



∴ **emergency** needs assessment branch

Colombia:

Estudio de situación de programas alimentarios y no alimentarios seleccionados e implicaciones para el diagnóstico de seguridad alimentaria en situación de emergencia

Groupe URD

Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity (SENAC)

Janus 2006

Colombia: Estudio de situación de programas alimentarios y no alimentarios seleccionados e implicaciones para el diagnóstico de seguridad alimentaria en situación de emergencia.

Realizado por: Karla Levy y André Prince – Groupe Urgence, Réhabilitation et Développement (URD)

Janus 2006

© **Programa Mundial de Alimentos**, Emergency Needs Assessment Branch (ODAN)

El presente estudio ha sido realizado en el ámbito del proyecto SENAC (Potenciación del proceso de evaluación de necesidades en Emergencias), cuyo objetivo consiste en reforzar la capacidad del PAM a la hora de evaluar las necesidades de ayuda alimentaria durante y después de una situación de Emergencia, gracias a un proceso de evaluación sistemático e imparcial.

Los puntos de vista expresados en el mismo reflejan la opinión de los autores, pero no reflejan necesariamente la opinión o las políticas de actuación del PAM.

Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas

Via C.G. Viola 68/70, Parco de' Medici, 00148, Rome, Italy

Este documento ha sido elaborado con el patrocinio de la Unión Europea. Los puntos de vista expresados en el mismo no reflejan en ningún caso la opinión oficial de la Unión Europea.

Colombia: Estudio de situación de programas alimentarios y no alimentarios seleccionados e implicaciones para el diagnóstico de seguridad alimentaria en situación de emergencia.

Janus 2006

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| <i>CONTENIDO</i> | 7 |
| <i>1 Executive Summary</i> | 8 |
| <i>2 RESUMEN</i> | 8 |
| <i>INTRODUCCIÓN</i> | 17 |
| a. Objetivos y resultados esperados del estudio | 17 |
| b. Alcance y limitaciones del estudio | 17 |
| c. Metodología | 18 |
| <i>3 BREVE PRESENTACIÓN DE LAS ACCIONES</i> | 20 |
| 3.1 Introducción | 20 |
| 3.2 Importantes comentarios metodológicos y de contexto | 22 |
| <i>4 ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS</i> | 24 |
| 4.1 Comentarios generales | 24 |
| 4.2 Alimentos para la capacitación | 26 |
| 4.3 Alimentos por trabajo | 27 |
| 4.4 Otros proyectos observados | 28 |
| <i>5 EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO A NIVEL DEL PROGRAMA</i> | 29 |
| 5.1 ¿Qué da origen a un proceso de diagnóstico? | 29 |
| 5.2 Modalidades de diagnóstico | 32 |
| 5.3 Herramientas de diagnóstico | 33 |
| 5.4 La realización de la OPSR 10366 | 34 |
| <i>6 EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO A NIVEL DEL PROYECTO</i> | 37 |
| 6.1 Análisis del proceso | 37 |
| 6.2 El proceso de diagnóstico en la calidad de las acciones | 41 |
| <i>7 RECOMENDACIONES</i> | 42 |
| 7.1 Recomendaciones con respecto al diagnóstico a nivel del programa | 42 |
| 7.2 Recomendaciones con respecto al proceso y los indicadores | 44 |
| 7.3 Recomendaciones con respecto a los recursos humanos | 47 |
| <i>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</i> | 48 |
| <i>DOCUMENTOS DISPONIBLES A PETICIÓN</i> | 48 |
| <i>EN DOCUMENTO ANEXO</i> | |
| (A) Propuesta de <i>proceso</i> a nivel del proyecto, <i>herramientas</i> y <i>métodos</i> de análisis de la información | |
| (B) Listas de la <i>información que debe recopilarse</i> durante la realización de los proyectos | |

1 Executive Summary

1. Introduction

The objective of this review is to identify the most useful *ex ante* information to collect and the most appropriate criteria to apply at the assessment stage. This will allow better-informed decisions and improved design of food-for-work and food-for-training programmes. Other options, such as food vouchers and other cash-based interventions, in combination with or separate from “free” food assistance programmes, are also taken into consideration.

The research team examined the strategies adopted by WFP Colombia for implementing a response to food-security needs during the two most recent protracted relief and recovery operations. Other initiatives such as AIDS are not included in this review.

The methods used for the review enabled the selection of projects and regions where information would be collected. Methods used by the research team included a desk review of documentation followed by a field mission and analysis of the information gathered. A draft report was circulated; WFP Colombia’s comments were integrated into the report.

Operations

For several years, WFP has been implementing projects in the protracted relief and recovery operations framework. The current operation (2005–2007) comprises 2,595 projects to assist internally displaced people who are vulnerable, food-insecure or recently displaced.

In response to this humanitarian crisis, WFP is updating its operational strategy by developing new operating methods, adapting its structure in the field, for example by decentralizing, and developing or providing support for new monitoring and data-analysis tools such as SIMVA (Sistema de Identificación y de Monitoreo de la Vulnerabilidad Alimentaria). WFP Colombia is also in the process of developing new information technology for field-data analysis and decision-making, and designing tools for monitoring results indicators.

In some cases, the research team’s findings concur with issues that have already been raised by WFP country teams and communicated to those charged with developing possible courses of action and changes at the regional level.

Many forms, processes and procedures have been updated recently and are being tested in the field or validated by regional teams. The comments in this report should contribute to this process of analysis and the development of methods and tools.

Analysis of project modalities

WFP projects excel in their capacity to achieve wide coverage of vulnerable groups, to meet objectives effectively and to deliver high-quality products. However, there is a need for greater flexibility in the content of food baskets to take local products into account. It would also be worthwhile drawing up budget lines based on regions or according to food and non-food items.

Food for training

Assessment of the efficiency of food-for-training programmes is carried out on the basis of the amount of food assistance distributed and the number of people attending training courses. The research team found no evidence that the content of training courses or their impact on people’s needs were evaluated or taken into account. The number of training hours or the

number of training modules attended are defined as “physical objectives” in the project profile. The assessment documents systematically fail to make a distinction between:

- (a) the food security needs targeted by food assistance;
- (b) the needs targeted by training courses; and
- (c) the role of food for training in contributing to projects with a wider impact.

In the same way, the impact of food-for-training programmes varies in relation to the capacity of implementing partners. In some cases, food distribution has become a goal in itself rather than a means to achieving capacity-building. Some food-for-training programmes do have a significant impact, however, and show definite results such as social re-integration or the establishment of small businesses. Even in cases where training, which is the main objective of the project, has become secondary in importance, food distributions still succeed in diversifying the diet of participants in training courses.

Food for work

The overall objective of most food-for-work programmes is construction or rehabilitation of community buildings or public infrastructure. WFP’s role is to provide support for these projects by ensuring that the families who participate in the work have access to basic necessities.

WFP’s role is effective, as illustrated by the number of beneficiaries and the quantity of food distributed to families participating in the programmes. In some cases, however, programmes were not completed on time or it became necessary to call on external expertise. These might have been avoided if a more detailed feasibility study had been carried out beforehand.

In order to assess project feasibility and set realistic deadlines, operators must assess the availability of resources required for project implementation and the resources provided by WFP, and assess the options for supplementing these resources. WFP provides the food, but some interventions experienced difficulties in completing activities because of underestimation of the quantity of resources such as farm machinery provided by the community or by other stakeholders, or because the project timeframe exceeded the deadline for WFP support.

What triggers the assessment phase?

A long-term vision combined with monitoring of ongoing interventions, involving:

- evaluation and monitoring of current programmes; monitoring the context may reveal significant changes in people’s needs or the impact of current programmes on identified needs;
- monitoring tools or baseline data tools such as SIMVA, a reliable source of information on the evolution of needs and context;
- long-term assessment, which may be in partnership with stakeholders – joint needs assessments by the International Committee of the Red Cross and WFP are an example.

| Needs-assessment methods | Needs assessment-tools |
|--|---|
| Diverse methods and numerous participants, effective use of resources - joint needs assessment; - external evaluations; - internal needs assessments; - SIMVA. | Triangulation - secondary data: documents, bibliography, reports from other NGOs; - primary data: semi-structured or open interviews, questionnaires, focus groups. |

Joint needs assessments by the International Committee of the Red Cross and WFP

This type of needs assessment required numerous staff, so it was necessary to sub-contract during the interview process. Some points to note are:

- WFP was involved in writing the terms of reference;
- sub-offices were consulted;
- results were shared among WFP staff; and
- both parties participated during the needs assessment and in monitoring the process.

There was a culture of communication and exchange: needs-assessment results were circulated with sub-office teams, stakeholders and a wider public.

Assessment content

The assessments under review provided comprehensive information on people's needs and factors such as the nature of the crisis, context, people's needs and priorities, local culture, customs and traditions, local capacity, coping strategies and vulnerable groups.

Recommendations for "non-free food" modalities were not identified, but weaknesses in the food-security chain were observed. It was established that one priority is to diversify resources for internally displaced people.

Programme design of the protracted relief and recovery operation included data-collection and consultation, which were conducted at the local and international levels. The operational model does not include some regional details that are identified during the assessment phase. There is a need to strengthen linkages between assessment and monitoring, particularly with regard to indicators that are not related to effectiveness.

Assessment process at project level

Each sub-office bases its operations on the components set out in the PRRO document and on the estimated figures provided for each region. Implementing partners request assistance from WFP on the basis of these components.

Implementing partners are asked to provide quantitative data and logistics information. Greater emphasis on the vulnerability status of the population in need is required.

The criteria used for project monitoring focus primarily on project efficiency, for example forecasts of food to be distributed versus quantity of food distributed.

Recommendations

Recommendations for needs assessments at programme level

1. WFP has developed a solid knowledge base enabling field staff to conduct needs assessments that take the food-security cycle into account. Regional baselines need to be developed that will allow WFP staff to define their strategy according to the area of intervention; this should simplify the project-approval process and may reduce the number of indicators to be measured.

2 Ensure greater flexibility in the terms of reference to allow WFP staff to adapt the contents of the food basket to regions and cultural groups; there is a need for greater flexibility in responses. This should help to restore the food-security chain and allow for alternative responses or support beyond established programme components and food aid.

Recommendations for the needs-assessment process and indicators

3. One way of simplifying the process would be to categorize indicators according to type and degree of importance, and to allocate them to different types of monitoring exercises – for example (i) project monitoring to assess relevance, effectiveness, implementation, limitations and sentinel indicators (ii) regional baseline monitoring to assess the relevance of project strategy, impact, the crisis situation and new needs by means of SIMVA.

SIMVA deserves further support and promotion at regional level; WFP should ensure that sufficient resources are available for systematic application. The tool may be used by implementing partners with the necessary operational capacity that are responsible for developing strategies and programmes with a regional focus.

4. Take advantage of existing initiatives to strengthen the monitoring process. For example:
- set up or promote exchange between sub-offices and country offices; it is hoped that the recommendations and lists of information in this report will stimulate reflection during the design process of needs-assessment forms and project and monitoring profiles;
 - foster greater exchange between sub-offices and country offices for the technical design of information technology programmes that are under development, in particular for indicators and measuring tools; for example, WFP Colombia is in the process of developing software for programme management; and
 - establish a common database for all implementing partners to obtain an overall picture of WFP partners in the field.
5. Take advantage of the different tools available in the WFP emergency food security assessment manual, which provide guidance on simple data analysis. These tools may be used on a day-to-day basis in the assessment process, along with locally developed resources.

Recommendations for human resources

6. Continue capacity-building efforts for WFP Colombia field staff by providing training in food security, needs assessment and problem analysis, project design and monitoring, and the use of tools such as the emergency food security assessment manual and SIMVA.

7. Define a capacity-building strategy for implementing partners that are primarily responsible for conducting needs assessments in the field.

Operational Recommendations

The annex to this report provides lists of information that can be collected in each project phase, with an emphasis on data that appear to be lacking in the current process, as a support for non-free food interventions.

2 RESUMEN

1. Introducción

El objetivo de este estudio es identificar la **información más útil que ha de reunirse** y los criterios que se deben aplicar **durante la fase de evaluación y diagnóstico** para apoyar la toma de decisiones y la concepción de los programas de alimentos por trabajo (APT) y alimentos para la capacitación (APC), así como la opción que representan los cupones para

alimentos y otras modalidades en especie combinadas o no con asistencia alimentaria incondicional.

El estudio se limitó a analizar las estrategias de intervención ante las necesidades de seguridad alimentaria en el marco de las operaciones de las dos últimas operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), sin incluir otro tipo de actividades, por ejemplo, las cuestiones relacionadas con el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA).

La metodología empleada para el estudio, se ha basado en la selección de las regiones y los proyectos donde se haría la recolección de información. Posteriormente, se analizaron la documentación disponible, el proceso de recolección de información y los datos, lo cual permitió elaborar un documento provisional. El equipo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Colombia aportó sus observaciones antes de que se preparase el informe final.

2. Breve presentación de las acciones

Desde hace varios años el PMA presta asistencia a Colombia mediante OPSR. La OPSR actual, que abarca el período 2005-2007, atiende a las **nuevas personas desplazadas internamente (PDI)** y las **PDI aquejadas de inseguridad** alimentaria y vulnerables por medio de más de 2.595 proyectos.

Para atender a esta crisis humanitaria compleja y duradera, el PMA ha realizado, y sigue realizando una serie de adaptaciones a su modo de trabajar, desarrollando nuevas funcionalidades y métodos, adaptando su estructura operacional sobre el terreno (por ejemplo, por medio de la descentralización) y construyendo o apoyando nuevas herramientas de seguimiento y/o de análisis (ex. Sistema de Identificación y Monitoreo de la Vulnerabilidad Alimentaria [SIMVA]).

Asimismo, el PMA Colombia está desarrollando nuevas funcionalidades informáticas para analizar y tomar decisiones acerca de la información que proviene del terreno, y elaborando herramientas de seguimiento de los indicadores de las realizaciones de los proyectos.

En algunos casos, las observaciones realizadas por el equipo que emprendió este estudio corresponden a elementos que los equipos nacionales de trabajo ya habían identificado y para los que se están estudiando medidas y adaptaciones regionales.

Un gran número de formularios, procesos y procedimientos se ha adaptado recientemente y está actualmente en proceso de experimentarse en el terreno, o en proceso de validar por parte de los equipos regionales. Las observaciones que el equipo de evaluación pudiese formular podrían contribuir a estos procesos de análisis y corrección de métodos y herramientas.

3. Análisis de los proyectos

Los proyectos se destacan por abarcar a un gran número de grupos vulnerables, por tener una gran eficacia con respecto a los objetivos establecidos, así como por la calidad de los productos entregados. Cabe señalar la necesidad de diversificar más la canasta de alimentos en función de los productos disponibles localmente y de asignar con mayor flexibilidad los presupuestos destinados a las distintas regiones y a la compra de productos alimenticios o no alimentarios.

Alimentos para la capacitación

La eficacia de estos programas se mide principalmente en función del número de raciones proporcionadas y del número de personas que asisten a los cursos de capacitación. No se encontró evidencia de que se evaluaran o tomaran en cuenta en los resultados el tipo de capacitación y su impacto en las necesidades de la población. En la preparación del perfil del proyecto se toman en cuenta estos elementos en forma de “metas físicas”, que corresponden en general a las horas de capacitación o al número de módulos de capacitación. No se observó una distinción sistemática entre:

- a) la índole de la necesidad de seguridad alimentaria a la cual el alimento iba a contribuir;
- b) la necesidad a la cual la capacitación daba respuesta;
- c) el rol de los APC como estimulante o aliciente para un proyecto de mayor impacto.

Asimismo, su impacto variaba en función del coejecutor que realizaba la operación. Se observaron casos en los cuales el alimento pasaba a ser el objetivo de la acción y no el mecanismo para llegar a otro objetivo mayor de aprendizaje o de ayuda para el desarrollo de capacidades de la persona. Al mismo tiempo se observaron proyectos de APC con un impacto importante y con resultados concretos (por ejemplo, habilitación para el trabajo o bien proyectos de microempresa). Con respecto a los casos citados anteriormente, en los cuales el alimento puede pasar a ser el objetivo de la acción, en preciso resaltar que los alimentos cumplen una función directa en la diversificación de la dieta de los participantes, pero que el programa de aprendizaje en cuanto tal (objetivo principal del proyecto) pasa a un segundo plano.

Alimentos por trabajo

Una gran parte de los programas de APT tiene como objetivo la construcción o reconstrucción de activos, sean éstos infraestructuras colectivas (casas comunitarias, por ejemplo) o infraestructuras productivas. El rol del PMA es entonces apoyar estos proyectos, asegurando que las familias que participan en estos programas tengan acceso a los recursos de base mientras participan en la ejecución de las actividades del proyecto.

El PMA es altamente efectivo. La efectividad de los programas se analiza en función del número de beneficiarios y del número de raciones que se distribuyen entre las familias que participan en los programas.

Algunos problemas pueden evitar que los programas se finalicen dentro de los plazos previstos, y puede darse que determinadas infraestructuras no se ultimen o que se requiera otros apoyos externos para completarse. En tales casos ello podría deberse a la necesidad de realizar un estudio de factibilidad más detallado del proyecto en cuestión.

La factibilidad de la puesta en marcha, además de las cuestiones temporales, conlleva un análisis de la disponibilidad de los recursos necesarios, además de los que fueron puestos a disposición por el PMA, y de la posibilidad de complementarlos. El PMA asegura los recursos alimentarios, pero algunas actividades pueden no completarse debido a un cálculo incompleto o inadecuado de los recursos que no proporciona el PMA (implementos agrícolas, maquinarias, etc.) o porque el apoyo que presta el PMA no abarca todo el período de ejecución de las actividades.

4. El proceso de diagnóstico a nivel de programa

¿Qué da origen a un proceso de diagnóstico?

Combinación de visión a largo plazo y seguimiento de las acciones en curso

↳ Evaluaciones de programas en curso (resultados de seguimientos de los programas actuales, seguimientos del contexto que puedan indicar cambios fundamentales en las necesidades o en el impacto de las acciones actuales en las necesidades identificadas).

↳ Herramientas de monitoreo o de pautas de referencia (el SIMVA, aplicado de manera sistemática, constituye una importante y fidedigna fuente de información sobre la evolución de las necesidades y de la situación).

↳ Estrategia de diagnóstico a largo plazo en coordinación/asociación (o no) con contrapartes estratégicas (ejemplo: diagnóstico conjunto del Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR]/PMA de las necesidades).

| Modalidades de diagnóstico | Herramientas de diagnóstico |
|--|---|
| <p><i>Diversidad de mecanismos y participantes, uso efectivo de recursos</i></p> <p>↳ Diagnóstico conjunto CICR/PMA</p> <p>↳ Evaluaciones externas</p> <p>↳ Misiones internas de diagnóstico (nacionales o internacionales)</p> <p>↳ SIMVA</p> | <p><i>Triangulación</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fuentes secundarias: documentación, bibliografía, estudios realizados por otras organizaciones no gubernamentales (ONG) - Fuentes primarias: entrevistas semiestructuradas o abiertas, cuestionarios, grupos focales |

Diagnóstico conjunto CICR/PMA de las necesidades

Estos procesos de diagnóstico requieren una importante participación de recursos humanos. Fue necesario subcontratar a personal para realizar las encuestas. Algunos puntos clave fueron los siguientes:

- la importante implicación del PMA en la elaboración y seguimiento de los términos de referencia;
- la consulta con las suboficinas;
- el intercambio de los resultados con el personal del PMA;
- la participación de ambas partes en tiempo, recursos financieros y logísticos, durante el proceso de diagnóstico, y durante el seguimiento de la evolución del estudio.

-
Existe una cultura amplia de comunicación e intercambio. Los resultados de los diagnósticos se comparten con los equipos de las suboficinas, y se comunican a las contrapartes y a un público más vasto.

Contenido del diagnóstico

Los diagnósticos realizados son integrales y proporcionan información que permite conocer las diferentes características de las necesidades de la población, a saber: la naturaleza de la crisis y del contexto, las necesidades y prioridades de la población, la cultura, las costumbres y las tradiciones, las capacidades locales, los mecanismos de supervivencia y la vulnerabilidad de los grupos de población.

No se encontraron en los diagnósticos recomendaciones específicas con respecto a las modalidades de “alimentos no gratuitos”, pero sí se identificaron fallas en la cadena de seguridad alimentaria, y se afirmó que una de las necesidades esenciales era la “diversificación de la base de activos de las PDI”.

El proceso de realización de la OPSR pasa por una serie de análisis y consultas locales e internacionales y sigue un “modelo” en el cual se pierden ciertas especificidades regionales presentadas en el diagnóstico. Es necesario mejorar el vínculo entre el diagnóstico y el monitoreo, en particular por lo que se refiere a los indicadores que no están relacionados en la efectividad.

5. El proceso de diagnóstico a nivel del proyecto

Cada suboficina basa sus operaciones en los componentes establecidos en el marco de la OPSR y en las estimaciones cuantitativas presentadas para su región. Igualmente los coejecutores se dirigen al PMA para pedir apoyo en función de los componentes establecidos en la OPSR.

La información que se solicita a los coejecutores es sobre todo cuantitativa y logística, y se pone más énfasis en el estado de vulnerabilidad de la población que hay que atender. El seguimiento y evaluación de los proyectos se basa esencialmente en criterios de eficacia (cantidad prevista, cantidad entregada, etc.).

6. Recomendaciones

Recomendaciones respecto del diagnóstico a nivel de programa

Recomendación 1. El PMA cuenta con una experiencia y conocimientos que le permiten realizar diagnósticos nacionales detallados e integrales, y que toman en cuenta el ciclo de seguridad alimentaria. Pero resulta indispensable contar con **pautas de referencia regionales que permitan establecer una estrategia por zona de acción**; esto simplificará la aprobación de los perfiles de los proyectos y podrá **reducir el número de indicadores que es necesario medir** en los proyectos.

Recomendación 2. **Flexibilizar los términos de referencia utilizados para las OPSR** a fin de tener más margen de acción en cuanto al contenido de las canastas alimentarias, para que éstas se adapten a cada región y a cada grupo cultural y sea posible dar respuestas creativas que permitan restablecer una cadena de seguridad alimentaria sostenible, dejando espacio para otro tipo de intervención o apoyo, más allá de los componentes y de los alimentos establecidos.

Recomendaciones respecto del proceso e indicadores

Recomendación 3. Una manera de reducir la complejidad del proceso consistiría en seccionar y caracterizar los indicadores en función de su naturaleza y grado de importancia, y asignarlos a distintos tipos de seguimiento. Se lleva a cabo el *seguimiento de los proyectos* para medir los indicadores de la pertinencia, la efectividad, el proceso de implementación, las restricciones y establecer indicadores centinelas. El *monitoreo de las pautas de referencia regionales se realiza* para concentrarse en la pertinencia de la estrategia, el impacto, la situación de la crisis y las nuevas necesidades con la excelente herramienta con la cual cuenta el PMA: el SIMVA.

Esta herramienta debe apoyarse y potenciarse a nivel regional, y contar con recursos suficientes para que se aplique sistemáticamente. También es de utilidad para coejecutores bien organizados y constituidos, que desarrollan estrategias y programas utilizando un enfoque regional.

Recomendación 4. Aprovechar las diferentes iniciativas existentes en materia de fortalecimiento del proceso de seguimiento, entre ellas:

- La **promoción/creación de foros de intercambio entre las oficinas y con la oficina nacional del PMA en Colombia.** Respecto a este punto, las recomendaciones de este documento y las listas que se proponen podrían fomentar la reflexión durante la elaboración de los formularios de diagnóstico, de perfiles de proyectos y de seguimiento.
- El PMA Colombia está actualmente desarrollando y utilizando un programa informático para la gestión de sus programas. Se recomienda **copiar este análisis al diseño técnico de los**

programas informáticos que desarrolla el PMA Colombia, **en particular en lo que respecta a los indicadores y sus mecanismos de medición.**

- El hecho de establecer una **base de datos única de coejecutores** permitiría tener una visión global de los actores con los cuales se interactúa en el terreno.

Recomendación 5. Aprovechar las diferentes herramientas disponibles en el Manual sobre las evaluaciones de la seguridad alimentaria en emergencias (EFSA) mediante la preparación de guías de análisis simplificado, que puedan utilizarse día a día durante procesos de diagnóstico, así como otros recursos disponibles localmente.

Recomendaciones con respecto a los recursos humanos

Recomendación 6. Seguir potenciando y fortaleciendo al excelente equipo técnico del PMA en Colombia mediante capacitación en seguridad alimentaria, diagnóstico de necesidades y análisis de problemas, así como en planificación y seguimiento de proyectos, y conocimiento y uso de herramientas como las EFSA y el SIMVA.

Recomendación 7. Definir una estrategia de fomento de la capacidad de los coejecutores, principales agentes de diagnóstico de las necesidades en el terreno.

RECOMENDACIONES OPERACIONALES: Se elaboraron listas de la información que debe recopilarse en cada fase del proyecto (haciendo hincapié en los tipos de datos que se considera se utilizan menos en los procesos actuales) para promover una mayor reflexión sobre los procesos de apoyo que representan las actividades de APC y APT, u otras formas de utilizar la entrega de alimentos no gratuitos.

INTRODUCCIÓN

a. Objetivos y resultados esperados del estudioⁱ

Objetivo general del estudio

Identificar la **información más útil que había que reunir** y los criterios que se deben aplicar **durante la fase de evaluación y diagnóstico** para apoyar la toma de decisiones y la concepción de los programas de alimentos por trabajo (APT) y alimentos para la capacitación (APC), así como la opción que representan los cupones para alimentos y otras modalidades en especie combinadas o no con asistencia alimentaria incondicional (alimentación escolar, alimentos para grupos vulnerables y distribuciones generales de alimentos).

Resultados esperados del estudio

- Una **retroalimentación con respecto a los resultados** de los programas seleccionados.
- Una **lista de la información básica que debe recopilarse** y de las indicaciones que deben seguirse para recomendar una determinada combinación de programas, en particular durante los primeros meses posteriores a una crisis.
- **Recomendaciones específicas para los equipos** nacionales de diagnóstico en términos de métodos de diagnóstico, en particular para actividades de APT, APC y modalidades en especie (cupones para alimentos, efectivo).
- **Una lista de indicadores y datos que deben incluirse** en el sistema de monitoreo y evaluación, principalmente durante los primeros 12 meses.
- **Recomendaciones de orden general** para los equipos de diagnóstico en términos de métodos de diagnóstico, en particular para actividades de APT, APC y modalidades en especie (cupones para alimentos, efectivo).

Principales usuarios de los resultados

- Personal del PMA, tanto nacional como internacional.
- Contrapartes y coejecutores que participen en el proceso.
- La Subdivisión de Evaluación de las Necesidades de Urgencia (ODAN).

b. Alcance y limitaciones del estudio

El alcance del estudio incluye las actividades de las dos últimas OPSR (la 10158.0 y la 10366.0); el equipo tenía la intención de contactar a los equipos de los proyectos de la operación anterior, pero no fue posible debido a que dichas actividades eran de larga data. Sin embargo, pudieron incluirse algunos proyectos gracias a las entrevistas con las contrapartes.

Colombia se caracteriza por su diversidad y por ende los proyectos del PMA en Colombia también son distintos. El estudio no pudo ser exhaustivo debido a la amplia gama de variantes étnicas, culturales, económicas y sociales del país. Para subsanar esta limitación, el equipo realizó una selección de zonas tomando en cuenta la representatividad de los proyectos y grupos culturales. Aunque en el presente documento se presenta información sobre la base de tres zonas importantes del país, para obtener un resultado más fidedigno sería necesario estudiar todas las zonas de competencia de las oficinas regionales del PMA en Colombia.

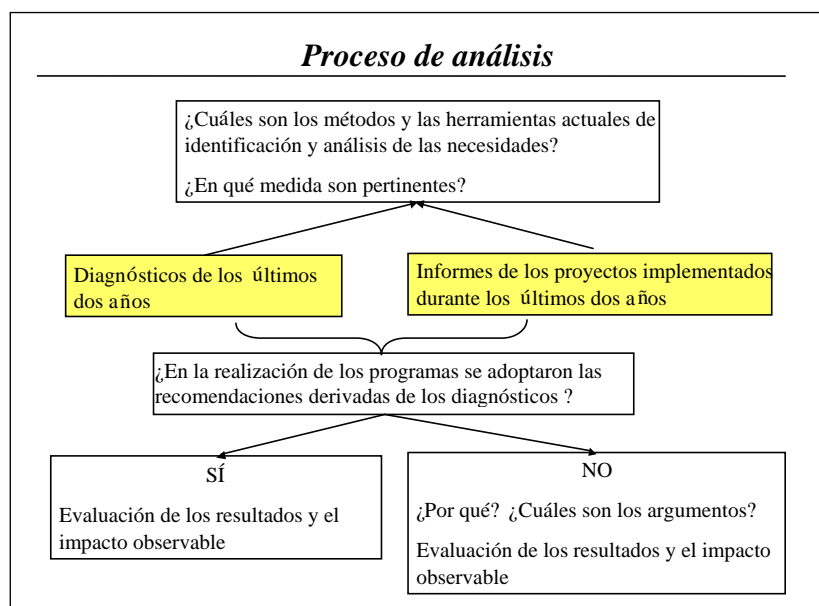
Puesto que cuando se utilizan las ciencias sociales para realizar un estudio, existe la posibilidad de obtener resultados sesgados, el equipo que participó en el estudio se constituyó sobre la base de la diversidad de competencias (seguridad alimentaria, técnicas de diagnóstico, garantía de la calidad); asimismo, se utilizaron técnicas y herramientas para confrontar lo abstracto y lo concreto (observación, entrevista, grupo focal, reunión, lectura de documentos), tanto durante los encuentros con los beneficiarios directos como con los representantes de las contrapartes y los coejecutores, así como con el personal del PMA de las diferentes oficinas. Las condiciones logísticas impidieron en algunos casos la realización de visitas más detalladas (problemas de acceso a la población).

El estudio se limitó al análisis de las estrategias de respuesta a necesidades de seguridad alimentaria, y por tanto se excluyeron todas las iniciativas de otro orden, entre ellas las cuestiones relacionadas con el VIH/SIDA.

c. Metodologíaⁱⁱ

Durante el estudio se realizaron las siguientes actividades:

1. Selección de las regiones y proyectos.
 - Muestreo semiestratificadoⁱⁱⁱ.
2. Análisis de la documentación disponible^{iv}.
 - Las tres últimas OPSR.
 - Documentos de proyectos.
 - Información oficiosa (correspondencia, intercambio informal de opiniones, versiones no definitivas de documentos).



3. Recolección de información^v:

- Entrevistas en la oficina central.
- Entrevistas con equipos de oficinas regionales.
- Entrevistas con contrapartes.
- Entrevistas con coejecutores.
- Visitas a proyectos y a beneficiarios (reuniones, grupos focales).

4. Validación de los hallazgos con el equipo de Bogotá^{vi}.

5. Análisis de los datos y preparación del documento del proyecto.

6. Corrección y, en caso necesario, adaptación,

- Primer borrador comentado en Bogotá.
- Informe final.

3 BREVE PRESENTACIÓN DE LAS ACCIONES

3.1 Introducción

Desde hace varios años el PMA presta asistencia en Colombia mediante *operaciones prolongadas de socorro y recuperación* (OPSR). Las OPSR son programas a largo plazo (de uno a tres años de duración) que definen los tipos de situación y las necesidades a las cuales el PMA dará respuesta durante el período en cuestión.

La OPSR actual, la 10366.0, comprende actividades para el período 2005-2007, y nace para dar continuidad a una serie de acciones iniciadas por la operación anterior, la 10158.0, y para dar respuesta a los cambios constantes en el comportamiento de la crisis en Colombia.

Meta y objetivos de la OPSR 10366^{vii}

- | |
|--|
| <p>36. La meta de la OPSR es proteger y estabilizar los medios de subsistencia de las PDI y aumentar la resistencia a las crisis (Objetivo estratégico 2). Para conseguir esta meta, se aplicarán dos estrategias complementarias: <u>proporcionar acceso a alimentos suficientes a las nuevas PDI</u> a través de la ayuda de socorro; y <u>crear activos humanos y físicos para conservar y diversificar la base de los activos de las PDI aquejadas de inseguridad alimentaria.</u></p> <p>37. Se obtendrán los siguientes efectos: <u>menor proporción del gasto</u> en los productos alimenticios; <u>mayor diversidad de la dieta;</u> <u>mantenimiento y diversificación de los activos humanos y físicos;</u> y <u>mayor permanencia de los niños desplazados en la escuela primaria.</u></p> |
|--|

Los principales beneficiarios de esta operación son las **nuevas PDI** y las **PDI aquejadas de inseguridad alimentaria**, pero también se realizan importantes acciones hacia ciertos grupos de **población vulnerable** PDI (niños menores de cinco años, mujeres lactantes y gestantes, niños en situación de riesgo nutricional).

Sin entrar en los detalles de la OPSR 10366.0, las características principales de esta operación son:

- La labor realizada con las contrapartes del Gobierno de Colombia: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (para los programas de riesgo nutricional, comedores y alimentación preescolar) y Acción Social (para los programas de socorro y de apoyo a la recuperación de activos mediante APC y APT).
- El énfasis en el apoyo a las nuevas PDI y a las PDI que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria.

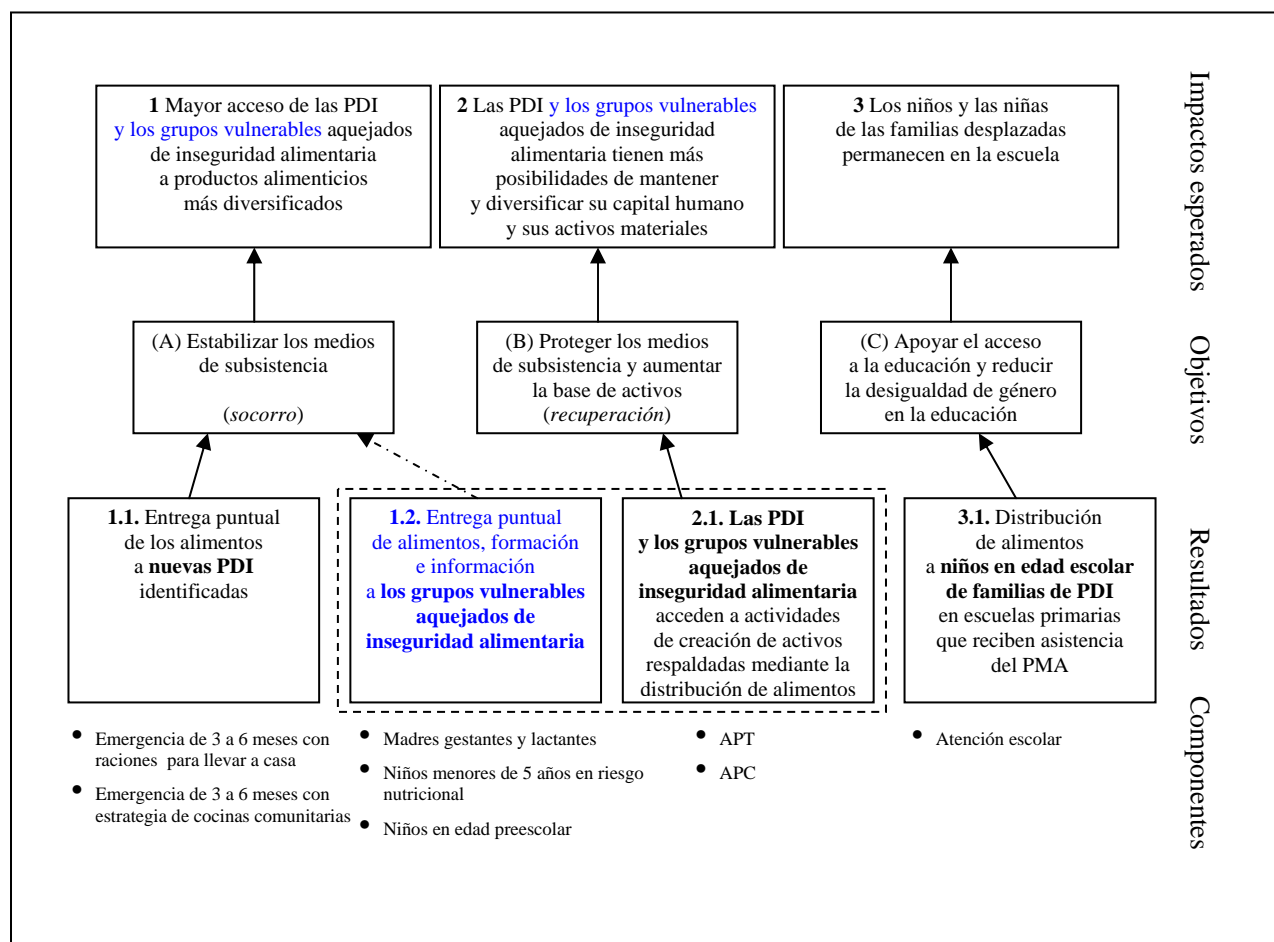
Componentes por objetivo de la OPSR 10366.0

La OPSR describe tres *objetivos* (A, B y C en la Figura 1), cada uno de ellos con tres *efectos* o impactos deseados (1, 2 y 3 en la Figura 1). Estos objetivos se vuelven operativos mediante tres *productos principales* (1.1, 2.1 y 3.1. en la Figura 1). A cada producto se asocian diferentes componentes específicos, los cuales contienen una serie de especificaciones técnicas por lo que respecta a los beneficiarios, las condiciones de selección para la operación y la entrega de la canasta de alimentos.

Se observó que en la práctica existe un objetivo adicional (1.2. en azul en la Figura 1), el cual viene a ampliar la cobertura del objetivo/impacto A esperado.

Figura 1

La estrategia de la OPSR 10366.0



Proyectos apoyados por la OPSR 10366.0

Para el momento del estudio, el PMA había apoyado un total de 2.596 proyectos en el marco de diferentes componentes de la OPSR, beneficiando a más de 350.000 personas vulnerables y PDI^{viii}.

| Componente | BENEFICIARIOS | BENEFICIARIAS |
|--|---------------|---------------|
| ALIMENTOS PARA LA CAPACITACIÓN | 5.380 | 3.485 |
| ALIMENTOS POR TRABAJO | 4.689 | 6.576 |
| ATENCIÓN ESCOLAR | 64.677 | 63.488 |
| EMERGENCIA DE 3-6 MESES CON RACIÓN PARA LLEVAR A CASA | 28.479 | 30.448 |
| EMERGENCIA DE 3-6 MESES CON ESTRATEGIAS DE COCINAS COMUNITARIA | 5.578 | 6.097 |
| MADRES GESTANTES Y LACTANTES | 7.256 | 40.120 |
| NIÑAS Y NIÑOS MENORES 5 AÑOS EN RIESGO NUTRICIONAL | 26.657 | 24.583 |
| NIÑOS EN EDAD PREESCOLAR | 20.172 | 19.877 |
| TOTAL DE BENEFICIARIOS | 162.888 | 194.674 |

3.2 **Importantes comentarios metodológicos y de contexto**

Para comprender las recomendaciones de este documento resulta indispensable situarlas en el contexto del estudio realizado. En este sentido se esbozan a continuación dos reflexiones metodológicas.

Respecto de la naturaleza de la crisis y sus actores en Colombia

La respuesta humanitaria se ve ampliamente afectada por:

- La complejidad de una crisis que perdura, que se caracteriza por eventos de poca envergadura pero que tienen una frecuencia muy alta por amenazas, violaciones a los derechos humanos, secuestros, asesinatos selectivos y enfrentamientos que utilizan como escudo a la población civil.
- La alta frecuencia de desplazamientos “gota a gota” poco perceptibles pero con frecuencia diaria, en general hacia las cabeceras de departamento o hacia los grandes polos urbanos, incorporándose a los círculos de miseria de las ciudades.
- Múltiples etnias y culturas, dispuestas en un territorio igualmente diverso, lo cual requiere de los actores enfoques específicos y una gran flexibilidad.
- Una historia de participación y organización comunitaria fuerte, que provee un número importante de coejecutores posibles, pero que solicita un análisis profundo de las implicaciones de esta participación en la seguridad de la población civil y en la noción de imparcialidad de las acciones.
- Un proceso complejo de desplazamiento, que se agrava con el tiempo y que cuestiona a los actores humanitarios sobre sus modos de acción. **Diversas “capas” de desplazados** pasan a ampliar los cinturones de pobreza, y cada día es menos probable su retorno. Además, con frecuencia los núcleos familiares y **las personas pasan por diversos desplazamientos**, produciendo un **desarraigo** total del individuo.
- Las condiciones y modalidades del conflicto, con la aparición de bloqueos alimentarios y el confinamiento de la población.
- Un marco legal de protección, que compromete al Gobierno colombiano a hacerse cargo de las necesidades fundamentales de los desplazados durante los primeros tres meses.

Respecto a la estructura del PMA en Colombia

A partir de esta última OPSR el PMA en Colombia ha realizado, y sigue realizando, una serie de adaptaciones a su modo de funcionar. Estas adaptaciones incluyen:

- reestructuraciones en los equipos;
- cambios en los formularios de recolección de información;
- ajustes en el modo de funcionar con las contrapartes;
- mejoras e incremento en el personal dedicado a las operaciones de diagnóstico y seguimiento;
- reforzamiento de la profundidad, frecuencia y calidad de los seguimientos de los proyectos.

Asimismo, el PMA en Colombia está desarrollando nuevas funcionalidades informáticas para analizar y tomar decisiones sobre la información del terreno, y constituyendo herramientas de seguimiento de los indicadores de desempeño de los proyectos.

En algunos casos, las observaciones realizadas por el equipo de este estudio corresponden a elementos que los equipos nacionales de trabajo ya habían identificado para los que están estudiando opciones de acción y adaptaciones regionales.

Un gran número de formularios, procesos y procedimientos se han adoptado recientemente y están actualmente en proceso de prueba en el terreno, o en proceso de validación por parte de los equipos regionales. Los comentarios que este equipo de evaluación puede realizar podrían nutrir estos procesos de análisis y corrección de métodos y herramientas.

4 ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS

4.1 Comentarios generales

Nota : este capítulo retiene únicamente los principales aspectos observados durante el estudio. No se utilizó ninguna referencia existente (por ejemplo, criterios DAC o COMPAS sobre calidad). Algunos aspectos específicos (como la pertinencia) son tratados en los títulos 2.2 y 2.3.

‡ Cobertura

Alta cobertura de los programas, no sólo geográfica sino también de tipos y grupos vulnerables.

El número de beneficiarios de los programas del PMA es altamente significativo respecto del total de acciones del mismo tipo a nivel nacional. El PMA es, en efecto, un socio fundamental del gobierno colombiano y de las ONG y otros actores humanitarios. Las poblaciones receptoras de PDI, los desplazados “económicos” y por fumigaciones no figuran entre los beneficiarios potenciales del programa.

‡ Efectividad

Alta efectividad de los objetivos establecidos

Los programas implementados con el apoyo del PMA son altamente efectivos, en términos del número de beneficiarios estimados en el perfil del proyecto y del número de raciones establecidas para la acción.

‡ Calidad de los productos puestos a disposición de los beneficiarios

Buena calidad y puntualidad de los productos

Las raciones distribuidas son de excelente calidad y puntualidad, con excepción de ciertos casos relacionados con la calidad del aceite (cuando éste viene de importación).

La calidad del embalaje y la forma y presentación de los paquetes son de excelente calidad, el PMA ha demostrado flexibilidad en la presentación de los productos, los paquetes han sido adaptados para dar una mejor respuesta a las condiciones logísticas del proceso de distribución. Las familias están satisfechas del trato y servicio que reciben durante los procesos de entrega de alimentos y consulta/monitoreo.

‡ Composición de la canasta alimentaria

Necesidad de flexibilidad de la composición de la canasta en función de los productos disponibles localmente y de los hábitos alimentarios y de transformación

El contenido de las raciones (tipo de alimento y cantidades) parece requerir ciertas adaptaciones para cada contexto y tipo de grupo de población (según la zona y los productos disponibles, por ejemplo). En los casos de APT y APC y toda ración familiar, esto puede implicar una revisión del número de miembros de la familia, el cual podría llegar a cerca de 10 en caso de ciertas comunidades indígenas (cifras por validar).

‡ Flexibilidad

Importante flexibilidad en la asignación del presupuesto previsto en la OPSR, necesidad de mayor flexibilidad de enfoques y de tipos de productos (no alimentarios).

La OPSR permite una flexibilidad importante en términos de la asignación de los diferentes componentes a las diferentes regiones. Cada región tiene su propio modo de funcionamiento, y los componentes se aplican en diferentes proporciones en función de las necesidades de la población.

¶ Factibilidad

En particular para las acciones APC y APT se observan oportunidades de mejora en el estudio de la factibilidad de los proyectos, en particular los recursos que no son otorgados por el PMA.

4.2 Alimentos para la capacitación

La eficacia de estos programas se mide principalmente en función del número de raciones y del número de personas que asisten a las formaciones. No se encontró evidencia de que se evalúen y/o tomen en cuenta en los resultados el contenido de la capacitación y su impacto en las necesidades de la población. El perfil del proyecto toma en cuenta estos elementos en forma de ‘metas físicas’, traducidas en general en horas de capacitación o número de módulos de capacitación. No se observó en los documentos utilizados una distinción sistemática entre:

- (d) la necesidad de seguridad alimentaria a la cual el alimento va a contribuir
- (e) la necesidad a la cual la formación da respuesta
- (f) el rol de los APC como estimulante o aliciente a un proyecto de mayor impacto.

Así, dos proyectos de APC muy distintos pueden tener perfiles de proyecto muy parecidos (objetivos, planes), efectos parecidos en términos del apoyo alimentario de corto plazo (todos los beneficiarios tienen acceso a la canasta alimenticia con los mismos niveles de puntualidad y calidad) y efectos diferentes sobre las necesidades de población participante (en términos de aplicación de los conocimientos adquiridos para diversificar de manera duradera la canasta alimentaria).

Por ejemplo, ‘*Apoyo a la formación de mujeres desplazadas a través de un curso de elaboración de tarjetas*’ (Bogotá – con un efecto mitigado en las familias participantes, quienes parecen movilizarse principalmente por el apoyo alimentario y por el deseo de integración en un grupo), y ‘*apoyo a la formación de desplazados a través de la participación en la realización de un proyecto de microempresas*’ (Círculo de Obreros – Cartagena – con un efecto positivo sobre la ocupación de los participantes y en varios casos dándoles acceso a excelentes fuentes de ingresos).

Luego de reuniones con ambos grupos de beneficiarios, se pudo identificar que en el primer caso la necesidad de base era el acceso a los alimentos, y que el coejecutor no había realizado un estudio de factibilidad que permitiese identificar la pertinencia de dictar o no un curso de tarjetas. De hecho, las familias entrevistadas afirmaron que asistían a esta formación, como lo habían hecho a un sinnúmero de capacitaciones realizadas por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (“*Puedo revestir las paredes de mi rancho con diplomas de capacitación pero no estoy en capacidad (financiera) de iniciar una empresa*”) porque les daba acceso a un complemento alimentario, pero que sus necesidades reales eran tener un empleo o fuente de sustento personal. En conclusión, los alimentos eran el objetivo de la acción y no el mecanismo para llegar a otro objetivo mayor.

En el segundo caso, la necesidad de base de la población meta era tener empleo y acceso a fuentes de ingreso. El apoyo alimentario constituyó un mecanismo para asegurar que las personas que asistían a la capacitación no iban a faltar a ésta por buscar el sustento para sus familias. Según las estadísticas de asistencia, esta capacitación resultó altamente eficaz y una parte de las personas asistentes logró desarrollar su proyecto de microempresa o de ingreso al mercado de trabajo.

El impacto de los programas de APC varía mucho en función del coejecutor, en particular en función de su nivel de experiencia y del cuadro en el cual se enmarcan las acciones de capacitación. En este sentido, los coejecutores ya desarrollados y con un componente de formación importante tienen actividades de mayor y mejor impacto en las necesidades que otros coejecutores, menos estructurados.

4.3 Alimentos por trabajo

Una gran parte de los programas de APT tiene como objetivo la construcción o reconstrucción de activos, sean estos infraestructuras colectivas (casas comunitarias, por ejemplo) o infraestructuras productivas. El rol del PMA es entonces apoyar estos proyectos, asegurando que las familias que participan a estos programas tienen acceso a los recursos de base mientras participan a la ejecución de las acciones del proyecto.

El PMA es altamente efectivo. La efectividad de los programas se analiza en función del número de beneficiarios y del número de raciones distribuidas a las familias que participan en los programas.

El perfil del proyecto incluye una cuantificación de las metas físicas de la acción, es decir, del número de: kilómetro de vialidad, metros cuadrados, etc. las cuales permiten tener una noción del impacto del apoyo con APT en la acción propiamente dicha.

El análisis de la pertinencia de los programas, y de la factibilidad de llevarlos a cabo en los tiempos y con los recursos previstos se realiza en mayor o menor medida en las diferentes sub/oficinas, en función de la experiencia de la persona encargada de ello. Esto puede deberse a la ausencia de un método o documento que consigne este análisis de factibilidad.

Algunos programas pueden tener problemas para terminar en los tiempos exigidos, y algunas infraestructuras pueden tener problemas para ser terminadas o requerir otro apoyo externo para ser completadas. En tales casos, ello podría explicarse por la ausencia de documento y mecanismos de diagnóstico y planificación detallada de la construcción, reparación, etc.

La factibilidad de la acción, además de las cuestiones de tiempo, implica el análisis de la disponibilidad de los recursos necesarios, de aquellos que fueron puestos a disposición por el PMA y de la posibilidad de complementarlos. Los recursos alimentarios son asegurados por el PMA, pero algunas acciones pueden tener problemas para completarse debido a un cálculo insuficiente o inadecuado de los recursos exteriores al PMA (implementos agrícolas, maquinarias, etc.).

Por ejemplo, un proyecto en el cual la población debía aportar la madera y la motosierra se vio afectado por el hecho de que la motosierra era un préstamo y no un apoyo estimado en tiempo y costos. El PMA dio todo el apoyo prometido, pero a falta de motosierra, el logro de los objetivos del programa se vio mermado.

4.4 Otros proyectos observados

Riesgo nutricional - Madres gestantes y lactantes

Los programas relativos al riesgo nutricional y a las madres gestantes y lactantes miden su efectividad en función del número de niños, niñas y madres que participan y del número de raciones distribuidas. En este sentido, los programas tienen un alto índice de efectividad.

Los programas relativos al **riesgo nutricional** tienen modos de implementación muy variados:

- Algunos programas realizan seguimiento al estado nutricional de los niños y niñas que participan en los programas, con frecuencia con mecanismos propios de medición y de identificación del estado nutricional de los beneficiarios. En ciertas regiones, los programas de riesgo nutricional han adoptado la ‘rejilla de cálculo del estado nutricional’ del ICBF, lo cual permite tener una misma herramienta y realizar un análisis comparativo.
- Otros programas realizan la distribución de los alimentos sin un acompañamiento o seguimiento del estado nutricional de los niños y niñas beneficiarios.

No habiendo mecanismos homogéneos para informar sobre la evolución del estado nutricional de los beneficiarios, se carece de información cuantitativa sobre el impacto de los programas sobre ésta.

Los programas relativos a las **madres gestantes y lactantes** tienen también distintos modos de acción:

- Algunos programas realizan una actividad complementaria en pro de las madres gestantes y lactantes y sus niños, la cual consiste en impartir formaciones progresivas a las madres y crear espacios para recibir a los niños.
- Otros programas carecen de estas actividades, y las madres asisten únicamente para recibir los alimentos.

Aunque se cuenta con indicadores de efectividad para estos dos tipos de programas, se carece de indicadores de pertinencia e impacto que permitan identificar en qué medida los niños se recuperan con la participación en los programas, y en qué medida los programas participan a un mejoramiento y diversificación de la canasta alimentaria, o en qué medida las madres están alimentándose mejor durante la gestación y la lactancia.

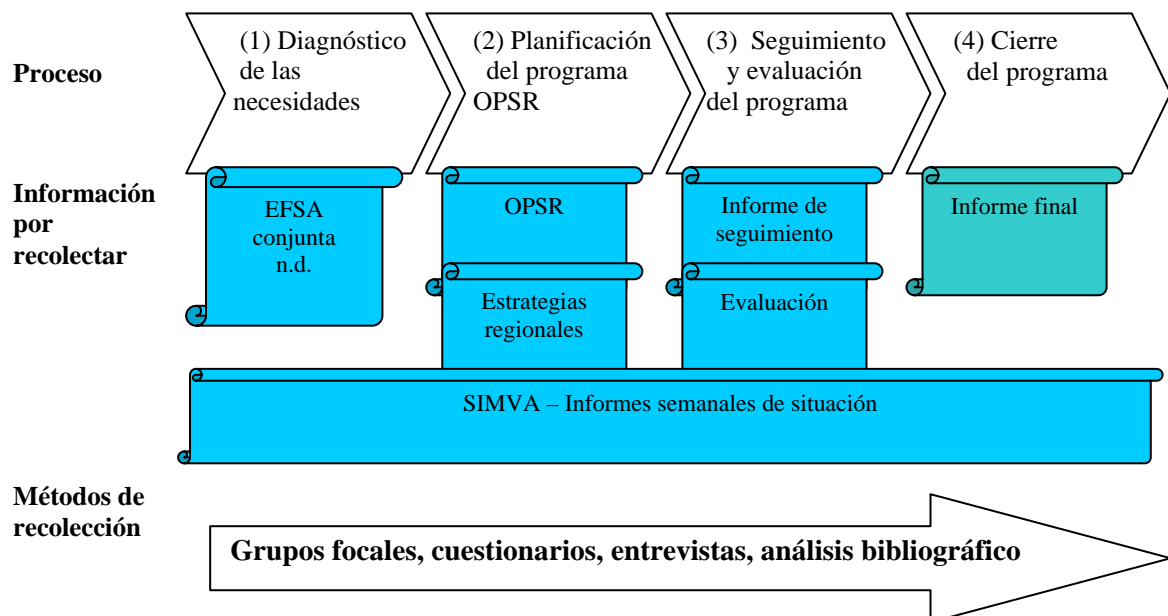
Uno de los elementos que pueden ilustrar esta situación es el hecho de que ciertas madres están compartiendo sus raciones con el resto de la familia, y de que ciertos niños permanecen en el programa de riesgo nutricional durante mucho tiempo, sin resultados alentadores.

Cada coejecutor ha desarrollado sus propias estrategias de seguimiento y acompañamiento y realiza adaptaciones al programa, para tratar de ser más pertinente. En este sentido, algunos programas proponen alimentar a las madres y a los niños con raciones servidas, para evitar la dilución de la ración cuando ella es preparada en el hogar.

5 EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO A NIVEL DEL PROGRAMA

Figura 2

Breve presentación del ciclo de un programa



5.1 ¿Qué da origen a un proceso de diagnóstico?

✂ Evaluaciones de programas en curso

Según la información recolectada, un proceso de diagnóstico de necesidades puede ser originado por resultados del **seguimiento de los programas actuales**, o del **seguimiento del contexto** que puedan indicar cambios fundamentales en las necesidades o en el impacto de las acciones actuales en las necesidades identificadas. Algunos ejemplos de cambios que pueden dar origen a un diagnóstico son: la aparición/identificación de nuevos grupos de población vulnerable que no están asociados al programa actual, la reducción de necesidades identificadas, cambios en las modalidades del conflicto que conllevan a nuevos modos de acción y desplazamiento de la población, etc.

Esto puede observarse a través de diversas fuentes, en particular:

- los **informes periódicos** producidos por las oficinas regionales,
- la información suministrada por los organismos de las Naciones Unidas presentes en la región, o por otras contrapartes (i.e. el CICR, ICBF, Acción Social),
- informes emitidos por otras ONG (por ejemplo MSF, CODHES, etc.),
- las misiones de observación (por ejemplo las misiones “atrateando”, etc.),
- visitas o misiones internacionales o preparadas internamente por el PMA Colombia (en las zonas seleccionadas),
- informes/procesos de seguimiento a la OPSR en curso,
- informes/procesos de cierre de la OPSR en curso,
- resultados de reuniones colectivas del equipo PMA para evaluar las acciones en curso.

‡ Herramientas de monitoreo o de pautas de referencia

El PMA cuenta con una herramienta de seguimiento que puede suministrar una noción de la evolución de las necesidades en las regiones donde es aplicada, el SIMVA, y que, aplicada de manera sistemática, constituye una importante y fidedigna fuente de información sobre la evolución de las necesidades y de la situación. El SIMVA (Sistema de Identificación y de Monitoreo de la Vulnerabilidad Alimentaria) es un instrumento elaborado por iniciativa del PMA que permite identificar rápidamente el grado de vulnerabilidad alimentaria de una familia y tener su caracterización socioeconómica (véase el párrafo 3.2.4.).

‡ Estrategia de diagnóstico a largo plazo en coordinación/alianza (o no) con contrapartes estratégicas

Un diagnóstico puede ser realizado en conjunto con contrapartes estratégicas presentes en el terreno, como parte de un plan estratégico de análisis e identificación de las necesidades de la población.

Econometría, S.A.

Evaluación de las necesidades alimentarias de la población desplazada por la violencia en Colombia (tomado de los términos de referencia del estudio)

El PMA contrató a Econometría, S.A. la realización de un estudio para evaluar la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia.

En desarrollo de dicho estudio se aplicaron 1.503 encuestas en hogares con población desplazada por la violencia ubicada en cabeceras municipales¹. Para complementar la información estadística se realizó además una investigación cualitativa en 18 grupos focales con 148 jefes de hogar o cónyuges y 22 entrevistas a líderes comunitarios.

Con esta población se indagó sobre los siguientes aspectos: Caracterización de las viviendas y los hogares, condiciones de seguridad alimentaria, adquisición de alimentos y estrategias utilizadas para sobrevivir. Finalmente se analizaron las condiciones que determinan su vulnerabilidad en términos de inseguridad alimentaria.

Los resultados del estudio mostraron, entre otras cosas, que el principal determinante de las condiciones de inseguridad alimentaria de la población desplazada era su incapacidad para adquirir los alimentos debido a su situación socioeconómica. El mismo permitió identificar, entre otras cosas:

- las condiciones alimentarias de las familias desplazadas, y las principales carencias,
- los factores determinantes de la condición de inseguridad alimentaria, principalmente respecto de los ingresos y su uso
- el uso de los alimentos
- ciertas capacidades de la población
- los mecanismos/estrategias de supervivencia
- los mecanismos de subsistencia y el impacto de la crisis sobre éstos.

Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos. Una Encuesta Conjunta de las Poblaciones Desplazadas Internamente en Colombia (extraído de los términos de referencia del estudio)

¿Qué dio origen a este estudio?

Un estudio realizado en el 2003 por el Programa Mundial de Alimentos demostró que:

- (a) Las condiciones socioeconómicas de las familias desplazadas no necesariamente mejoraban después del apoyo dado en los primeros 3 meses de desplazamiento. Los resultados indican que incluso después de dos años de desplazamiento, la situación no ha mejorado sustancialmente ni ha tenido soluciones duraderas; y
- (b) Hasta el 80% de los desplazados no tienen acceso a alimentos nutricionalmente balanceados siendo los más afectados las mujeres y los niños, especialmente en términos de ingesta de micronutrientes.

El CICR y el PMA realizarán una evaluación conjunta de las necesidades de las familias desplazadas indeterminadas zonas de Colombia. La información recopilada complementará y llenará los vacíos de información que se requiere para justificar las intervenciones alimentarias y no alimentarias, el tiempo y las modalidades. Específicamente los siguientes aspectos son esenciales para la evaluación: los factores

socioeconómicos que contribuyen a la inseguridad alimentaria; Los riesgos actuales que afrontan las familias desplazadas, especialmente en relación con el acceso a los alimentos, el empleo y otras oportunidades de medios de vida, servicios de salud y educación.

Este estudio reveló detalles respecto de los patrones de consumo por tipo y grupo de población en las zonas seleccionadas, así como una comprensión de la situación de inseguridad alimentaria. Otro factor importante del estudio fue la caracterización de los patrones de consumo de alimentos y de uso de los ingresos del núcleo familiar distintos de una región a otra, y el rol esencial de los nexos sociales en la asistencia a la población necesitada, sobre todo en lugares donde, por una u otra razón, la ayuda humanitaria llega en menor proporción.

Es importante destacar que los estudios realizados obedecen a una estrategia/un compromiso del PMA (y de sus contrapartes, como CICR) de tener una incidencia directa en la situación humanitaria.

‘... un área de común interés para ambas organizaciones es apoyar mejor el gobierno para implementar soluciones sostenibles mediante políticas y programas claros y adaptados. La identificación de las necesidades, a su vez, se basa en una evaluación de las características socioeconómicas actuales de los desplazados y un análisis sobre cómo estas características probablemente contribuyen a la vulnerabilidad actual y futura de las familias desplazadas.

... CICR y PMA reconocen la necesidad de comprometerse más activamente con el gobierno. La evolución del conflicto en Colombia, y sus efectos continuos, requieren asistencia humanitaria a corto plazo junto con el desarrollo de políticas a mediano y largo plazo. Como el gobierno es principalmente responsable de la formulación e implementación de políticas frente a las poblaciones desplazadas, el PMA y el CICR están en buena posición para prestar su respectivo apoyo y asesoría dentro de este proceso.

Estas áreas comunes de interés formaron la base de las discusiones que giran alrededor de una evaluación conjunta PMA-CICR de las necesidades en Colombia. ...

5.2 Modalidades de diagnóstico

1. Diagnóstico conjunto CICR/PMA de las necesidades

El diagnóstico responde a una necesidad bilateral de tener una comprensión más clara de las necesidades de la población afectada por crisis.

Los objetivos del diagnóstico pueden resumirse en una caracterización de las necesidades alimentarias y no alimentarias de la población.

Los resultados esperados pueden resumirse en la identificación de las poblaciones desplazadas que son más vulnerables a la inseguridad alimentaria, sus mecanismos de subsistencia, el impacto de la crisis, y el análisis de la vulnerabilidad de la población.

2. Evaluaciones externas

Tal es el caso del estudio realizado por Econometría, S.A., el cual, sin ser exhaustivo, puede suministrar datos esenciales de las necesidades de la población.

3. Misiones internas de diagnóstico (nacionales o internacionales)

En particular, durante el proceso de realización de las futuras OPSR. Estas misiones tienen términos de referencia precisos y un alto grado de consulta y participación de los profesionales de terreno de las oficinas del PMA.

4. SIMVA

El PMA cuenta con el *Sistema de Identificación y de Monitoreo de la Vulnerabilidad Alimentaria (SIMVA)*, el cual es también accesible a otras contrapartes u ONG.

Esta herramienta es muy poderosa puesto que permite caracterizar la vulnerabilidad de un grupo de población o de una región. Utilizada de manera sistemática el SIMVA puede ser un excelente mecanismo de monitoreo de la vulnerabilidad y por ende proveer información importante para la identificación de nuevas necesidades y para evaluar la pertinencia de las acciones en curso. Además, el SIMVA puede ser muy útil para la generación de unas pautas de referencia.

El SIMVA es una herramienta constituida de: un método de análisis, un conjunto de cuestionarios y una base de datos.

Para el momento del estudio, el SIMVA había sido utilizado por varias ONG y suboficinas. Los datos analizados, al reflejar la evolución de la situación de vulnerabilidad de las familias encuestadas fueron de gran utilidad e importancia para el seguimiento.

Para asegurar la pertinencia de esta herramienta, es necesario:

- adoptarla sistemáticamente;
- realizarla sobre una muestra representativa; y
- realizar el análisis de los datos inmediatamente después de la recolección de información.

El PMA está trabajando en ello.

El principal problema encontrado por el PMA es la necesidad de recursos económicos y humanos para procesar las encuestas. En efecto, en ciertos casos las encuestas han tenido retardos en el análisis y presentación de los resultados. Esto podría haber generado expectativas no cumplidas.

5.3 Herramientas de diagnóstico

1. Fuentes de la información

De todos los estudios analizados, los principales citados en el punto anterior, todos utilizaron tres fuentes de información:

Fuentes secundarias

- Documentación, bibliografía
- Otros estudios (principalmente estudios realizados por otras ONG, como CODHES o por contrapartes)

Fuentes primarias

- Entrevistas semiestructuradas o abiertas (principalmente con líderes locales o representantes de grupos clave)
- Cuestionarios (para obtener información de ciertos grupos de individuos, o a nivel del hogar o del núcleo familiar, según el caso)
- Grupos focales (con grupos seleccionados de la población)
- Participación a reuniones (incorporándose a reuniones organizadas por otros grupos)

2. Técnicas de muestreo

Todas las herramientas observadas (SIMVA, diagnóstico conjunto de las necesidades, econometría) utilizan técnicas de muestreo mixtas, basadas tanto en la representatividad estadística como en grupos estratificados. Esta técnica permite una representatividad de los datos.

En sólo uno de los términos del diagnóstico se observó que se había decidido concentrarse en zonas urbanas y extraurbanas, lo cual pudo haber dejado de lado ciertas especificidades de las zonas rurales. Sin embargo, es evidente que las condiciones de acceso pueden estar a la base de esta decisión.

3. Equipos de diagnóstico

Ciertos diagnósticos han sido confiados total o parcialmente a oficinas especializadas (como Econometría, S.A.); mientras que en otros casos la gestión del proceso de diagnóstico es controlada totalmente por el PMA.

En ambos casos, es importante notar:

- La importante implicación del PMA en la elaboración y seguimiento de los términos de referencia
- La consulta de las suboficinas
- La socialización de los resultados con el personal del PMA.

En el caso del diagnóstico conjunto CICR/PMA es importante recalcar la implicación bilateral en la elaboración de los términos de referencia, la inversión de tiempo, recursos financieros y logísticos de ambas partes en el proceso de diagnóstico, y el seguimiento de la evolución del diagnóstico durante reuniones de seguimiento.

Estos procesos de diagnóstico requieren una importante participación de recurso humano, en este sentido, en el diagnóstico conjunto CICR/PMA se ha necesitado subcontratar a personal para el proceso de encuesta.

4. Comunicación de los resultados del diagnóstico

Existe una cultura de comunicación e intercambio amplia. Los resultados de los diagnósticos son compartidos con los equipos de las suboficinas. Al mismo tiempo, estos resultados son comunicados a las contrapartes y a un público más amplio.

5. Contenido del diagnóstico

Los diagnósticos observados son integrales y proporcionan información que permite conocer las diferentes características de las necesidades de la población, a saber:

- la naturaleza de la crisis;
- la naturaleza del contexto;
- las necesidades de la población;
- la cultura, costumbres y tradiciones (principalmente vinculadas la alimentación);
- las capacidades locales;
- los mecanismos de supervivencia; y
- la vulnerabilidad de los grupos de población.

5.4 La realización de la OPSR 10366

La OPSR es, principalmente, el resultado de un proceso de diagnóstico y análisis de la situación de las PDI llevado a cabo en base a miradas cruzadas permitidas por varios estudios solicitados por el PMA y el estudio conjunto realizado entre el CICR y el PMA sobre la situación de los desplazados en Colombia.

Este estudio^{ix} permitió una comprensión de la crisis, del contexto sociopolítico nacional y de la situación socioeconómica enfrentada por las PDI a nivel nacional. Asimismo, este estudio sacó a relucir las grandes diferencias en los factores socioeconómicos que afectan a la seguridad alimentaria de las PDI en función de su cultura, lugares de origen y de asentamiento.

Al mismo tiempo, la realización de la OPSR benefició de la participación y apoyo del PMA Roma, principalmente a través de la “misión de examen previo” pero también gracias al intercambio con las diferentes oficinas técnicas de la Sede.

Durante la formulación de la OPSR se establecieron una serie de ‘componentes’, es decir, modalidades de acción del PMA o de apoyo del PMA a la acción de otros ejecutores. Asimismo, la OPSR define las cantidades y la composición de las raciones de alimentos que han de entregarse por tipo de apoyo (comunes a nivel nacional) y las estimadas para las raciones de alimentos previstas por componente y por departamento con arreglo a la OPSR anterior, así como la evolución destacada por el diagnóstico.

1. Los resultados del diagnóstico

Los diferentes procesos arrojaron un conjunto de resultados que permitieron definir las características de la ayuda humanitaria más adaptada para cada región. Se pudieron identificar patrones de consumo, factores de vulnerabilidad regionales, etc. que permitieron definir ciertos tipos de ayuda.

Sin embargo, no se encontraron en los diagnósticos recomendaciones específicas respecto de las modalidades de alimentos ‘distribuidos de manera no incondicional’, aunque se identificaron fallas en la cadena de seguridad alimentaria, y se afirmó que una de las necesidades esenciales era la ‘diversificación de la base de activos de las PDI’. Los términos de referencia de los diagnósticos no solicitan tales recomendaciones de manera específica. Las recomendaciones del diagnóstico conjunto CICR/PMA desarrollan bien la necesidad de tomar en cuenta las especificidades regionales y socioculturales de las PDI, sin embargo omiten toda orientación acerca de las especificidades concernientes a la necesaria diversificación de activos de las PDI.

2. El proceso de transformación del diagnóstico en OPSR

El proceso de realización de la OPSR pasa por una serie de diálogos y análisis, a nivel nacional, regional e internacional. El objetivo del proceso es la redacción de un documento que viene a ser el plan de acción del PMA para el período dado (en otros países puede haber otros planes, como las operaciones de urgencia).

Aparte de las herramientas esbozadas anteriormente (SIMVA, Diagnóstico conjunto de las necesidades), el proceso de diagnóstico incluye misiones específicas de análisis, tales como la ‘misión de examen previo’, cuyo objetivo era ‘... to assist in defining strategic and operational directions within the context of PRRO 10158. In particular the mission was asked to review implementing modalities and justification for an expansion in terms of resources for the PRRO ...’ Esta misión arrojó una serie de observaciones y recomendaciones esenciales a la realización de la nueva OPSR:

Algunas de las recomendaciones de la misión de examen previo

- 1) A new PRRO would need to be formulated with a predominant emergency component- with 65 percent or more of resources going towards a tightly targeted humanitarian response based on rapid assessment.
- 2) The current emphasis on FFW would be replaced by a social protection or safety net response in the recovery component.
- 3) PRRO 10158 would terminate December 31 2004 and the modalities recommended below would be gradually introduced in ongoing activities and would be followed in all new areas that come under the current PRRO.

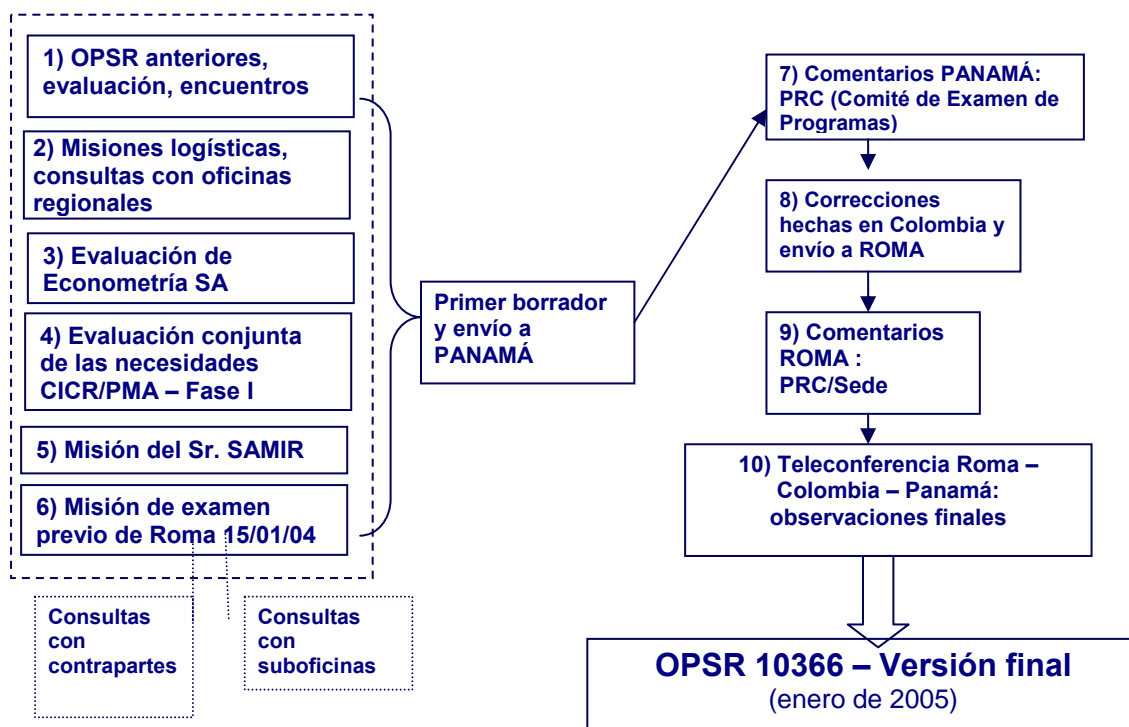
(...) an expansion by WFP must be made within the political and policy dialogue as it progresses with the Government (...) the evolving situation requires that WFP immediately begin to move towards a larger humanitarian role. (...) A further evaluation of needs must be undertaken, to credibly substantiate the need for a significant expansion.

(...) it is strongly recommend that strategic sub-offices are created with sufficient and skilled staff to achieve strategic and operational efficiency. The satellite concept should be abandoned in favor of strengthened sub-offices. (...)

(...) To avoid bottlenecks WFP must streamline implementation by eliminating the project concept and approval process in favor of decentralized process based on credible needs assessments and sub-office screening and approval in consultation with community organization. (...)

Figura 3

El proceso de realización de la OPSR 10366



La calidad de las herramientas de diagnóstico utilizadas es notable. No obstante, durante la realización de la OPSR, se pudo observar que **ciertas especificidades presentadas en el diagnóstico pierden detalle** (se identificó la misma canasta con diferentes proporciones para los diferentes grupos vulnerables). En particular cabe destacar la ausencia de regionalización de canastas, por ejemplo; este factor es esencial en Colombia, país conocido por su diversidad cultural, social, étnica y geográfica.

Estas reflexiones coinciden con algunas de las observaciones finales del resumen de la evaluación conjunta CICR/PMA:

- Diseñar e implementar una metodología de encuesta en profundidad sobre el estado socioeconómico de los hogares desplazados y no desplazados que pueda utilizarse como una metodología de referencia por otros organismos.
- Considerar el uso de tipologías de consumo de alimentos como uno de los elementos para orientar la asistencia alimentaria,

Sin embargo, es importante señalar la complejidad que proporcionaría al programa la constitución de canastas específicas por región y grupo étnico, por ejemplo, y sus implicaciones logísticas (almacenamiento, transporte, flete, etc.) en un país grande y con regiones con vías de comunicación deficientes.

Las restricciones

Dos elementos dificultan la acción del PMA en Colombia

- la gran cantidad de coejecutores locales (1.700)
- la gran cantidad de proyectos (más de 2.500)
- las diferencias regionales (que obligan a una caracterización)
- la logística (país grande, vías de acceso variadas y no siempre en buen estado, costos logísticos)

3. Relación entre el diagnóstico y el monitoreo

Durante el proceso del estudio, el PMA Colombia estaba desarrollando un mecanismo de seguimiento de la OPSR mediante la revisión de los documentos de seguimiento existentes y su integración a indicadores que pudieran, a largo plazo, alimentar los indicadores macro de la OPSR. La relación entre lo diagnosticado a nivel de proyecto y el seguimiento (efectividad) es estrecha, sin embargo se observó un vínculo débil entre el diagnóstico y el seguimiento de la situación de seguridad alimentaria.

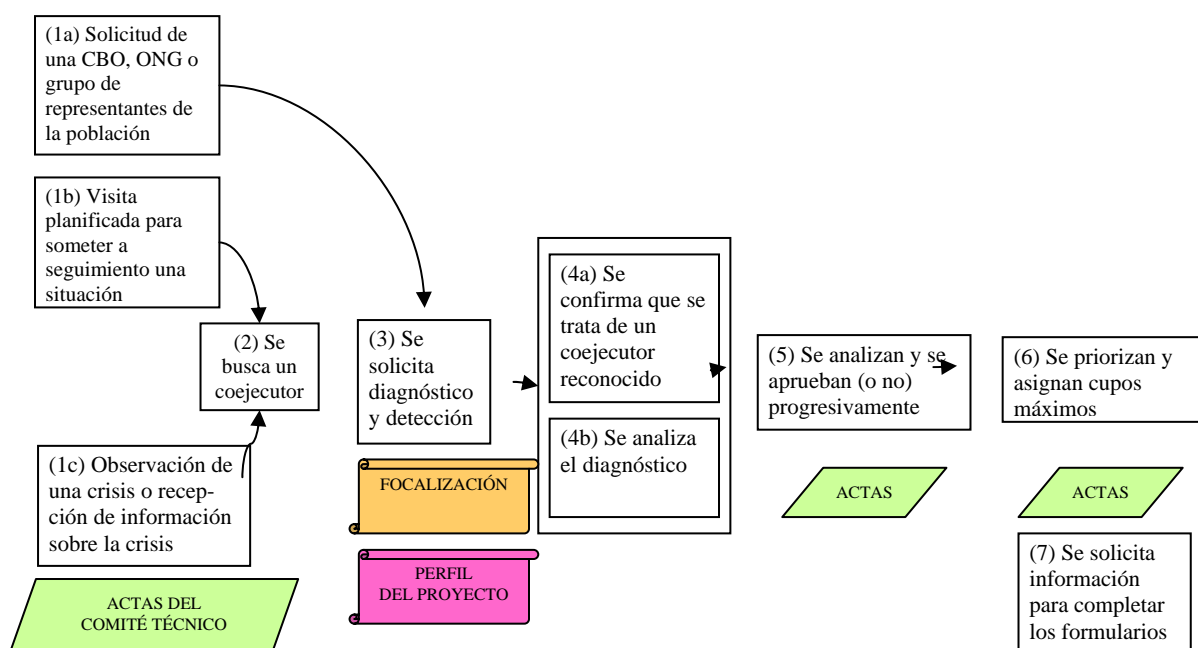
6 EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO A NIVEL DE PROYECTO

6.1 Análisis del proceso

Aunque los procesos de diagnóstico varían en función del contexto y de la región, el objetivo de este capítulo es dar una percepción general del proceso, sus limitaciones y potencialidades

Figura 4

El proceso de análisis de una solicitud de proyecto



La OPSR en cada suboficina

Cada suboficina basa su operación en los componentes de la OPSR y en las estimaciones cuantitativas presentadas para su región. Esto viene a constituir la ‘oferta’ disponible de apoyo del PMA. Así, los solicitantes o coejecutores potenciales pueden dirigirse al PMA para pedir apoyo en las acciones que ellos han previsto en función de los componentes de la OPSR.

La presentación de un proyecto específico

El PMA recibe las solicitudes de los diferentes solicitantes^x (coejecutores ya conocidos y nuevos ‘candidatos’ a coejecutores).

Se invita a los interesados a participar en reuniones de información donde se informa sobre el funcionamiento de la institución y las modalidades de los programas de entrega de alimentos, en particular sobre el funcionamiento por componentes.

Cuando se trata de un nuevo coejecutor, y cuando la disponibilidad de tiempo y recursos lo permite, se realiza una visita sobre el terreno para verificar y conocer la situación existente, o se solicitan referencias de una de las contrapartes de la OPSR (ICBF y Acción Social) o de la

Iglesia Católica (Pastoral Social). Estas visitas están principalmente orientadas a conocer los coejecutores y no están sujetas al llenado de una ficha oficial de visita.

En teoría, para analizar las propuestas de los proyectos para los cuales se solicita apoyo, los coejecutores deben llenar unos formatos de *ficha de focalización* y un *perfil del proyecto*. La *ficha de focalización* permite conocer la población y decidir si es pertinente o no llenar un *perfil del proyecto*; el *perfil del proyecto* permite identificar las metas físicas del PMA en ese proyecto y las cuestiones logísticas de la acción.

La naturaleza de la información solicitada en estos formularios, en particular en la *ficha de focalización*, es principalmente cuantitativa, lo que implica la realización de censos y la reunión de la población para obtener otros datos más precisos (en particular los grupos de edad).

En la práctica actual, estos formularios son recopilados parcialmente y completados luego con las cifras solicitadas después de la aprobación final del proyecto. Esto se debe principalmente a la voluntad por parte de los coejecutores y solicitantes de no generar expectativas en la población, que no podrían atenderse en caso de que los proyectos no fueran aprobados o no pasaran siquiera la etapa correspondiente a la *ficha de focalización*.

Comentarios específicos acerca de la ficha de focalización

El documento de focalización, cuya misión es caracterizar a la población meta, se superpone con el documento de perfil del proyecto. Su llenado tiene carácter obligatorio pero en la práctica la información no se sistematiza ni se usa. Algunas suboficinas han realizado ciertas adaptaciones en el documento de focalización o creado nuevos documentos para facilitar el llenado de esta ficha. Ciertas oficinas aceptan que la ficha sea recopilada después de la aceptación del proyecto, para evitar crear expectativas en la población.

La Ficha de focalización resulta poco adaptada para ciertos modos de acción, en particular para la atención a los desplazados “gota a gota” identificados por las Unidades Móviles del ICBF, las Unidades de Atención y Orientación para Desplazados (UAO) y las Unidades de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID) de Acción Social, y para los servicios ‘a la demanda’, y su llenado puede ser costoso en zonas en las cuales el acceso a la población es muy difícil. Por otro lado no permite diferenciar poblaciones desplazadas en estado de alta vulnerabilidad en relación a la seguridad alimentaria y población sin mayor dificultad en relación con la seguridad alimentaria

Una de las oportunidades de mejora más importantes a solventar consiste en la ausencia de noción de vulnerabilidad en su contenido (sólo algunas preguntas pueden dar una idea, aunque muy vaga, de la vulnerabilidad) y de un conocimiento de las capacidades locales existentes (recursos, conocimientos, productos), pero sobre todo de un conocimiento de la situación de seguridad alimentaria y del impacto de la crisis en la cadena de seguridad alimentaria. Finalmente, los coejecutores que han aplicado de manera sistemática la encuesta SIMVA la perciben como una duplicación del trabajo.

La concepción de los proyectos se realiza por coejecutores en base a su propio diagnóstico que según los casos puede ser muy preciso (aplicación en un barrio de la encuesta SIMVA) o por el contrario superficial. Con base en ello, en el documento de focalización y en su conocimiento de las necesidades de la población, el PMA o una de sus contrapartes realizan un análisis rápido de la posibilidad/pertinencia de responder o no a la solicitud. En ciertos casos, el PMA puede decidir realizar una visita a la zona donde se propone realizar el proyecto. No se identificó un mecanismo formal para documentar el resultado de estas visitas, ciertas suboficinas han adaptado los formatos de visitas establecidos en la OPSR 10158.

La concepción del proyecto se documenta en el *perfil del proyecto*. La calidad del llenado de los documentos de *perfil del proyecto* y de *ficha de focalización* varía según las capacidades del coejecutor. En muchos casos, para asegurar un llenado correcto de la ficha ha sido necesaria la participación del equipo del PMA.

Comentarios acerca del documento ‘Perfil del proyecto’

El documento de perfil del proyecto consiste en una ficha de presentación y caracterización sucinta del proyecto, presentada por el coejecutor, y tiene principalmente una función logística de identificación del lugar donde hacer las entregas de alimentos. Sirve de igual manera para alimentar planes de monitoreo y es la base que sirve para nutrir el informe de cumplimiento de la OPSR en cuanto a la población atendida y el número de raciones de alimentos entregadas. El perfil del proyectos se llena en general con el acompañamiento de los equipos de las suboficinas (o directamente por ellos) debido a la dificultad de comprensión, principalmente para los pequeños coejecutores.

La recomendación y aprobación de los proyectos

Una vez que los *perfiles de proyecto* han sido reunidos en cada suboficina (gran parte de los proyectos carecen de *ficha de focalización*), la decisión de si el proyecto será o no recomendado para financiamiento se toma durante los *Consejos Regionales*. La lista de proyectos recomendados es enviada a la oficina central del PMA Colombia, quien toma la decisión final.

Los Consejos Regionales reúnen a las tres contrapartes de la OPSR (PMA, ICBF y Acción Social) con el objetivo hacer recomendaciones sobre los proyectos en curso y los nuevos proyectos, y en algunos casos con la participación de coejecutores solicitantes. En ciertos casos, los *Consejos Regionales* son respaldados por *Preconsejos*.

Los criterios para la recomendación de los proyectos abarcan una cierta diversidad en cada suboficina:

- la pertinencia de los grupos meta del proyecto respecto a lo previsto en la OPSR;
- la capacidad técnica y financiera de los coejecutores;
- la experiencia y el reconocimiento de los coejecutores por las PDI/comunidad en general;
- el compromiso de los coejecutores de hacer seguimiento y rendir información; y
- el contenido de los proyectos.

Tres grandes reflexiones aparecen con respecto al análisis de proyectos de APC y APT:

1. No se observó que se realizara un estudio sistemático de la factibilidad de la acción, y de la inserción (o contribución) del apoyo del PMA al objetivo mayor del proyecto (generación de fuente de ingreso, etc.).
2. El estado de vulnerabilidad de los beneficiarios y su incidencia en la factibilidad del proyecto no se ven reflejados en la documentación.
3. Se obtiene poca información acerca de las capacidades de la población y la manera de tomarla en cuenta en el marco del proyecto.

Seguimiento y evaluación del proyecto

Para el seguimiento existen dos sistemas paralelos:

- Un sistema de seguimiento de la ejecución basado en la cantidad de alimentos distribuidos por modalidad, documentado a través de los perfiles de proyectos y confirmado por las entregas realizadas. Este mecanismo asegura el seguimiento de los *criterios de eficacia* (cantidad prevista, cantidad entregada, etc.)
- Un instrumento llamado Sistema de Identificación y Monitoreo de la Vulnerabilidad Alimentaria (SIMVA), que permite caracterizar una zona de intervención e identificar la situación general y de seguridad alimentaria y que puede ser aplicado sistemáticamente en una región. El SIMVA podría analizar la pertinencia de la acción.

A la par de estos sistemas de seguimiento, cada coejecutor, en función de sus capacidades y de la naturaleza del proyecto que implementa, y del componente, realiza diferente tipos de seguimiento con peso y talla de niños, visitas domiciliarias, etc.

6.2 El proceso de diagnóstico en la calidad de las acciones

- El análisis de la factibilidad de las acciones
La ausencia de información acerca de la factibilidad de las acciones en la ficha de focalización, en particular para APT y APC, así como la ausencia de espacio en estos documentos para explicar el objetivo de las formaciones o trabajos, y la disponibilidad de los otros recursos necesarios pueden reducir la calidad e impacto de la acción en las necesidades identificadas.
- La función de la ficha de focalización
La ficha de focalización, al conservar información esencialmente numérica, no permite una descripción del problema y sus efectos sobre la población. Se carece de espacio para identificar las capacidades locales y las estrategias de supervivencia, así como para comprender el universo de actores que pudieran eventualmente estar presentes (para evitar superposiciones de actividades).
- La identificación de necesidades.
La acción de diagnóstico es delegada al coejecutor, con un proceso de validación por la observación o por visitas, el cual puede ser más o menos factible en función del contexto y de las condiciones de acceso, pero que en cualquier caso no puede hacerse al 100% debido al gran número de proyectos.

7 RECOMENDACIONES

NOTA: Como fue explicado por el PMA Colombia, las recomendaciones 1 a 4 constituyen en sí mismas procesos que están siendo realizados en mayor o menor medida, entonces estas recomendaciones son de fortalecimiento, formalización o asignación de recursos (según el caso) a ciertas iniciativas existentes.

7.1 Recomendaciones con respecto al diagnóstico a nivel del programa

7.1.1 Recomendación 1

Continuar realizando diagnósticos integrales nacionales y desarrollar pautas de referencia regionales que permitan establecer una estrategia por zona de acción.

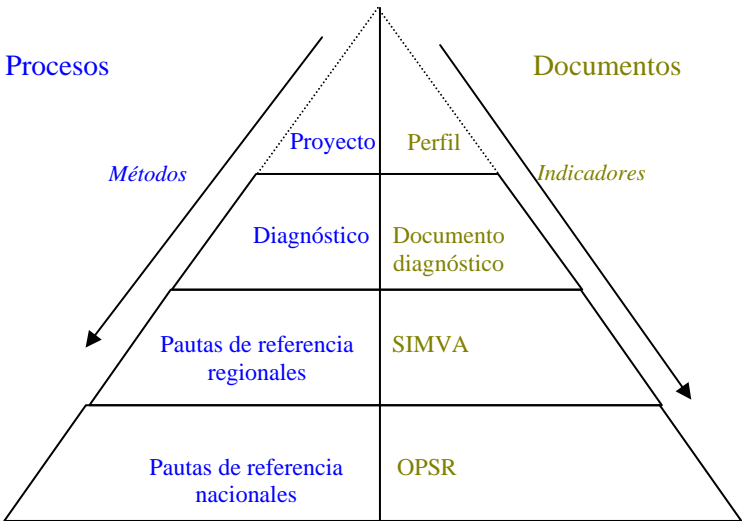
La complejidad del contexto colombiano, la diversidad de los grupos étnicos y culturales, de sus costumbres alimenticias, estrategias de supervivencia, mecanismos de subsistencia, entornos geográficos y dificultades de acceso, hacen que un enfoque general nacional basado en componentes preestablecidos pueda parecer rígido. El PMA cuenta con una experiencia y conocimientos que le permiten realizar diagnósticos nacionales detallados e integrales, y que toman en cuenta el ciclo de seguridad alimentaria.

Resulta indispensable contar con unas pautas de referencia nacionales, un diagnóstico nacional de las necesidades (tal y como fue realizado por el PMA en Colombia), y una estrategia nacional (OPSR). Se propone aprovechar al máximo los resultados de los diagnósticos que se realizan actualmente (de muy buena calidad), **desarrollando pautas de referencia regionales que permitan establecer una estrategia por zona de acción**, con base en un conocimiento sustentado de la situación de seguridad alimentaria existente – actualmente el conocimiento de la situación de seguridad alimentaria existe en mayor o menor

medida en cada región, pero se carece de un mecanismo formal que especifique cuáles son los grandes lineamientos y tendencias por cada región y cómo el PMA desea participar o incidir en ellos.

La existencia de pautas de referencia regionales permitirá fortalecer el análisis de las solicitudes de proyecto, con base en objetivos estratégicos e impactos específicos por zona, departamento o región; esto simplificará la aprobación de los perfiles de proyectos y puede **reducir el número de indicadores que han de medirse**

Gráfico 4 – El ciclo de la acción



en los proyectos.

El fortalecimiento de la definición de las estrategias regionales debe permitir, además de la identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias ya definidas por los métodos existentes de diagnóstico, su seguimiento.

7.1.2 Recomendación 2

Flexibilizar los términos de referencia de las OPSR para permitir adaptaciones regionales

Un enfoque nacional único puede ocultar ciertas especificidades regionales, que posteriormente pueden convertirse en ‘necesidades no cubiertas’ por el proyecto, en particular, en términos de la composición de la canasta alimentaria, o de entrega de artículos no alimentarios.

Si las condiciones lo permiten, sería aconsejable **flexibilizar los términos de referencia de las OPSR** para permitir adaptar la composición de las canastas alimentarias a cada región y a cada grupo cultural y para dar respuestas creativas que permitan restablecer de manera sostenible la cadena de seguridad alimentaria.

Esto incluye una mayor diversidad de enfoques de tipo no alimentario, no necesariamente ligados a las actividades de APT y APC pero que sería difícil prever durante la realización de la OPSR (cofinanciación de compra de tierras en casos de grupos indígenas, útiles escolares para evitar la deserción escolar, financiación para el acceso a tierras y ganado, herramientas, créditos, etc.). En ciertos casos estas soluciones podrían ser más adaptadas e influir radicalmente en la situación de seguridad alimentaria de la población meta.

Con el fin de asegurar que las acciones por implementar que resulten de los diagnósticos que no corresponden al mandato del PMA sean tomadas en cuenta por otros organismos, la flexibilización de los términos de referencia debe ir acompañada de una estrecha colaboración interinstitucional en la realización de los diagnósticos, como ha sido el caso con el CICR.

Es innegable que muchas de estas limitantes pueden ser exteriores al PMA en sí mismo y pueden ser producto de las peticiones y/o restricciones de ciertos donantes (por ejemplo, quienes exigen un cierto montaje o quienes proponen el suministro de ayuda en especie y por ende reducen la libertad de adaptación de la operación).

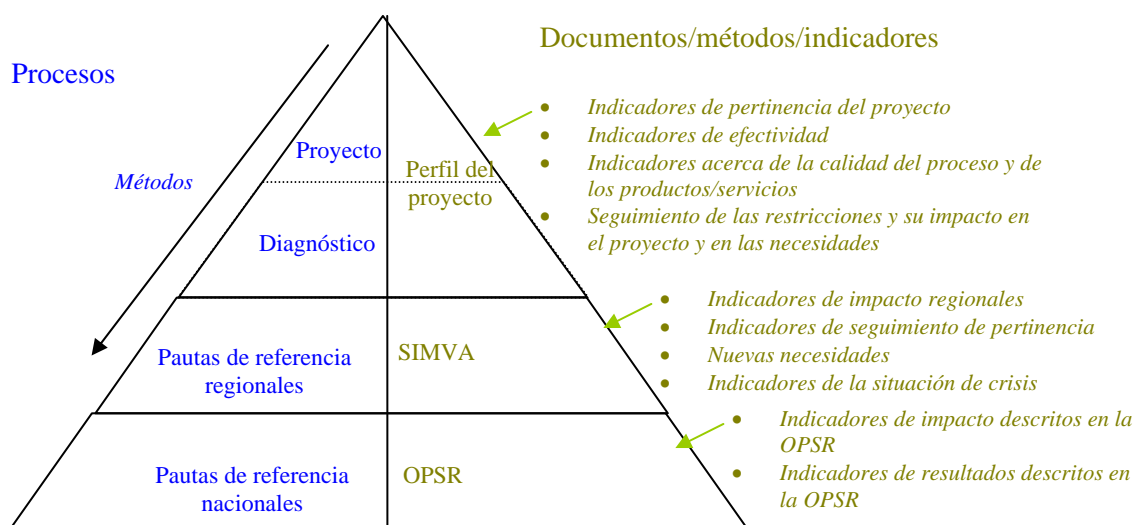
7.2 Recomendaciones con respecto al proceso y los indicadores

7.2.1 Recomendación 3

Descomponer el proceso de seguimiento en dos etapas: una para el seguimiento de proyectos, y otra para el seguimiento de las pautas de referencia.
Reforzar la aplicación del SIMVA como herramienta para la definición de unas pautas de referencia regionales y el seguimiento de éstas.

Figura 5

Indicadores en cada fase del proceso



El PMA viene realizando actualmente una serie de iniciativas para adoptar indicadores y mecanismos de monitoreo en el terreno. Una manera de reducir la complejidad del proceso consistiría en seccionar y caracterizar los indicadores en función de su naturaleza y grado de importancia, y asignarlos a distintos tipos de seguimiento.

A) El *seguimiento de los proyectos* para medir indicadores de:

- la pertinencia de la acción específica;
- la efectividad;
- el proceso de implementación; y
- las restricciones.

- B) El *monitoreo de las pautas de referencia regionales* para concentrarse en:
- Indicadores centinelas
 - la pertinencia de la estrategia;
 - el impacto;
 - la situación de crisis; y
 - las nuevas necesidades.

Realizar esta distinción contribuiría a reducir el número de indicadores de seguimiento de proyecto, y por ende el costo de los seguimientos. Al mismo tiempo, los indicadores de seguimiento de la línea de base regional pueden medirse mediante mecanismos más complejos (pero menos frecuentes).

El PMA cuenta con una excelente herramienta de establecimiento de pautas de referencia; se trata de la **metodología SIMVA** (cuestionario, programa, grupos focales, etc.). **Esta herramienta debe ser apoyada y potenciada en el nivel regional, y contar con recursos suficientes para su aplicación sistemática.** Ella también es de utilidad para coejecutores

bien desarrollados y constituidos, que desarrollan estrategias y programas con enfoque regional (como es el caso actualmente).

7.2.2 Recomendación 4

Aprovechar las distintas iniciativas existentes en materia de fortalecimiento del proceso de seguimiento y de establecimiento de herramientas de seguimiento y de indicadores, para incorporar una reflexión común y corporativa en materia de seguridad alimentaria.

✦ Establecimiento del paquete de documentos necesarios para la gestión de los proyectos.

El PMA Colombia se encuentra actualmente en una etapa de cambios profundos de las herramientas y mecanismos de diagnóstico, realización de proyectos y seguimiento. Una gran cantidad de cambios han tenido lugar y en este momento se realizan numerosas pruebas de métodos, formularios y herramientas. Además, se están estudiando mecanismos para fortalecer el seguimiento de los indicadores de calidad (eficacia, efectividad, pertinencia, impacto, entre otros). Esta motivación y los recursos asignados a estas actividades han dado importantes frutos, tales como:

- la asignación de personal al proceso de seguimiento;
- la reflexión, análisis y mejoramiento del SIMVA;
- la elaboración de formularios mejorados; y
- la realización de reuniones de reflexión acerca de los mecanismos de realización y seguimiento de los proyectos.

Las recomendaciones de este documento y las listas que se proponen podrían alimentar la reflexión durante la elaboración de los formularios para el diagnóstico, los perfiles de los proyectos y el seguimiento.

✦ Intercambio entre oficinas y seguimiento de la evolución de los formularios

Se recomienda también la **promoción/establecimiento de espacios de intercambio entre oficinas y hacia la oficina nacional del PMA Colombia**, respecto de:

- los proyectos y su evolución, las diferentes estrategias regionales;
- la pertinencia de los montajes de los diferentes componentes y su eventual adaptación;
- y
- la pertinencia de las herramientas de diagnóstico, seguimiento, etc. y su eventual adaptación.

✦ Programas informáticos

En otro orden de ideas, el PMA Colombia se encuentra actualmente desarrollando y utilizando un software para la gestión de sus programas. Se recomienda **trasladar este sistema de intercambio al diseño técnico de estos programas, en particular en lo que respecta a los indicadores y sus mecanismos de medición**. Asimismo, incluir en la reflexión de dicha herramienta la noción de descentralización y compartir la información entre las oficinas.

✦ Cierre de los proyectos

Se recomienda **incluir en los documentos del proyecto un documento de cierre** que permita realizar una evaluación final de la acción, basada en los objetivos establecidos al principio, y sobre todo comunicar oficialmente el cierre del programa a las comunidades implicadas en él. (Aunque se observó que había un documento de cierre, no se vio ninguno completo).

‡ Gestión de coejecutores

Se recomienda establecer una **base de datos única de coejecutores** que permita tener una visión global de los actores con los cuales se interactúa en el terreno, así como reducir y simplificar el proceso de análisis de proyectos.

7.2.3 Recomendación 5

Aprovechar las distintas herramientas disponibles en el PMA, en particular el Manual EFSA, pero también otros recursos disponibles localmente.

La riqueza del Manual EFSA es indudable. Aún cuando aplicarlo como un todo resulta poco práctico para el tamaño de los proyectos que se llevan a cabo en Colombia, y para el gran número de proyectos que deberían someterse a seguimiento, este manual cuenta con una serie de guías de análisis que pueden ser aprovechadas en el día a día de los procesos de diagnóstico. Estas herramientas se citan en el capítulo de la fase de diagnóstico.

El Manual EFSA propone una cadena de seguridad alimentaria basada en tres etapas, se recomienda ampliar las etapas de la cadena de seguridad alimentaria, incluyendo las etapas de *consumo de alimentos* y de *transformación de los alimentos*, las cuales parecen ser de gran importancia en muchos contextos, en particular en Colombia.

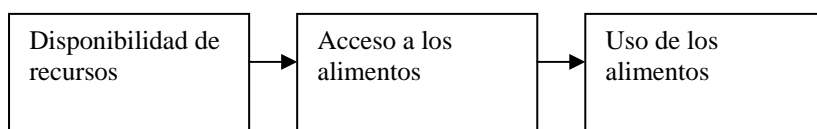
Esta modificación o desagregación permitiría una comprensión más clara de ciertas características como los hábitos de transformación de los alimentos y los utensilios necesarios, o la distribución del alimento en el seno del hogar. Esto podría explicar una eventual reducción del impacto de ciertas acciones y permitir a la vez una posible adaptación del programa a la realidad vivida en los diferentes contextos socioculturales de Colombia.

Es importante señalar que este comentario no parece derivar de observaciones concretas en el terreno colombiano sino del proceso de análisis del Manual EFSA.

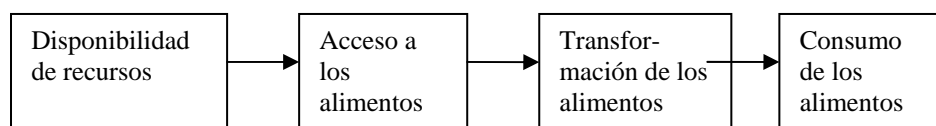
Figura 6

La cadena de seguridad alimentaria

Cadena de la seguridad alimentaria según la EFSA



Cadena propuesta de seguridad alimentaria



7.3 Recomendaciones con respecto a los recursos humanos

7.3.1 Recomendación 6

Seguir potenciando y fortaleciendo la integración del equipo del PMA. Fortalecer las capacidades del equipo del PMA, en particular en materia de comprensión de la cadena de seguridad alimentaria.

El PMA Colombia cuenta con un excelente equipo técnico, motivado e integrado, dispuesto a probar nuevas técnicas y herramientas, y dotado de creatividad. Esto se observa en la cantidad y diversidad de ideas y de mecanismos innovadores observados en el terreno para poder someter a seguimiento las acciones de la manera mejor y más frecuente posible. Se trata de un equipo plenamente identificado con los principios y valores del PMA, con una diversidad de formaciones técnicas y de experiencias que les permiten tener diferentes puntos de vista para las distintas problemáticas del terreno. Éste es el activo más importante del PMA.

Es importante destacar que en la mayor parte de los casos se observó un equipo reducido y con una carga de trabajo pesada (desde el punto de vista geográfico pero también en cuanto a número de proyectos y de coejecutores).

7.3.2 Recomendación 7

Definir una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de los coejecutores, principales agentes de diagnóstico de necesidades en el terreno.

Esta estrategia permitiría reducir el margen de error en el llenado de los formularios pero sobre todo mejorar la pertinencia de los procesos de diagnóstico y de identificación de las soluciones potenciales para un problema, en particular las relacionadas con formas de ayuda no alimentaria y distribución no incondicional de alimentos.

✦ **Formación y fortalecimiento de capacidades del personal del PMA**

En este sentido, se recomienda incorporar a toda esta reflexión un **proceso de formación a la medida** que permita potenciar las iniciativas de las diferentes oficinas. Los temas esenciales serían:

- La **seguridad alimentaria**, con miras a la realización de una reflexión basada en el análisis de las problemáticas de la población (PDI y otros grupos vulnerables) en función de un ciclo de seguridad alimentaria compartido por todos.
- El **diagnóstico de las necesidades y el análisis de los problemas** basados en la seguridad alimentaria.
- La **realización y el seguimiento de los proyectos**.

Esta formación debería basarse en los procesos reales del PMA, en casos específicos en el contexto colombiano, y en el uso de los documentos realmente utilizados en el marco de los diagnósticos, proyectos, actividades de seguimiento, pautas de referencia, etc.

SIGLAS

| | |
|-------|---|
| APC | Alimentos para la capacitación |
| APT | Alimentos por trabajo |
| CBO | Organización de base |
| EFSA | Evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias |
| ICBF | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| ONG | Organización no gubernamental |
| OPSR | Operación prolongada de socorro y recuperación |
| PDI | Persona desplazada internamente |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PRC | Comité de Examen de Programas |
| SIMVA | Sistema de Información y Monitoreo de la Vulnerabilidad Alimentaria |
| URD | Grupo Urgencia Rehabilitación Desarrollo |

NOTA:

Programa: se trata del nivel de la OPSR

Proyecto: se trata de la operacionalización de la OPSR

DOCUMENTOS DISPONIBLES A PETICIÓN

- A. Términos de referencia
- B. Currículos de los consultores
- C. Tipología de zonas y de proyectos, metodología
- D. Lista de regiones, proyectos y personas entrevistadas
- E. Bibliografía

ⁱ Los términos de referencia completos se encuentran en el Anexo A.

ⁱⁱ La metodología detallada está disponible previa solicitud.

ⁱⁱⁱ Los criterios de selección y la lista de las zonas/proyectos seleccionados figuran en el Anexo B.

^{iv} La lista de los documentos consultados y analizados figura en el Anexo C.

^v Las listas de las personas entrevistadas y de los proyectos e instituciones visitados figuran en el Anexo D.

^{vi} El resumen de las observaciones de socialización de resultados en Bogotá está disponible en el Anexo E.

^{vii} OPSR 10366.0 (PMA 2005-2007).

^{viii} Según estadísticas de la base de datos existente.

^{ix} *Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos*, una encuesta conjunta de las poblaciones desplazadas internamente en Colombia, ICRC, PMA, Diciembre 2004, pág. 63.

^x De hecho, para cumplir cabalmente con su mandato, sobre todo en términos de acceso a la población más necesitada, el PMA Colombia cuenta con un número muy elevado de coejecutores. Los coejecutores pueden ser muy variados en cuanto a tamaño, experiencia, solidez y naturaleza.