPSR presta una atención especial a la necesidad de reducir los déficit de asistencia humanitaria existentes y a tender puentes de diálogo y asistencia entre los beneficiarios y las entidades gubernamentales.
6. El fenómeno del desplazamiento en Colombia es de dos tipos: el desplazamiento masivo y el “gota a gota”. El desplazamiento masivo, según el Decreto 2569 por el que se reglamenta la Ley 387 de 1997, se define como el desplazamiento conjunto de 10 o más hogares o de 50 o más personas. El desplazamiento gota a gota se caracteriza por desplazamientos constantes de un número pequeño de individuos o de familias. A diferencia de otros países, en Colombia predominan los desplazamientos de este último tipo. Este fenómeno plantea para la OPSR un reto complejo y difícil de abordar, ya que, ante los movimientos constantes de PDI, debe generarse una capacidad de respuesta —descentralizada y flexible— basada en una amplia y diversa red descentralizada de asociados cooperantes (Iglesia, organizaciones no gubernamentales [ONG], organismos gubernamentales, etc.). Al colocarse entre los servicios de atención gubernamental centralizados, por un lado, y las estructuras descentralizadas de los asociados cooperantes de pequeño tamaño, por el otro, la OPSR desempeña un papel muy importante para suplir las carencias y complementar la respuesta del Estado ante la situación de desplazamiento.

7. Los factores relativos al contexto y las asociaciones tácticas y estratégicas en la OPSR influyen en el diseño y la determinación de la modalidad de asistencia. En la operación se otorga prioridad a las modalidades de asistencia a los niños en situación de riesgo y las mujeres gestantes y lactantes dentro de un programa integral destinado a las familias desplazadas y las comunidades beneficiarias vulnerables, y se presta especial atención a los grupos étnicos —afrocolombianos e indígenas— afectados por la violencia. Dentro de la modalidad de asistencia a las mujeres gestantes y lactantes, una característica nueva es la intención de garantizar que los proyectos estén vinculados con actividades de atención de salud y nutrición a través de instituciones sanitarias, además de tratar de conectar a los beneficiarios con el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Por lo tanto, para lograr la aprobación, los proyectos han de estar vinculados a una entidad del sistema de salud, o al menos estar apoyados por ella.
8. En el Cuadro 1 se exponen los objetivos institucionales y se resumen las modalidades de asistencia, junto con los indicadores establecidos para medir el impacto.

CUADRO 1: MARCO LÓGICO Y MODALIDADES DE ASISTENCIA
<p>Objetivo Estratégico 1: Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias. <i>Modalidad: Socorro</i> Meta: Reducir las distintas formas de hambre en las zonas seleccionadas. Efecto 1.1: Consumo de alimentos suficiente durante el período de prestación de asistencia a los beneficiarios de las distribuciones generales de alimentos.</p>
<p>Objetivo Estratégico 3: Reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición. <i>Modalidades: Actividades de APT, APC, alimentación escolar de emergencia</i> Meta: Reducir las distintas formas de hambre en las zonas seleccionadas. Efecto 3.1: Consumo de alimentos suficiente durante el período de prestación de asistencia a los beneficiarios de las actividades de APT y APC. Meta: Proteger y fortalecer los medios de subsistencia. Efecto 3.2: Ampliación del acceso a la educación en las zonas seleccionadas. Efecto 3.3: Estabilización o reducción de la vulnerabilidad al hambre resultante de situaciones de emergencia complejas.</p>
<p>Objetivo Estratégico 4: Reducir el hambre crónica y la desnutrición. <i>Modalidad: Asistencia a mujeres gestantes y lactantes y niños en situación de riesgo</i> Meta: Reducir las distintas formas de hambre en las zonas seleccionadas. Efecto 4.1: Mejora o mantenimiento del estado nutricional de las mujeres gestantes y lactantes y los niños menores de 6 años seleccionados.</p>

Resultados

9. En el Cuadro 2 se resumen las cifras relativas a los beneficiarios y las intervenciones. En el marco de esta OPSR, hasta el mes de marzo de 2010 había recibido asistencia el 92% de los beneficiarios previstos y se había distribuido el 52% de los alimentos que estaba previsto entregar. Esto significa que se habían reducido las raciones, principalmente las de arroz, en el marco de las modalidades de APT/APC y de socorro y que se había reducido asimismo la duración de los proyectos correspondientes a estas modalidades. En el Cuadro 3 se resumen las modificaciones introducidas con respecto a lo planeado. Se observa que la relación global entre los beneficiarios de las zonas rurales y los del medio urbano es de 31 a 69, y que en las zonas rurales se hace hincapié en las modalidades de alimentación escolar, socorro y APT. En cuanto a los productos no alimentarios suministrados por la OPSR, 1.019 proyectos diferentes recibieron suministros no alimentarios, por un valor de 4,13 millones de dólares EE.UU.

CUADRO 2: CIFRAS GLOBALES RELATIVAS A LOS BENEFICIARIOS Y LAS INTERVENCIONES					
Modalidad de asistencia	Beneficiarios		Distribuciones		Puntualidad en la entrega
	Número previsto	Número efectivo	Número previsto	Número efectivo	Porcentaje
Socorro	383 000	374 961 (97%)	17 563	6 842 (38%)	82
APT/APC (activos)	280 000	318 795 (114%)	16 426	5 253 (31%)	74
Alimentación escolar	360 000	303 691 (84%)	8 703	6 216 (71%)	79
Mujeres gestantes y lactantes	140 000	96 545 (68%)	12 726	8 399 (65%)	79
Niños en situación de riesgo	100 000	80 137 (80%)	8 190	6 483 (79%)	79
TOTAL	1 263 000	1 174 129 (92%)	63 608	33 193 (52%)	

10. Por lo que se refiere a los beneficiarios atendidos, en la modalidad de asistencia a las mujeres gestantes y lactantes se registra el porcentaje más bajo con respecto a lo previsto (68%) y su presencia en los sectores rurales es menor que en las demás modalidades. En la modalidad de APT/APC, en cambio, se ha sobrepasado el porcentaje previsto (114%). Por lo que atañe a los recursos distribuidos, la modalidad de asistencia a los niños en situación de riesgo es la que tiene el porcentaje más alto con respecto a lo previsto (79%), mientras que en la de APT/APC se registra el porcentaje más bajo (32%). Según se observa en el Cuadro 2, se está tratando de maximizar dos aspectos diferentes: por un lado, el número de beneficiarios atendidos en el marco de las modalidades de socorro y de APT/APC y, por el otro, el volumen de recursos distribuidos en las modalidades de asistencia a niños y mujeres (mujeres gestantes y lactantes, niños en situación de riesgo y niños que se benefician de la alimentación escolar de emergencia). No hay diferencias significativas entre las cinco modalidades en cuanto a la puntualidad en la entrega.

CUADRO 3: AYUDA PREVISTA Y EFECTIVA (gramos/día/persona)								
Modalidad de asistencia	Número de días de distribución de alimentos		Frecuencia de las entregas		Cantidad total de kilocalorías (día/persona)			
	Número previsto	Número efectivo	Frecuencia prevista	Frecuencia efectiva	Cantidad prevista	Cantidad efectiva		
						2008	2009	2010
Socorro	90	40-210	cada 30 días	cada 30 o 40 días	2092	1 552	1462	1 462
Niños en situación de riesgo	360	360	cada 30 días	cada 40 días	1113	1 113	113 – 1 023*	1 113
Alimentación escolar	210	210	cada 30 días	cada 30 días	706,8	707	706,8 – 590*	707
Mujeres gestantes y lactantes	360	360	cada 30 días	cada 40 días	1 200	1 200	1 200 – 1 110*	1 200
APT/APC	180	40-160	cada 30 días	cada 40 días	1 340	890	890	No disponible

* Al nivel inferior por un período de 6 meses en 2009.

Eficiencia

11. Por lo que se refiere a la eficiencia interna, el porcentaje total de gastos no alimentarios que supone la OPSR asciende al 41% (entre ellos, el 12% para el transporte terrestre, almacenamiento y manipulación [TTAM], el 2% correspondiente a otros costos operacionales directos, y el 11% para los costos de apoyo directo). Los informes relativos a la cadena de suministro de alimentos indican que, en general, en la OPSR se han evitado las interrupciones del suministro, salvo la importante interrupción del suministro de arroz que se produjo en 2009 a causa de las restricciones impuestas a la importación. En los otros productos más importantes desde el punto de vista nutricional —legumbres secas, aceite y harina— no se han observado déficit. El promedio nacional de las entregas efectuadas puntualmente (con un retraso de menos de 30 días con respecto a la fecha prevista) es del 79%, un porcentaje inferior al objetivo del 90%. No obstante, las entrevistas cualitativas con los beneficiarios y los asociados cooperantes indican que ambos grupos están muy satisfechos con la OPSR, tanto por lo que se refiere a la calidad de los productos proporcionados como a la puntualidad de las entregas.
12. En 2008, la operación recibió el 71,2% de la financiación prevista y distribuyó el 63,8% del volumen previsto. En 2009, recibió el 72% de la financiación prevista y distribuyó el 53,5% de lo planeado. El 44% de los recursos proviene de compras locales, el 12,9%, de compras regionales e internacionales, y el 43,1%, de donaciones en especie. En la Figura 1 se indican las contribuciones cumulativas de los donantes por mes. Según se observa, hay períodos en los que no se registran contribuciones confirmadas, y otros en los que las contribuciones se reciben puntualmente. Esta tendencia en la recepción de las donaciones afecta a la capacidad de la operación para emplear sus recursos en el momento oportuno. En la Figura 2 se comparan las distribuciones mensuales con los recursos disponibles y el objetivo mensual. Se observa que hay un lapso de unos tres meses, en promedio, entre la llegada de una contribución en efectivo y el momento en que los alimentos adquiridos con la misma se depositan en los almacenes del PMA. Por otro lado, el hecho de que parte de

las donaciones llegue en especie plantea la necesidad de reenvasar una parte de los alimentos para facilitar la distribución, lo que también lleva tiempo.

Figura 1: Contribuciones y necesidades (cumulativas) al mes de junio de 2010

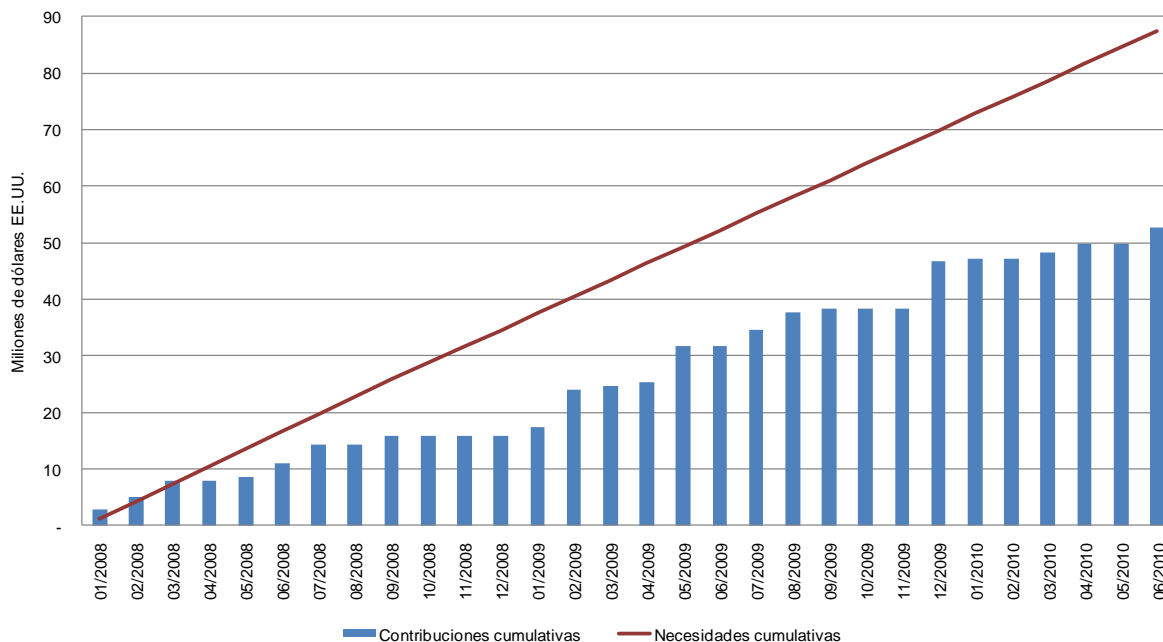
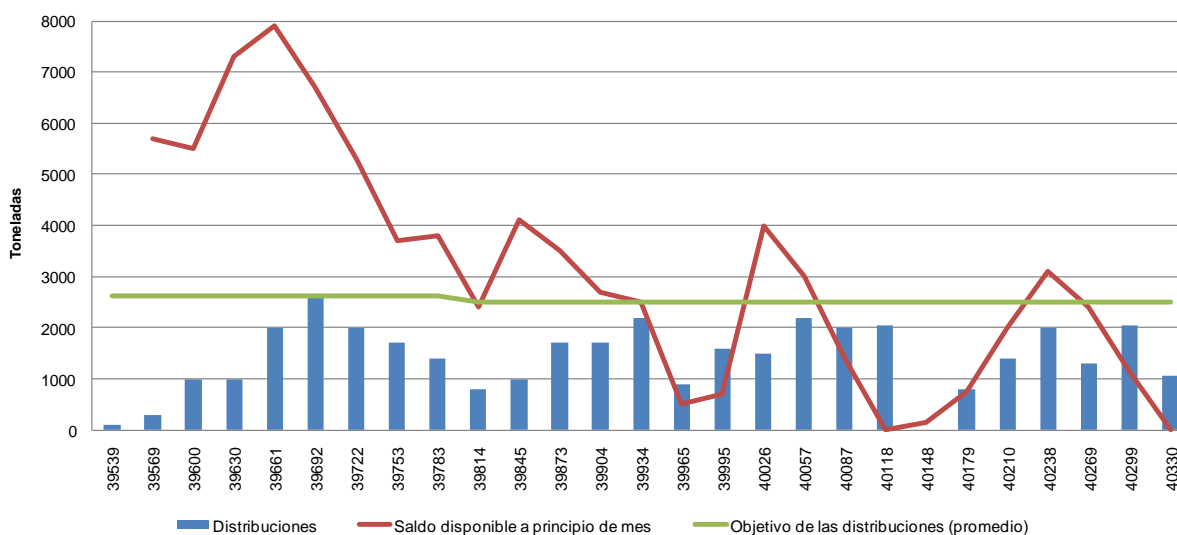


Figura 2: Recursos disponibles, distribuciones mensuales y objetivos en el marco de la OPSR 105880



Eficacia

13. En el marco lógico, a cada modalidad de asistencia se aplica una serie de indicadores para medir su impacto en la vida de los beneficiarios. Los indicadores más importantes para determinar la sostenibilidad son los que miden la transferencia de beneficiarios a programas gubernamentales y la adopción de medidas de salud (aspecto que recibe mayor prioridad en las modalidades de asistencia a las mujeres gestantes y lactantes y los niños en situación de riesgo). En el siguiente Cuadro 4 se detallan los indicadores por modalidad.

CUADRO 4: INDICADORES DE LAS REALIZACIONES	
Modalidad de asistencia	Indicadores
Socorro	Diversidad del régimen alimentario y frecuencia de las comidas Porcentaje del gasto familiar dedicado a la alimentación Porcentaje de beneficiarios transferidos a programas gubernamentales
APT/APC	Diversidad del régimen alimentario y frecuencia de las comidas Porcentaje de beneficiarios transferidos a programas gubernamentales Porcentaje del gasto familiar dedicado a la alimentación Porcentaje de hogares con mayor acceso a servicios básicos de saneamiento y suministro de agua Productos y participantes de las actividades de APT Participantes y tipos de capacitación Número de mujeres participantes Número de organizaciones comunitarias que han recibido apoyo
Alimentación escolar	Porcentaje de niños matriculados en escuelas que reciben apoyo de la OPSR Número de instituciones y de niños atendidos por programas gubernamentales
Mujeres gestantes y lactantes/niños en situación de riesgo	Diversidad del régimen alimentario y frecuencia de las comidas Porcentaje de beneficiarios transferidos a programas gubernamentales Prevalencia de la desnutrición Prevalencia de la anemia Número de beneficiarios que han recibido suplementos Porcentaje del gasto familiar dedicado a la alimentación

14. **Asistencia a mujeres gestantes y lactantes y niños en situación de riesgo.** Los estudios patrocinados por el PMA sobre la modalidad de asistencia a las mujeres gestantes y lactantes y los niños en situación de riesgo revelan un cambio en la prevalencia de la desnutrición, que es más evidente en los niños que en las madres. Un factor que contribuye a esta diferencia es el hecho de que, aunque estén destinadas a esas mujeres, las raciones se distribuyen entre todos los miembros de la familia, lo que disminuye así el impacto directo sobre las destinatarias. La inseguridad alimentaria sigue suscitando preocupación, pero un hecho positivo es que la puntuación relativa al consumo de alimentos, medida entre los beneficiarios de los proyectos, muestre una mejora en la calidad de los alimentos consumidos. En cuanto al traspaso de responsabilidades, hay distintas interpretaciones sobre el grado de éxito obtenido. Según los datos referentes a esta esfera recogidos por el equipo de evaluación, tenían acceso a los servicios de salud menos de la mitad de los beneficiarios. Sin embargo, como aspecto positivo del traspaso, se ha constatado un incremento de 10 y 14 puntos porcentuales (en la asistencia a los niños en situación de riesgo y las mujeres gestantes y lactantes, respectivamente) en el porcentaje de los

beneficiarios que reciben subsidios del Gobierno después de participar en un proyecto de asistencia a estos grupos.

15. **Alimentación escolar.** Los indicadores relativos a esta modalidad se centran en las tasas de traspaso (a nivel individual e institucional) y en las tasas de matrícula escolar. Se observa un ligero aumento en la tendencia a enviar a los niños a las escuelas que reciben apoyo de la OPSR. Hay también un incremento positivo del número de niños que reciben subsidios después de haber participado en el proyecto (entre el 48% y el 60% del total, según diversos estudios). Sin embargo, no se dispone de datos sobre el número de centros educativos que reciben apoyo del Gobierno después de su participación en los proyectos de la OPSR. En las zonas rurales esta modalidad de asistencia es la que más se utiliza (42%) y desempeña un papel importante en la protección de los niños ante el reclutamiento forzado.
16. **Socorro.** En el marco de esta modalidad de asistencia, se apoya el traspaso a programas gubernamentales de asistencia de emergencia por conducto de asociados cooperantes que puedan brindar apoyo a nivel jurídico y en el proceso de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada. Aunque se cuenta con algunos casos positivos de traspaso de responsabilidades (por ejemplo, casi el 90% de los beneficiarios, en un estudio sobre comedores infantiles realizado en una suboficina), esto no ocurre en otros aspectos relacionados con el traspaso de responsabilidades en el marco de la modalidad de socorro. En las visitas sobre el terreno, el equipo de evaluación observó que en 2010 sólo el 25% de los que se declararon desplazados fueron aceptados por el Estado. El promedio nacional de denegaciones es del 21%, según datos del Gobierno. No obstante, otros estudios nacionales patrocinados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y comunicados al equipo de evaluación indican porcentajes de hasta el 53%.
17. **APT/APC.** En estas dos modalidades se registran diferencias en cuanto a los lugares donde se presta la asistencia y a la población beneficiaria. Las actividades de APT se concentran en los proyectos rurales y hacen hincapié en el saneamiento básico o la producción agrícola. Los proyectos de APC, por su parte, son más comunes en las ciudades y cuentan con una participación mayoritariamente femenina. Pese a que en el marco lógico se da prioridad al saneamiento básico, las cifras ponen de manifiesto que, de las personas que participaron en proyectos de APT en esta fase, el 22% lo hizo en proyectos destinados a la mejora del saneamiento básico. En cuanto a los productos creados por las actividades de APT y APC, había una amplia gama de proyectos para la creación de activos individuales, agropecuarios y comunitarios, así como para la generación de capacidades, como los de alfabetización, enseñanza de oficios y prácticas de higiene. Más de la mitad de los trabajos se centraban en el apoyo a los cultivos o huertos domésticos. En la capacitación, se constata que casi la mitad de los cursos estaban orientados a la generación de ingresos. En cuanto a la tasa de transferencia a programas gubernamentales, las cifras muestran un incremento de 13 puntos porcentuales en la modalidad de APC (61% en total) y de 18 puntos porcentuales en la de APT (79% en total). Estas tasas de traspaso de responsabilidades son las más elevadas de todas las modalidades de asistencia.

Impactos directos

18. Los resultados esperados en el marco lógico se centran en el logro de mejoras en las esferas siguientes: lucha contra el hambre, lucha contra la desnutrición y fomento de los medios de subsistencia.

19. *Componente 1 – Lucha contra el hambre.* La seguridad alimentaria seguía siendo una fuente de preocupación para la gran mayoría de las familias que formaban parte de la muestra del estudio de referencia. Sin embargo, aunque sólo el 6,3% de los hogares gozaba de seguridad alimentaria, este dato representa un aumento de 4 puntos con respecto al valor de referencia inicial. Otro aspecto positivo es que la puntuación relativa al consumo de alimentos, medido al final del proyecto, muestra una mejora en cuanto a la calidad nutricional de los alimentos consumidos. Esto implica que los proyectos de asistencia a mujeres gestantes y lactantes y niños en situación de riesgo han tenido un efecto positivo en las familias. La tendencia general hace pensar que se ha mitigado la inseguridad alimentaria, si bien dos terceras partes de los encuestados presentan aún una inseguridad alimentaria moderada o grave.
20. *Componente 2 – Lucha contra la desnutrición.* En el estudio sobre los beneficiarios de las actividades de asistencia a mujeres gestantes y lactantes y niños en situación de riesgo se observó un cambio en la prevalencia de la desnutrición, más evidente en el caso de los niños que en el de las mujeres. El estudio muestra una evolución positiva, aunque por lo general insuficiente para que los miembros de un hogar dejen de incluirse en las categorías de personas vulnerables o desnutridas. Mientras los beneficiarios siguen participando en los proyectos, pueden observarse cambios positivos en su estado de salud, pero esos cambios parecen provisionales y, en su mayoría, según el estudio de referencia, se mantienen sólo durante el proyecto. El hecho de que los gastos familiares para alimentos hayan aumentado hace pensar que las familias desplazadas con niños pequeños, una vez que dejen de participar en los proyectos, no lograrán mantener el nivel de beneficios alcanzado.
21. *Componente 3 – Fortalecimiento de los medios de subsistencia.* Más de la mitad de los proyectos de APT se centraban en el apoyo a los cultivos o huertos domésticos, y otra parte significativa en proyectos de saneamiento básico. En las actividades de APC, casi la mitad de los beneficiarios participaron en proyectos relacionados con la generación de ingresos. Estas tendencias muestran las diferencias en cuanto a la utilización de ambas modalidades de asistencia. La de APT es más común en las zonas rurales, mientras que la de APC se centra más en los núcleos urbanos. Se observa un impacto positivo de estas modalidades en la vida de los beneficiarios, no sólo por los productos específicos o los alimentos entregados, sino también por los procesos de gestión de los proyectos y los efectos indirectos creados por dicha gestión, que se describen más detenidamente a continuación.

Impactos indirectos

22. Dentro de la OPSR se observan una serie de impactos indirectos —o valor añadido— derivados de la presencia de la OPSR en Colombia. Cuando se comentó el valor de la OPSR conforme al contexto, se confirió a los impactos indirectos igual o mayor importancia que a los impactos directos derivados de la entrega de alimentos. Tales impactos indirectos se clasifican en cuatro apartados generales:
- mayor visibilidad de la población desplazada y vulnerable que, por deficiencias en la asistencia, queda desatendida;
 - protección, gracias a la presencia de la OPSR, de las poblaciones que viven en contextos de violencia;
 - fortalecimiento del tejido social, y
 - fomento de la capacidad como resultado de las asociaciones establecidas y del efecto multiplicador logrado.

Factores que explican los resultados

⇒ Factores ajenos al control del PMA

23. **Eficiencia.** En la OPSR 105880, se observa una disminución paulatina de los recursos disponibles con respecto a lo previsto. La estrategia para responder a este déficit ha sido la de mantener el número de beneficiarios previsto en cada modalidad de asistencia reduciendo a la vez el presupuesto destinado a determinadas modalidades. Esta estrategia se justifica por el objetivo de aprovechar los recursos para suplir los déficit de asistencia a corto plazo y luego transferir a los beneficiarios a programas gubernamentales.
24. No sólo hay déficit de recursos para la ejecución de la OPSR, sino que el hecho de que no se sepa cuándo van a recibirse esos recursos crea dificultades de cara a la programación. En ausencia de contribuciones confirmadas, la operación debe reducir sus intervenciones en el supuesto de que tendrá que funcionar el resto del año con los recursos de que ya dispone. La llegada de contribuciones al final del año genera una percepción de subutilización. Quizá la OPSR sea más vulnerable a estos ciclos de “auge y crisis” por el hecho de que un solo donante aporte más del 50% de los recursos.
25. La naturaleza cambiante de la violencia tiene un efecto transversal en la OPSR, tanto en la eficacia como en la puntualidad de las entregas y en otros factores de eficiencia. Se prevé que la violencia siga afectando a nuevas regiones del país. Como consecuencia, la OPSR estableció ya una suboficina en Cali (que abarca los dos departamentos del Valle del Cauca y de Cauca) y una oficina satélite en las regiones de Putumayo y Nariño para responder a estas nuevas tendencias. Las zonas orientales del país representan otra región hacia donde se está desplazando la violencia. Sin embargo, hasta ahora la OPSR no ha contemplado un aumento de su presencia allí, dado que se trata de una zona con una población muy pequeña y dispersa, debido a lo cual se necesitaría una inversión muy ingente para atender a un número relativamente limitado de personas.
26. **Eficacia.** Todos los proyectos de la OPSR dan por sentado un cierto grado de capacidad de los asociados en la ejecución, sea en el nivel gubernamental, de los sistemas nacionales de educación y salud o de los asociados cooperantes, tales como centros escolares u organizaciones comunitarias. El PMA ha determinado que el valor agregado de colaborar con organizaciones de menor capacidad (como organizaciones comunitarias y ONG nacionales) supera las deficiencias constatadas en la parte organizativa y las consecuencias que esto conlleva para el nivel de eficacia de la OPSR.
27. **Impacto.** En algunos estudios del contexto patrocinados por el PMA, se observó que existen barreras estructurales que impiden una mejora de las condiciones de las familias desplazadas. Esas barreras reducirán el impacto que pueda tener la OPSR en cuanto a la protección y el fortalecimiento de los medios de subsistencia.

⇒ Factores bajo el control del PMA

28. **Dimensión de la estructura organizativa.** Desde la perspectiva del equipo de evaluación, el tamaño de los equipos regionales es bastante pequeño con respecto a la cobertura y el enfoque de la operación.
29. **Flexibilidad de la estructura organizativa.** Teniendo en cuenta las características de la violencia, del desplazamiento y de las variaciones de estos elementos entre las distintas regiones, el PMA ha creado un sistema flexible para responder apropiadamente a las necesidades en cada lugar. Esta flexibilidad es vital para hacer frente a la situación colombiana, y es algo que no se debe desestimar; pero, al mismo tiempo, conlleva sus

propios retos. Los datos sobre la puntualidad en la entrega y el TTAM se ven afectados por la necesidad de responder a la evolución de situación.

30. **Sistemas de logística – La cadena de suministro.** Hay algunos factores que afectan a la eficiencia de la operación a la hora de convertir las contribuciones en recursos distribuibles, y que, en su mayoría, son ajenos al control del PMA: 1) el elevado porcentaje de contribuciones que llegan en especie (43%); 2) el hecho de que la propia ampliación de la OPSR dependa de una base de donantes en la que uno solo aporta hasta el 50% de los recursos confirmados; 3) las dificultades registradas en las compras locales a causa de la diferencia entre los precios locales y los internacionales —en el caso del arroz esta diferencia puede llegar al 30% o el 40%—, aunque gracias a éstas se lograron muchos efectos positivos, y 4) las dificultades registradas en la distribución a los proyectos de pequeña envergadura, que son los proyectos típicos en Colombia, debido a que los productos básicos que proporcionan los donantes llegan envasados en bultos de grandes dimensiones. Además, en la tasa relativamente baja de puntualidad en la entrega (79%) —frente al objetivo del 90% que se indica en el marco lógico— influyen factores diversos, tales como la seguridad, las condiciones de las carreteras, las constataciones derivadas de las visitas de supervisores y la necesidad de aunar varias entregas a fin de organizar las rutas de distribución de la manera más eficiente posible y de minimizar así los gastos de transporte.
31. La OPSR muestra cierta creatividad en el uso de alternativas a las distribuciones de productos que llegan en especie de los donantes. El 44% de los productos básicos se compra localmente. Además, se da prioridad a las compras a los pequeños productores. El uso de los cupones puede ser otro medio para adquirir alimentos. Sin embargo, se reconoce que el alto valor añadido inherente al uso de alimentos en la operación aumenta los impactos indirectos.
32. **Sistemas de seguimiento.** En su forma actual, el sistema de seguimiento no permite detectar impactos indirectos importantes como, por ejemplo, el establecimiento de asociaciones, el efecto multiplicador, la protección, la mayor visibilidad y el apoyo a las organizaciones comunitarias. Aunque estos factores no están incluidos en el marco lógico, su valor agregado es tan evidente que valdría la pena buscar la manera de medirlos expresamente cuando la maximización de estos impactos indirectos en la ejecución de la operación influye en el nivel de eficiencia o eficacia.

CONCLUSIONES

Coherencia y pertinencia

33. La operación sigue siendo pertinente para el contexto y desempeña un papel importante en el marco de las entidades que prestan asistencia humanitaria a la población desplazada. La naturaleza de los desplazamientos sigue cambiando. Por lo tanto, será importante que en la OPSR se reconozca la necesidad de mantener la mayor flexibilidad posible para poder hacer frente adecuadamente a este fenómeno.

Eficiencia

34. La configuración de la OPSR plantea algunos desafíos en relación con la necesidad de maximizar la eficiencia. La OPSR logra hacerlo mediante el uso estratégico del efecto multiplicador y de las asociaciones establecidas con otras entidades para compartir los gastos logísticos. Asimismo, es evidente que el PMA funciona con un equipo relativamente pequeño con respecto al alcance de la operación. La percepción del equipo de evaluación

es que los obstáculos que frenan el aumento de la eficiencia se derivan, internamente, de la necesidad de mantener la flexibilidad de la OPSR y, externamente, de las tendencias que se registran a nivel de las contribuciones de los donantes y de los sistemas financieros del PMA en el plano mundial.

Productos

35. Las cifras relativas a la eficacia demuestran que se está alcanzando una elevada tasa de realizaciones con respecto a los objetivos propuestos y que, de no ser por el déficit presupuestario, se estaría logrando mucho más todavía. A pesar de dicho déficit, en el marco de la operación se ha conseguido prestar asistencia al 92% de los beneficiarios previstos, si bien con sólo la mitad del volumen de alimentos propuesto. Se tomó la decisión de ampliar lo más posible las actividades destinadas a mujeres y niños —mujeres gestantes y lactantes, niños en situación de riesgo y beneficiarios de la alimentación escolar— y de reducir los recursos para las actividades de APT y APC. En realidad, en estas dos últimas modalidades se ha atendido a un número de beneficiarios mayor del que se había previsto, aunque con raciones más reducidas de las que se habían distribuido en el pasado, y por un período de tiempo más breve. En vista de que se quiere dar mayor visibilidad ante el Gobierno a las poblaciones no abarcadas por los programas gubernamentales, tiene sentido intentar asistir al mayor número posible de beneficiarios, aunque con un volumen de alimentos más limitado y por períodos más breves.

Eficacia e impacto

36. La OPSR ha logrado efectos positivos en el estado nutricional y de salud y en la calidad de vida de los beneficiarios. Cabe destacar el papel de la OPSR a la hora de subsanar las deficiencias en la asistencia, lo cual facilita la transferencia de los beneficiarios a los programas gubernamentales. Además, la OPSR crea un efecto multiplicador por su presencia y por las modalidades de trabajo que utiliza. En muchos casos se reconocen impactos indirectos más importantes que los propios alimentos distribuidos. Sin embargo, estos impactos indirectos se percibieron solamente a través de conversaciones informales y anecdóticas con informantes clave. En su estado actual el SIO no recoge este tipo de información.

Interconexión y sostenibilidad

37. Durante la misión se hizo evidente que la conexión operativa constituye uno de los puntos fuertes de la OPSR. Se conocen varios ejemplos de asociaciones creadas y de efectos multiplicadores logrados, pero es difícil mostrar en documentos los matices del proceso de establecimiento de asociaciones y/o el grado correspondiente del efecto multiplicador alcanzado. Por otra parte, las enseñanzas extraídas de esta OPSR aún no se han sistematizado para construir un abanico de buenas prácticas, lo que en cambio resultaría valioso no sólo para el personal de la OPSR, sino globalmente para todo el PMA en general.

38. La conexión estratégica presenta aspectos innovadores, que sin embargo se encuentran aún en fase de experimentación. La relación con la ICBF y la AS constituye una primera etapa de ese proceso de conexión estratégica. El próximo paso será la formalización de convenios de cooperación con los ministerios encargados de estos programas operativos, como el Ministerio de Protección Social o el Ministerio de Educación. Debido al tamaño de los equipos en el terreno, no se ha podido dedicar un tiempo adecuado al establecimiento de esta conexión entre las operaciones y las políticas públicas, pero se han intensificado tanto la creación de asociaciones como el efecto multiplicador logrado cotidianamente sobre el terreno.

39. De momento, parece que el indicador de la transferencia a programas gubernamentales corresponde al grado de sostenibilidad en el diseño de la OPSR. No obstante, no se puede demostrar que esa transferencia permita efectivamente sostener la vida de las PDI.

RECOMENDACIONES

Programación

40. Las siguientes recomendaciones podrían tener mayor aplicabilidad en la próxima fase de la OPSR, pero quizá algunas de ellas puedan aplicarse ya en la actualidad. Los responsables de la programación deberían examinar más a fondo las recomendaciones siguientes.
41. **Recomendación 1.** Encontrar la manera de ampliar la modalidad de asistencia a mujeres gestantes y lactantes y niños en situación de riesgo en el medio rural ante las dificultades para garantizar que dicha asistencia esté vinculada con servicios de atención de salud eficaces.
42. **Recomendación 2.** Estudiar la posibilidad de aumentar el impacto de las actividades dirigidas a las mujeres gestantes y lactantes. Esto se puede lograr de dos maneras: i) convirtiendo la ración individual en una ración familiar, y ii) buscando maneras de coordinar más expresamente las medidas destinadas a las mujeres gestantes y lactantes con las otras modalidades de asistencia utilizadas en las intervenciones a nivel de los hogares.
43. **Recomendación 3.** Aumentar el porcentaje de los proyectos de saneamiento básico en la modalidad de APT, aun reconociendo la utilidad de todos los productos de las actividades de APT.
44. **Recomendación 4.** Examinar la posibilidad de centrar en mayor medida las actividades de APC en la generación de ingresos a fin de vincular más estrechamente esta modalidad de asistencia con programas nacionales de la misma índole, reconociendo, sin embargo, que toda la capacitación puede resultar valiosa.

Efectos indirectos

45. Por el gran valor añadido que aportan los impactos indirectos al contexto colombiano, es importante buscar medidas que refuercen dichos impactos en las actividades de la OPSR. Las siguientes recomendaciones se centran fundamentalmente en la manera de identificar y establecer un orden de prioridad en los impactos indirectos, con arreglo al contexto.
46. **Recomendación 5.** Crear más oportunidades de encuentro e intercambio entre los asociados cooperantes, no sólo para sistematizar las enseñanzas extraídas en materia de desarrollo de proyectos, sino también para reforzar las conexiones interinstitucionales con el fin de asegurar la sostenibilidad del esfuerzo común.
47. **Recomendación 6.** Iniciar un estudio que permita identificar y evidenciar los efectos combinados de las distintas modalidades de asistencia, en especial la de alimentación escolar y la de alimentos para la creación de activos (ACA).
48. **Recomendación 7.** Patrocinar tres estudios de mercado sobre las posibles alternativas a las distribuciones en especie para mejorar la programación de esas actividades alternativas, con arreglo al contexto:
- i) un estudio sobre la viabilidad de aumentar el porcentaje del presupuesto destinado a las compras locales;

- ii) un estudio sobre la cuestión de si los impactos indirectos se potencian adquiriendo productos locales a los pequeños productores, y de qué manera, y
- iii) un estudio que permita identificar los impactos indirectos del uso de productos básicos en comparación con la utilización de los cupones.

Estructura del PMA en el país

- 49. Las recomendaciones relativas a la estructura del PMA en el país se basan en la intención de poner de relieve las necesidades estructurales ya reconocidas para abordar los retos que se plantean al administrar una OPSR en un contexto cambiante.
- 50. **Recomendación 8.** Considerar la posibilidad de establecer una presencia permanente en la región oriental mediante el establecimiento de una oficina satélite para aprovechar las sinergias creadas por la presencia del personal del PMA y, al mismo tiempo, promover la potenciación de los impactos indirectos logrados en forma de protección, mayor visibilidad y fortalecimiento del tejido social. Tal vez dicha presencia pueda lograrse traspasando una de las oficinas satélite actualmente situadas en una de las zonas donde ya ha terminado el conflicto.
- 51. **Recomendación 9.** Ampliar los equipos en las suboficinas y las oficinas satélite.
- 52. **Recomendación 10.** Favorecer el intercambio entre el personal de las suboficinas y las oficinas satélite mediante visitas a los proyectos, con el fin de apreciar así la variedad de perspectivas de los diversos contextos.

Sistema de Información Operativa (SIO) y marco lógico

- 53. El SIO recopila una cantidad extraordinaria de información que, sin embargo, tiene en su mayor parte un carácter meramente descriptivo. Sería importante, por lo tanto, llevar a cabo una mayor labor de análisis deductivo para poder examinar más a fondo los impactos de las distintas modalidades de asistencia en la programación. Se recomienda que, antes de que finalice esta OPSR, el equipo de seguimiento se encargue de las tareas siguientes:
- 54. **Recomendación 11.** Identificar la manera de medir los indicadores del impacto que ya figuran en el marco lógico y de desglosar, por métodos deductivos, los impactos de las diferentes modalidades y las diferencias entre la población beneficiaria de la OPSR y la población no beneficiaria. Es importante que en los estudios del contexto patrocinados por el PMA se incorporen algunas preguntas sobre si el entrevistado ha sido beneficiario y en el marco de qué modalidad de asistencia.
- 55. **Recomendación 12.** Crear nuevos indicadores que permitan evidenciar los impactos indirectos de la OPSR en función del contexto, concretamente: la mayor visibilidad, la protección, el fortalecimiento del tejido social, el efecto multiplicador y la creación de asociaciones. Convendría crear una base de datos que permitiera captar variaciones en los tipos de asociación (indicación de los diferentes niveles implicados, número de asociados, etc.) y el nivel del efecto multiplicador logrado. Además, se podrían añadir al análisis otros indicadores, tales como el número de beneficiarios, los diferentes impactos indirectos, o las medidas de salud adoptadas.
- 56. **Recomendación 13.** Promover un estudio de seguimiento de los beneficiarios, desglosado por modalidad de asistencia, una vez realizada la transferencia, para determinar más claramente la sostenibilidad de los cambios experimentados por los beneficiarios durante la ejecución de los proyectos.

Donantes

57. **Recomendación 14.** Para promover una mayor puntualidad y previsibilidad en cuanto al aporte de las contribuciones, el Director de la Oficina en el País debería elaborar, con el apoyo de la Dirección de Relaciones con los Donantes, una estrategia de financiación que permita diversificar la base de donantes con el fin de poder apoyar las iniciativas estratégicas que la Oficina en el País considere prioritarias para el futuro.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC	alimentos para la capacitación
APT	alimentos por trabajo
AS	Acción Social y la Cooperación Internacional
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ONG	organizaciones no gubernamentales
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	personas desplazadas internamente
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIO	Sistema de Información Operativa
TTAM	transporte terrestre, almacenamiento y manipulación