

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 4-6 de febrero de 2008**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 7 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.1/2008/7-B**  
20 diciembre 2007  
ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPSR COLOMBIA 10366.0**

**Asistencia a personas desplazadas por la  
violencia en Colombia**

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 las funcionarias 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, OEDE\*: Sra. C. Heider tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación, OEDE: Sra. A. Larmoyer tel.: 066513-3480

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

\* Oficina de Evaluación.



## RESUMEN

En el presente informe se resume una evaluación independiente de mitad de período de la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 10366.0 relativa a Colombia, aprobada en mayo de 2005 y prorrogada hasta marzo de 2008. La misión de evaluación se llevó a cabo en febrero y marzo de 2007, y las constataciones a las que llegó tienen por objeto ayudar a la oficina en el país en la formulación de una nueva OPSR.

La población de personas desplazadas internamente de Colombia es la segunda más grande del mundo: más de 3,5 millones en 20 años. La meta de la OPSR es proteger y estabilizar los medios de subsistencia de las personas desplazadas y mejorar su capacidad de resistencia a las crisis (Objetivo Estratégico 2 del PMA) mediante actividades de socorro y recuperación, a las que se destina el 38% y 62% de los recursos, respectivamente.

El componente de socorro se consideró pertinente, eficiente y eficaz para prestar ayuda alimentaria durante un tiempo suficiente hasta que las familias desplazadas internamente lograran rehabilitarse.

En cuanto a las actividades de recuperación, se consideró que la alimentación escolar era pertinente y eficiente para favorecer la reintegración social de los niños de las poblaciones desplazadas, pero surgieron algunos interrogantes acerca de la eficacia plena del componente. La eficiencia y eficacia de la alimentación preescolar dependió del nivel de profesionalidad del asociado en la ejecución. El componente destinado a las mujeres gestantes y lactantes y a los niños en situación de riesgo respondió a las necesidades, pero su eficacia se vio limitada por unas modalidades de ejecución inadecuadas. Las actividades de alimentos por trabajo y alimentos para la capacitación se consideraron pertinentes y eficaces para apoyar una amplia gama de actividades y aportar cuantiosos recursos alimentarios a las familias desplazadas internamente.

En todos los componentes, menos uno, el número de las personas desplazadas que se beneficiaron de la OPSR en 18 meses superó el objetivo, hasta alcanzar el 129%, a pesar de contar con tan sólo el 68% de los recursos alimentarios presupuestados. Los datos dieron a entender que para abarcar a más beneficiarios de los previstos tal vez se habían limitado los recursos alimentarios distribuidos.

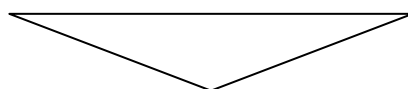
Mediante la OPSR se obtuvieron logros importantes en las esferas intersectoriales relativas a las evaluaciones de las necesidades y de la vulnerabilidad, y a la mejora del seguimiento, la logística y las asociaciones. Se lograron asimismo algunas innovaciones operacionales, pero la medición de los efectos podía mejorar.

Una de las recomendaciones más importantes para la nueva OPSR fue la de añadir a las metas relativas a los medios de subsistencia otras relacionadas con la nutrición y la educación. El PMA debía velar por que los beneficiarios recibieran todo lo que se había programado para ellos, eliminando la tendencia a reducir las raciones para atender a un mayor número de beneficiarios. Otras recomendaciones se referían a las asignaciones presupuestarias destinadas a grupos de beneficiarios específicos, y al logro de cierto equilibrio entre las actividades de



socorro y las de recuperación. En la evaluación se propusieron mejoras operacionales para las actividades de apoyo nutricional y se alentó el incremento del volumen de los recursos destinados a las actividades actuales, hasta alcanzar, de ser posible, las 100.000 toneladas. Se recomendó la elaboración de un plan destinado al traspaso gradual al Gobierno de las responsabilidades inherentes a determinados componentes del programa.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la OPSR Colombia 10366.0” (WFP/EB.1/2008/7-B) y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por la Junta durante sus debates.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2008 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.1/2008/15) que se publica al finalizar el período de sesiones.



## ANTECEDENTES

1. Durante los últimos 20 años la población civil de Colombia se ha visto expuesta a una situación de punto muerto creada principalmente entre las fuerzas armadas y los grupos armados ilegales, que obligó a muchas personas a abandonar sus hogares. Una gran parte de los desplazamientos se debió a los operativos llevados a cabo por grupos armados ilegales que perseguían intereses económicos propios. El número de las personas desplazadas internamente (PDI) durante esos 20 años se estima en más de 3,5 millones; las cifras correspondientes a 2005 oscilaban entre la estimación oficial de 170.000 y 310.000, cifra proporcionada por las organizaciones no gubernamentales (ONG). Aunque los números reflejan una mejora con respecto a años anteriores, en algunas zonas la situación ha empeorado; por ejemplo, en Nariño, donde una ONG señaló un incremento del 50% de las PDI durante el primer semestre de 2006. Durante la redacción del presente informe, Colombia tenía la segunda población más numerosa de PDI del mundo, después del Sudán, y la mayor parte de las personas entrevistadas no preveía que la situación mejorara en un futuro previsible.
2. Las necesidades de las PDI son considerables. Según una encuesta realizada por el PMA en 2003, el promedio de los integrantes de un hogar de PDI era de seis personas, con una relación de familiares a cargo del 31%; y el 50% de la población desplazada tenía menos de 15 años de edad. Dado que los hogares de PDI compraban el 80% de sus alimentos, era de fundamental importancia que contaran con ingresos estables y suficientes, pero su renta media no alcanzaba más que al 61% del salario mínimo nacional. Un 70%, aproximadamente, de los hogares de PDI era deficitario en dos o más necesidades básicas, frente a un 10% entre los hogares pertenecientes al quintil más pobre de la población. Según otra encuesta<sup>1</sup>, las tasas de malnutrición entre los niños desplazados menores de cinco años eran elevadas: 22,6% de malnutrición crónica y 5,5% de malnutrición aguda, frente al 17,2 y el 3,9%, respectivamente, entre la población del quintil inferior. Se constató, además, que los niños de los hogares desplazados tenían mucha más probabilidades de sufrir de diarrea, infecciones respiratorias agudas e infecciones cutáneas.
3. El objetivo de la OPSR era proteger y estabilizar los medios de subsistencia de las PDI y aumentar su capacidad de resistencia a las crisis, mediante dos estrategias complementarias. Por medio del componente de **socorro** (38% del presupuesto) se prestó asistencia a través de distribuciones generales de alimentos a las nuevas PDI, a las PDI más antiguas identificadas como aquejadas de inseguridad alimentaria, a las comunidades sometidas a confinamientos y bloqueos, y a las PDI no registradas a las que no prestaban asistencia otros donantes. Mediante el componente de **recuperación** (62% del presupuesto), se prestaba asistencia a los niños de las escuelas primarias y a los niños de 3 a 6 años mediante la alimentación escolar y preescolar; a las mujeres gestantes y lactantes, a sus hijos menores de 2 años y a los niños en situación de riesgo nutricional, gracias a una alimentación suplementaria selectiva, tales como raciones para llevar a casa; y a otras comunidades vulnerables que necesitaban reconstituir sus medios de subsistencia, mediante actividades de alimentos por trabajo (APT) y de alimentos para la capacitación (APC).

<sup>1</sup> WFP/Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea/Organización Panamericana de la Salud (OPS). “Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones de Colombia” (informe completo), Bogotá, diciembre de 2005.



4. La evaluación de mitad de período se llevó a cabo en febrero y marzo de 2007. Durante una misión de tres semanas, se visitaron 6 departamentos y 53 proyectos, se celebraron 10 reuniones entre los asociados en la ejecución y el personal del PMA, y se entrevistaron más de 25 informantes clave en Bogotá. El equipo de evaluación estaba compuesto por cuatro consultores externos<sup>2</sup> y contaba con el apoyo de un Oficial de Evaluación del PMA.

---

## PERTINENCIA

5. En general, la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) era muy pertinente a las necesidades de las PDI de Colombia. El componente de socorro permitió prestar asistencia a las PDI inmediatamente después de su desplazamiento, mientras el de recuperación permitió adaptar las intervenciones a las nuevas necesidades que fueron surgiendo en los meses sucesivos. Las actividades estaban bien diseñadas y, en general, se llevaron a cabo de forma apropiada.
6. Las evaluaciones de las necesidades se realizaron mediante cuatro encuestas globales sobre la situación nutricional y socioeconómica de las PDI, que demostraron que se trataba de un grupo beneficiario idóneo. El 70% de los recursos de la OPSR se destinó a las PDI más recientes y el 30% a otras poblaciones vulnerables, que el equipo de evaluación juzgó también idóneas. La inclusión de PDI no registradas como un grupo especial de beneficiarios constituyó una innovación excelente. La OPSR representó un mecanismo importante a través del cual el Gobierno de Colombia y los donantes internacionales pudieron llegar a las *comunidades expuestas a riesgo* —“sometidas a bloqueos, confinamientos, fumigaciones aéreas de cultivos ilegales, en actitud de resistencia pacífica”—que de lo contrario no habrían recibido ayuda. Las poblaciones afrocolombianas e indígenas constituyeron igualmente grupos beneficiarios de la OPSR particularmente idóneos.
7. Se constató que cada uno de los componentes del programa era idóneo en diversa medida y por diferentes razones:
  - El componente de socorro era muy pertinente al proponer programas apropiados para atender las necesidades de las PDI en los momentos de mayor vulnerabilidad. Dado el mandato institucional del PMA, los evaluadores consideraron la prestación de socorro como una prioridad.
  - La alimentación escolar era idónea para ayudar a los niños de las poblaciones desplazadas a reintegrarse a la sociedad, y para seguir las actividades desde la fase de socorro hasta la de recuperación.
  - La alimentación preescolar respondía adecuadamente a las necesidades de los niños de las poblaciones desplazadas que, después de desplazarse, estaban asentadas de manera aún precaria. Un inconveniente de este componente puede haber sido la falta de claridad en cuanto a sus objetivos educacionales y nutricionales.
  - Los componentes relativos a la alimentación de grupos vulnerables —ayuda a las mujeres gestantes y lactantes, a sus hijos menores de 2 años y a los niños expuestos al riesgo de malnutrición— correspondían a las necesidades concretas de dichos grupos de beneficiarios.

---

<sup>2</sup> Un consultor agrónomo, jefe de equipo; un economista licenciado en la Universidad de Quebec; un oficial de investigación, docente y redactor en el Centro de estudios sobre los refugiados de Oxford (Reino Unido); y un profesor de la Universidad Nacional de Colombia, licenciado en Economía y Sociología.



- Las actividades de APT y APC constituyeron una respuesta apropiada a las necesidades cambiantes de las PDI en el marco de una amplia variedad de actividades de recuperación de los medios de subsistencia.

## REALIZACIONES DE LA OPSR

8. Cuando se formuló la OPSR se estableció como único Objetivo Estratégico la promoción de los medios de subsistencia, lo cual no era del todo apropiado en las condiciones imperantes en Colombia, en las que podían haberse incluido también metas en las esferas de la nutrición y la educación. Aunque la intervención se elaboró con plena participación del personal del despacho regional y de la Sede del PMA, el objetivo al que apuntaba no parecía abarcar adecuadamente todos los aspectos.
9. Las deficiencias en el diseño del marco lógico limitaron su utilidad para ayudar a la oficina en el país a reconocer los componentes del programa a los que se debía dar prioridad, y los que se debían redimensionar u orientar diversamente.
10. En el marco de la OPSR se habían añadido operaciones en otros seis departamentos. Se había tratado de una decisión acertada, dadas las necesidades que habían surgido en esas zonas, aunque había supuesto costos operacionales considerablemente mayores que los de la operación anterior.
11. Los informes indicaron que en algunos departamentos sólo una tercera parte de las PDI registradas habían recibido asistencia por conducto de las instituciones gubernamentales, y que era probable que las PDI no registradas fueran tantas como las registradas. El hecho de que la situación de necesidad fuera un fenómeno generalizado tanto entre las nuevas poblaciones desplazadas como entre las poblaciones afectadas desde siempre por la pobreza hizo que algunos asociados en la ejecución utilizaran la vulnerabilidad como el criterio principal de selección y dejaran el desplazamiento como criterio secundario.
12. En general, la distribución de los recursos de la OPSR entre las actividades de socorro (38% del presupuesto) y las de recuperación (62%) se realizó conforme a lo previsto. El equipo encargado de la evaluación indicó, sin embargo, que en las condiciones imperantes debía realizarse primeramente la programación del socorro, sobre la base del valor añadido que representaba la asistencia alimentaria para este componente importante. En la nueva OPSR, la distribución de los recursos debía seguir sometándose al seguimiento para ajustarse en función de las necesidades, que podían variar de una región a otra.
13. El Sistema de Identificación y Monitoreo de la Vulnerabilidad Alimentaria (SIMVA), diseñado por la oficina en el país como un programa completo dotado de buenos manuales e instrumentos de capacitación, se ofreció como una ayuda técnica a los asociados y las contrapartes gubernamentales. Se capacitó a numerosos asociados en su utilización, lo que permitió que en diversas partes del país se produjeran informes completos sobre la situación de la seguridad alimentaria. No obstante, la utilización del SIMVA se había visto limitada por sus costos elevados y su complejidad, así como por la confusión con respecto a si debía servir como instrumento de referencia y seguimiento, o más bien como instrumento para ir evaluando a lo largo del tiempo la inseguridad alimentaria de las PDI y de otros grupos vulnerables.

14. Con la OPSR se prestó atención primordialmente a la problemática de la mujer, ya que el 55% de los beneficiarios eran mujeres y en el 80% de los casos la función directiva en los comités aldeanos de supervisión de los alimentos estaba en manos de mujeres. Durante las visitas sobre el terreno pudieron comprobarse diversos ejemplos de potenciación del papel de la mujer.
15. Mediante la OPSR actual se realizaron mejoras operacionales importantes con respecto a la operación anterior. Toda la operación logística parecía funcionar eficazmente: a pesar del peligro real que representaba la entrega de los alimentos en muchas zonas, no se producía casi ninguna pérdida; y las compras locales constituían una innovación importante del programa. Al final de 2006, sin embargo, una importante interrupción del suministro causada por falta de financiación se tradujo en graves trastornos para los beneficiarios, los asociados en la ejecución y las operaciones de las suboficinas.
16. En la dirección del proyecto, el personal demostró competencia y sentido de responsabilidad, y estaba bien informado acerca del contexto y las características específicas de la mayoría de los proyectos. La intensa demanda de personal sobre el terreno puede haber explicado el gran movimiento registrado. El manual de procedimientos, que resultó ser un documento fiable se puso a disposición de los asociados en la ejecución, y sirvió como base para llevar a cabo las operaciones.
17. Con respecto a las asociaciones, el PMA y los organismos gubernamentales se hicieron cargo de común acuerdo de la ejecución de la OPSR. Una innovación acertada fue la introducción de un mecanismo basado en un comité regional tripartito que formulaba recomendaciones sobre propuestas para el proyecto. También los asociados en la ejecución y los asociados provenientes de las comunidades colaboraron bien con el PMA, pero contaban con capacidades dispares en cuanto a la calidad de sus realizaciones. Aunque se reconoció que la interacción local entre el PMA y sus asociados en la ejecución era positiva, un motivo de preocupación fue el número elevado de los asociados, que limitaba la capacidad de supervisión de la oficina en el país y acrecentaba el riesgo de que se ejerciera presión política sobre algunos proyectos.
18. Con la presente OPSR se había fortalecido la función de seguimiento, principalmente mediante el nombramiento de un Oficial de Programas especializado, y el seguimiento del proyecto se estaba llevando a cabo en forma satisfactoria. Ahora bien, en la preparación de los informes se siguieron principalmente los *productos* y los *procesos*, pero en el ámbito de la propia OPSR se efectuaron pocas mediciones de los *efectos*, aunque algunos de los asociados en la ejecución ya lo hacían por su cuenta. De conformidad con las orientaciones institucionales, el PMA había intentado determinar, a través de estudios de casos, los efectos que tenían los proyectos de socorro y las actividades de APT y APC en los gastos alimentarios y en la diversidad del régimen alimentario. Ello representó una inversión considerable para la oficina en el país, pero la evaluación cuestionó la base metodológica utilizada.
19. En las suboficinas, la supervisión operacional se llevaba a cabo todavía en forma esporádica, y hacían falta mejoras para llegar a crear una cultura dirigida a la mejora continua de la calidad entre una visita sobre el terreno y otra.



## INTERCONEXIÓN

20. La OPSR estaba en consonancia con las necesidades a más largo plazo identificadas por el Gobierno de Colombia, las organizaciones internacionales, las ONG locales e internacionales, y los beneficiarios.
- En el caso de las personas que recibían asistencia de socorro, había una evidente conexión entre dicha asistencia y la mejora de los medios de subsistencia, que permitía a estas personas comenzar una nueva vida, aunque la oficina en el país no recogió ninguna información a este respecto.
  - En el caso de las PDI necesitadas que siguieron recibiendo ayuda para efectuar la transición hacia una nueva vida mediante los componentes de recuperación, había una conexión evidente entre el socorro y la recuperación. El equipo encargado de la evaluación lo constató especialmente en el caso de las actividades de APT, APC, alimentación escolar y preescolar llevadas a cabo por asociados institucionales de peso.
  - En otros componentes fue más difícil discernir la conexión entre el socorro y la recuperación. Los proyectos de alimentación preescolar llevados a cabo con asociados institucionales más frágiles tenían menos probabilidad de lograr resultados de recuperación a más largo plazo. Tal fue el caso de los componentes de alimentación suplementaria para las mujeres gestantes y lactantes y para los niños en situación de riesgo, cuya finalidad global no estaba muy clara.
21. Los sólidos vínculos establecidos con las contrapartes gubernamentales alentaron a estas últimas a asumir funciones más importantes ante la situación crítica de las PDI. Sin embargo, aun suponiendo que el Gobierno hubiera podido hacerse cargo en su totalidad de la financiación y ejecución de un programa de 50 millones de dólares EE.UU. en favor de las PDI, la situación política no habría permitido atender a amplios sectores de dicha población. Uno de los objetivos de las próximas operaciones podría ser crear un modelo de gestión para una OPSR que pudiera ser administrada por el Gobierno y ejecutada conjuntamente por los asociados dentro de los plazos establecidos. La elaboración de una estrategia de retirada con plazos bien definidos no era necesariamente pertinente en Colombia, donde con toda probabilidad la situación de las PDI empeoraría en un futuro cercano.

## RESULTADOS

22. La eficacia de las actividades realizadas varió según los componentes, pero en general se excedió en el número de los beneficiarios. Los beneficiarios del componente de socorro alcanzaron el 122% del objetivo previsto para un plazo de 18 meses; el de la alimentación escolar alcanzó el 100% del objetivo previsto en dos años; el de alimentación preescolar, el 113% del objetivo; el de las mujeres gestantes y lactantes, el 135%; las actividades de APT, el 155%; y las de APC, el 156%. Sólo el componente de alimentación de los niños en situación de riesgo alcanzó un nivel inferior al objetivo, situándose en un 94%. El hecho de superar ampliamente los objetivos de todos los componentes, salvo uno, y el logro del 129% de la meta global de la OPSR, en comparación con sólo el 68% de los recursos alimentarios presupuestados, dieron a entender que se habían “economizado” alimentos reduciendo las distribuciones a menos meses para poder atender a un número de beneficiarios mayor del que figuraba en el diseño del programa.



23. El componente de socorro tuvo una eficacia particular, ya que permitió prestar asistencia a 293.625 personas en 18 meses. En el marco de este componente, se atendieron cada año las necesidades de una vasta población de PDI, y se ofreció una asistencia efectiva a los grupos más vulnerables, aparentemente sin crear dependencia. El componente estuvo dirigido a diferentes grupos de PDI, a los que se logró prestar apoyo “dondequiera que estuvieran” (ya sea que fueran objeto de bloqueos, confinamientos o campañas de fumigación, en ciudades pequeñas o en barrios de la periferia urbana). No se recabaron datos sobre la eficacia del componente en cuanto al acceso de los beneficiarios a una mayor diversidad de alimentos.
24. La alimentación escolar resultó una intervención eficaz para 224.195 niños. A los niños desplazados internamente se les garantizó una comida diaria completa. Los niños beneficiarios demostraron tener una renovada energía y una capacidad de concentración mucho más elevada; al parecer, las tasas de asistencia eran más altas en las escuelas que ofrecían alimentación escolar.
25. La eficacia de la alimentación preescolar destinada a 59.526 niños pareció depender de la calidad de los asociados en la ejecución. Cuando se trataba de una sólida estructura institucional, no sólo se conseguían más recursos, sino que se lograban también los objetivos educacionales y hasta se podían obtener efectos nutricionales difíciles de lograr. Cuando la dirección del proyecto tenía un carácter menos holístico, cosa frecuente en proyectos conducidos por grupos comunitarios, era difícil distinguir entre el apoyo preescolar y la alimentación generalizada distribuida a niños menores de 5 años.
26. A causa del tamaño pequeño de las raciones, de su redistribución entre todos los miembros de la familia, y de la falta de una orientación clara hacia objetivos nutricionales, el componente en favor de las mujeres gestantes y lactantes, dirigido a 56.513 mujeres, y el de los niños en situaciones de riesgo, destinado a 70.532 niños, no lograron mejorar la nutrición, salvo cuando estaban en manos de asociados institucionales importantes que utilizaban los aportes nutricionales en el marco de un enfoque más holístico. Era muy probable que estos proyectos tuvieran efectos positivos en el estado de salud de los beneficiarios.
27. Las actividades de APT y APC beneficiaron cada una a más de 131.000 personas y fueron componentes eficaces del programa, especialmente cuando formaban parte de iniciativas de desarrollo de mayor envergadura. Ello se explica por el tamaño de las raciones, la amplia gama de actividades de recuperación respaldadas, y el potencial de los componentes para restablecer los medios de subsistencia, acrecentar el capital humano y crear activos. La agricultura, la construcción de viviendas, el suministro de agua y el saneamiento, así como la formación profesional, parecían ser esferas donde existía una fuerte sinergia.
28. Se constataron, además, otros efectos importantes. Algunas comunidades —sobre todo las expuestas a riesgo— situadas en las zonas más peligrosas del país indicaron que la presencia del PMA les daba una sensación de mayor protección física. Era probable que las actividades comunitarias apoyadas por la OPSR hubieran creado y reforzado la cohesión social, un resultado que merecía especial consideración debido a la desintegración psicosocial causada por el desplazamiento. Hubo informes sobre beneficios psicológicos imprevistos recibidos por los beneficiarios del programa gracias a la programación holística e integrada llevada a cabo por los asociados en la ejecución. Hubo un reconocimiento generalizado de que las iniciativas del PMA habían contribuido a sensibilizar a la opinión pública nacional sobre los problemas de las PDI. Algunos informantes clave del lugar señalaron que la OPSR había contribuido indirectamente a “crear un *espacio humanitario* cedido por los grupos armados”, que no existía antes de la llegada del PMA a la zona.



---

## CONSIDERACIONES PARA EL FUTURO

29. La OPSR actual resultó plenamente idónea para la situación humanitaria en Colombia y, según la mayoría de los entrevistados, probablemente las PDI seguirían recibiendo prioridad en los cinco a 10 años siguientes. Con respecto a si el PMA debiera llevar a cabo una acción promocional de mayor envergadura, habría que ponderar atentamente los pros y los contras. Un enfoque más politizado a escala nacional podría comprometer las relaciones efectivas de colaboración sobre el terreno y la imagen de neutralidad del PMA, lo cual podría incidir negativamente en la posibilidad de acceso a las poblaciones necesitadas. Además, no había muchas probabilidades de lograr una paz duradera a mediano plazo, de suerte que sólo podía realizarse un número limitado de actividades adicionales sin recargar demasiado el programa.
30. La evaluación ha abordado los siguientes interrogantes en materia de políticas: i) con respecto a la función de apoyo del PMA a las iniciativas del Gobierno de Colombia destinadas a mejorar las situaciones de vida de las PDI, ¿en qué medida debe el Gobierno hacerse cargo del programa?; ii) con respecto a la intervención rápida y oportuna realizada en favor de las PDI, y en vista de las medidas adoptadas hasta el momento, ¿en qué medida cabría prever una mayor eficacia de parte del Gobierno?; y iii) ¿cuál es el valor agregado de la ayuda alimentaria, comparado con otras posibles modalidades de apoyo a intervenciones distintas de las de socorro? La respuesta a estos interrogantes supondrá complejos diálogos de carácter político entre el PMA y el Gobierno de Colombia, mientras se prepare la próxima OPSR.

---

## RECOMENDACIONES

31. Las recomendaciones formuladas se refirieron a aspectos relacionados con las orientaciones estratégicas, el diseño o la ejecución de las operaciones. Apuntaron a la necesidad tanto de preservar las buenas prácticas reconocidas como de alentar cambios en las prácticas aplicadas en las esferas menos satisfactorias.

## ANEXO: MATRIZ DE RECOMENDACIONES Y MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN

Recomendaciones	Entidad responsable	Medidas adoptadas por la dirección en respuesta a las recomendaciones formuladas
<p>1. En la próxima OPSR revísense las referencias a los Objetivos Estratégicos para incorporar en ellos la nutrición y la educación (Objetivos Estratégicos 3 y 4).</p>	<p>Oficina en el país, Servicio de apoyo a las operaciones y los programas, Servicio de Nutrición, Servicio de Alimentación Escolar</p>	<p>Recomendación aceptada. En el proyecto de documento de la nueva OPSR se tiene en cuenta esta recomendación, y se incorporan los efectos y otros indicadores afines correspondientes a los Objetivos Estratégicos 2 (medios de subsistencia), 3 y 4.</p>
<p>2. En el diseño operacional de la nueva OPSR establézcanse objetivos nutricionales, en particular con respecto a la asistencia a las mujeres gestantes y lactantes, a los niños en situaciones de riesgo y, tal vez, a la alimentación escolar y preescolar. Elabórense criterios para determinar si en algunas zonas geográficas de concentración de PDI se registran mayores necesidades en materia de nutrición.</p>	<p>Oficina en el país, Servicio de apoyo a las operaciones y los programas, Servicio de Nutrición</p>	<p>Recomendación parcialmente aceptada. En la nueva OPSR se han formulado objetivos nutricionales y los indicadores correspondientes para las actividades de salud maternoinfantil y en favor de los niños en situaciones de riesgo. Con respecto a la alimentación en las escuelas primarias y los centros preescolares, la OPSR centra la atención en los objetivos educacionales y en la transición hacia la educación oficial estructurada y los programas de alimentación suplementaria, y no en objetivos nutricionales, que son difíciles de medir a menos que se refieran a la carencia de micronutrientes.</p> <p>Los criterios para la selección geográfica establecidos en la nueva OPSR se basan en las variables relativas a la nutrición, la seguridad alimentaria, la concentración de PDI, y la carencia de asistencia y de capacidad institucional.</p>
<p>3. Para ajustarse al enfoque basado en los resultados y determinar los logros alcanzados más allá de los productos distribuidos, deben definirse efectos realistas para cada actividad de la nueva operación y ha de establecerse un sistema de seguimiento.</p>	<p>Oficina en el país, despacho regional, Servicio de apoyo a las operaciones y los programas,</p>	<p>Recomendación aceptada. Según las directrices institucionales y los instrumentos y mecanismos de recopilación de datos del PMA. Esta recomendación se ha tenido en cuenta en el marco lógico de la nueva OPSR.</p>



### ANEXO: MATRIZ DE RECOMENDACIONES Y MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN

Recomendaciones	Entidad responsable	Medidas adoptadas por la dirección en respuesta a las recomendaciones formuladas
<p>4. Con objeto de diseñar un sistema idóneo para seguir los efectos de las actividades centradas en la nutrición puede ser necesario recurrir a los conocimientos técnicos de un nutricionista. Pónganse a disposición de los asociados en la ejecución los instrumentos necesarios (tales como escalas).</p>	<p>Oficina en el país, Servicio de Nutrición</p>	<p>La oficina en el país cuenta actualmente con un experto en nutrición en su oficina principal y con dos nutricionistas sobre el terreno. Para la nueva OPSR, la oficina en el país se propone contratar externamente la realización de una encuesta básica y el seguimiento de los efectos de las actividades nutricionales y sanitarias. Otros indicadores de productos y procesos nutricionales se incorporarán en el sistema de seguimiento ordinario. En caso de que se reciban fondos del Gobierno o de los donantes para llevar a cabo la medición, el PMA los distribuirá entre los asociados en la ejecución en el marco de un paquete integral, que incluirá capacitación y otras actividades complementarias.</p> <p>De ser necesario, la Sede prestará apoyo a la oficina en el país para realizar el seguimiento de los efectos nutricionales.</p>
<p>5. Si el objetivo inmediato del componente de alimentación para grupos vulnerables es mejorar la correlación con los programas de salud, la oficina en el país debe elaborar indicadores para medir este efecto.</p>	<p>Oficina en el país, Servicio de Nutrición</p>	<p>Recomendación aceptada. En el marco del componente de alimentación de grupos vulnerables, en la nueva OPSR se medirá el nivel de participación en los programas sanitarios del Gobierno.</p>
<p>6. Para el restablecimiento de los medios de subsistencia mediante actividades de APT y APC, en la OPSR deben formularse indicadores de efectos que sean concretos y mensurables. Entre los posibles efectos inmediatos que deben seguirse cabe señalar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ la creación de activos a través de un mejoramiento de las viviendas;</li> <li>➤ el restablecimiento de los medios de subsistencia a través de proyectos agrícolas;</li> <li>➤ la mejora de las condiciones de salud mediante proyectos de agua y saneamiento; y</li> <li>➤ la creación de empleos mediante actividades de capacitación práctica.</li> </ul>	<p>Oficina en el país, despacho regional</p>	<p>Los efectos inmediatos propuestos no son indicadores institucionales de los efectos. Sin embargo, la oficina en el país recabará información de los estudios de casos para medir algunos efectos inmediatos relacionados con las actividades de APT/APC, que todavía han de determinarse.</p> <p>A través de su sistema de seguimiento de los productos, la OPSR ya somete a seguimiento los activos creados, como puede observarse en los informes normalizados de los proyectos de la OPSR.</p> <p>Los indicadores de los efectos propuestos para la creación de empleo a través de la capacitación práctica no parecen ser medibles. Tal vez puedan medirse las variaciones en la situación profesional de los participantes en las actividades de APC para la adquisición de competencias.</p> <p>El despacho regional prestará apoyo a la oficina en el país en la elaboración y el seguimiento de los indicadores de los efectos y consultará a un experto en gestión basada en los resultados (RBM) sobre qué indicadores globales de los efectos, actualmente existentes en el PMA, han de utilizarse.</p>



**ANEXO: MATRIZ DE RECOMENDACIONES Y MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN**

Recomendaciones	Entidad responsable	Medidas adoptadas por la dirección en respuesta a las recomendaciones formuladas
7. La oficina en el país debe transferir a los asociados en la ejecución dotados de capacidad institucional la responsabilidad de seguir eficazmente la medición de los efectos.	Oficina en el país	La oficina en el país propone que se seleccione a un grupo de asociados para colaborar en la medición de los efectos.
8. La oficina en el país debe seguir reflexionando sobre la repartición de los recursos asignados al componente de socorro y de recuperación, y ajustar su programación según proceda, estableciendo en lo posible un mecanismo que sirva para revisar la asignación anual de dichos recursos a cada componente, en función de la evolución de las necesidades.	Oficina en el país	Se ha tomado nota de la recomendación. La oficina en el país cuenta con una estructura que ajusta las cifras de planificación a las demandas y necesidades. La proporción de los recursos asignados al socorro y la recuperación ha variado de un año a otro en función de la evolución de las necesidades: 2005 - 23%/77%; 2006 - 40%/60%; 2007 - 47%/53%.
9. Los beneficiarios prioritarios de los recursos operacionales deben seguir siendo los grupos necesitados que se especifican a continuación: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Debe destinarse una cuantía importante de recursos a las poblaciones afrocolombianas e indígenas, identificadas como las más necesitadas y más afectadas por la violencia actual.</li> <li>➤ En la próxima OPSR, deben seguir recibiendo un apoyo presupuestario significativo las PDI no registradas y las comunidades en situaciones de riesgo (sometidas a bloqueos o confinamientos; o beneficiarias de un programa de educación para la paz, etc.).</li> </ul>	Oficina en el país	Se tomó nota de la recomendación. En los últimos dos años y medio la oficina en el país ha ido incrementando del 8% al 20% los recursos destinados a esos grupos étnicos. Los recursos de la nueva OPSR se destinarán a los grupos más necesitados, para satisfacer sus crecientes necesidades. Según los datos oficiales, el 30% de las PDI es afrocolombiano e indígena.  Como consta en el informe técnico de la misión de evaluación, la oficina en el país ha incrementado también el número de beneficiarios entre las categorías de PDI no registradas y las comunidades en situación de riesgo. Estas categorías constituirán los principales grupos beneficiarios de la nueva OPSR, porque su nivel de inseguridad alimentaria es elevado y cuentan con poco acceso a los programas gubernamentales.
10. Hay que asegurar, mediante cursos de actualización, que los asociados en la ejecución comprendan mejor los criterios de selección y objetivos del PMA y se identifiquen con ellos.	Oficina en el país	Recomendación parcialmente aceptada. En la OPSR actual la oficina en el país ya imparte cursos de capacitación a todos los asociados en la ejecución, al menos una vez durante el ciclo de los proyectos. En la nueva OPSR, el PMA ha reservado fondos adicionales para las actividades de capacitación y seguimiento.



**ANEXO: MATRIZ DE RECOMENDACIONES Y MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN**

Recomendaciones	Entidad responsable	Medidas adoptadas por la dirección en respuesta a las recomendaciones formuladas
<p>11. Con objeto de que los beneficiarios reciban raciones completas, hay que abandonar la tendencia a limitar los suministros alimentarios para alcanzar a un número mayor de beneficiarios.</p>	<p>Oficina en el país</p>	<p>Recomendación parcialmente aceptada. Debido a las características peculiares que reviste el fenómeno del desplazamiento en Colombia (que involucra a las familias, más bien que a poblaciones enteras, como sucede en otras partes del mundo), el número de las PDI ha ido creciendo en los últimos años. Aunque los beneficiarios recibieron raciones completas en todos los tipos de actividades, incluida la <i>Bienestarina</i> (una mezcla de trigo enriquecida) proporcionada por el Gobierno, en algunos casos se redujo la duración de la asistencia alimentaria para garantizar la asistencia a las personas más necesitadas.</p> <p>La oficina en el país reconoció que el número aumentaba y reglamentó la asistencia mediante procedimientos operacionales internos que, sin embargo, no resolvieron el problema de la ayuda, ya que en la presente operación los recursos estuvieron siempre por debajo de la cuantía prevista.</p>
<p>12. La oficina en el país debe examinar la posibilidad de proporcionar raciones familiares a las mujeres gestantes y lactantes y los niños expuestos a riesgo, para evitar que se pierdan los beneficios nutricionales previstos.</p>	<p>Oficina en el país, Servicio de Nutrición</p>	<p>Teniendo en cuenta el hecho de que las raciones se reducen al tener que repartirse entre los varios miembros de la familia, en la nueva OPSR se ha aumentado el tamaño de las raciones individuales. Conforme a las evaluaciones nutricionales, se han recomendado productos con mayor contenido de minerales y vitaminas para subsanar las carencias de hierro y otros micronutrientes en los grupos beneficiarios.</p>
<p>13. La oficina en el país y la Sede del PMA han de hacer todo lo posible para asegurar que la nueva OPSR reciba la financiación total, a fin de evitar que se produzca una nueva interrupción del suministro, como la que ocurrió en 2006.</p>	<p>Oficina en el país</p>	<p>La oficina en el país seguirá manteniendo excelentes relaciones con la comunidad internacional que ha apoyado la OPSR. Pedirá consejo a la Sede sobre cómo ampliar su base de donantes.</p>
<p>14. Deben asignarse los recursos para capacitar al personal de la oficina en el país en los temas fundamentales del programa, como medio de promoción profesional y mejora del rendimiento, y para compensar en lo posible el gran movimiento de personal.</p>	<p>Oficina en el país, despacho regional</p>	<p>Recomendación aceptada. El personal sobre el terreno y el personal de programación se han beneficiado de los cursos de capacitación impartidos en el lugar, en la región y en eventos internacionales (sobre temas de género, evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias, análisis y cartografía de la vulnerabilidad, alimentos para la educación/alimentación suplementaria, VIH, informes normalizados sobre proyectos, RBM, nutrición, el Sistema Mundial y Red de Información del PMA, y los planes de gestión). En el presupuesto de la nueva OPSR se ha tenido en cuenta la recomendación, pero depende del apoyo de los donantes y de los recursos disponibles.</p>



**ANEXO: MATRIZ DE RECOMENDACIONES Y MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN**

Recomendaciones	Entidad responsable	Medidas adoptadas por la dirección en respuesta a las recomendaciones formuladas
<p>15. Para hacer frente a las ingentes necesidades, se recomienda ampliar las dimensiones del programa, sin que ello suponga un incremento importante de los costos operacionales sino más bien un compromiso mayor del Gobierno y del PMA en materia de programación y de apoyo financiero.</p>	<p>Oficina en el país, despacho regional</p>	<p>La dimensión de la operación está determinada por las misiones de evaluación de las necesidades y de formulación de proyectos. En la nueva OPSR, el tamaño de la operación se ha ampliado en función de las evaluaciones de las necesidades llevadas a cabo por el PMA. Los costos operacionales se han determinado en base al fortalecimiento de la capacidad de la oficina en el país para responder a las nuevas orientaciones estratégicas que aumentan la obligación de rendir cuentas con respecto a los programas gubernamentales y a la medición de los efectos.</p> <p>Se solicitará apoyo adicional del Gobierno para las actividades de seguimiento y evaluación y para los artículos no alimentarios destinados a las PDI.</p>
<p>16. En el marco de la nueva OPSR, hay que vigilar para que la acción del PMA no reemplace las responsabilidades del Gobierno respecto de las PDI y se elabore una estrategia para el traspaso de las responsabilidades al Gobierno.</p>	<p>Oficina en el país, despacho regional</p>	<p>La oficina en el país está plenamente consciente de que las actividades de la OPSR constituyen un complemento de las iniciativas gubernamentales. La nueva OPSR subraya la necesidad de que el Gobierno se comprometa a hacerse cargo de todos los componentes.</p> <p>En la OPSR se ha esbozado una estrategia de traspaso de responsabilidades. La estrategia principal del PMA consiste en facilitar la transición desde las actividades de socorro y recuperación a corto plazo hacia soluciones de mediano a más largo plazo para las PDI. Dicha transición requiere que se adopten medidas políticas a nivel macroeconómico y que se tomen decisiones de programación a nivel microeconómico. Si se ejecuta, coordina y sigue diligentemente, la OPSR tiene el potencial para hacer conocer mejor los servicios públicos a las PDI y permitir al PMA colaborar con el Gobierno a fin de asegurar que las poblaciones desplazadas tengan acceso a los servicios necesarios en los ámbitos municipal, departamental y nacional.</p>





---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APC	Alimentos para la capacitación
APT	Alimentos por trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDI	Personas desplazadas internamente
RBM	Gestión basada en los resultados
SIMVA	Sistema para la Identificación y el Monitoreo de la Vulnerabilidad Alimentaria