

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 20-23 de febrero de 2006

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/2006/7-A

4 enero 2006

ORIGINAL: INGLÉS

EVALUACIÓN DE LA AYUDA PRESTADA POR EL PMA A CHINA DE 1979 A 2005

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Director, OEDE: Sr. K. Tuinenburg Tel.: 066513-2252

Oficial de Evaluación, OEDE: Sra. P. Hougesen Tel.: 066513-2033

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



RESUMEN

El presente informe, en el cual se sintetizan las constataciones de una evaluación independiente de la ayuda prestada por el PMA a China de 1979 a 2005 se preparó por encargo de la Oficina de Evaluación a raíz de una misión sobre el terreno realizada en mayo de 2005. El informe consta de una reseña de la evolución de la ayuda, basada en un estudio teórico, y de una evaluación del último programa en el país, aprobado por la Junta en febrero de 2001 y finalizado en diciembre de 2005, tras una retirada progresiva.

Hasta la fecha, en el marco de 67 proyectos y de un programa en el país, el PMA ha entregado a China 4 millones de toneladas de alimentos, por un valor de 1.000 millones de dólares EE.UU. El Gobierno aportó 1.160 millones de dólares como financiación de contraparte y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola concedió préstamos por un valor total de 148 millones de dólares. En el período examinado, la ayuda del PMA ha beneficiado a unos 30 millones de personas.

El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que la ayuda alimentaria, combinada con aportes financieros y técnicos, había servido de catalizador para favorecer el progreso de los hogares pobres en las zonas de ejecución de los proyectos; los indicadores económicos dan cuenta de una mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios que ha de interpretarse en el contexto de la mejora global registrada a este respecto en China. Los resultados fueron excepcionales desde el punto de vista de la creación de bienes productivos y de la eficiencia en la gestión de la ayuda alimentaria, que contaron con el apoyo del Gobierno en forma de conducción y recursos aportados. La oficina de gestión del proyecto financiada por el Gobierno, por medio de la cual éste coordinó el programa, resultó eficaz y podría servir de modelo para los acuerdos de participación en gastos en los países con una capacidad análoga. También dio buenos resultados el acuerdo en virtud del cual la proporción de los fondos de contraparte aportados por el Gobierno aumentó a 1:2,8 durante el período de ejecución del programa en el país. El Gobierno de China sufragó los costos del transporte marítimo y la totalidad de los costos del transporte terrestre.

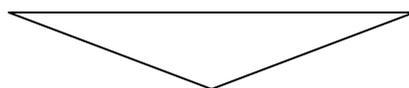
La cooperación y la sinergia entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas, en particular los que tienen sede en Roma, dieron lugar a programas de calidad cuando estuvieron bien coordinados, especialmente en los sectores de la educación, la capacitación, la salud y la generación de ingresos. La asistencia técnica proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y movilizaba por el PMA o por medio de un proyecto general del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo contribuyó a la sostenibilidad de los proyectos asistidos por el PMA.

En su conjunto, el programa en el país para 2001-2005 obtuvo resultados encomiables mediante una combinación de inversiones en infraestructura productiva, capacitación, infraestructura social y microcrédito. Se había planificado una actividad complementaria de alimentación escolar que no pudo ejecutarse en gran escala debido a los limitados fondos de



que se disponía. Aproximadamente 4 millones de beneficiarios —esto es, el 87% del número total que se había previsto para las actividades básicas— recibieron 230.000 toneladas de ayuda, es decir el 66% de los recursos previstos. Un factor fundamental para el éxito de las actividades han sido los aportes del Gobierno en forma de alimentos, dinero en efectivo y apoyo. Ahora bien, por haberse establecido objetivos muy ambiciosos y haberse reducido las contribuciones en 2003 y 2004, los recursos se dispersaron demasiado, lo cual menoscabó la eficacia de algunas actividades. El hecho de que en el decenio de 1990 el PMA haya pasado de un enfoque basado en los proyectos a otro enfoque centrado en los programas, lo que trajo aparejada una reducción de las estimaciones técnicas a nivel de las actividades, afectó a la sostenibilidad de algunas de éstas. La reducción del personal del PMA resultante de la suspensión gradual de la ayuda mermó la capacidad de la oficina en el país para ocuparse del seguimiento de las actividades en 2004 y 2005 y rendir informes sobre esa eliminación progresiva.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento “Evaluación de la ayuda prestada por el PMA a China de 1979 a 2005” (WFP/EB.1/2006/7-A).

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento de decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



INTRODUCCIÓN

Finalidad y alcance de la evaluación

1. Los objetivos de la evaluación consistían en examinar y consignar brevemente los principales elementos de la asistencia prestada por el PMA a China durante 26 años, evaluar su actual programa en el país (PP), haciendo especial hincapié en los productos y el impacto de las actividades, y extraer enseñanzas que presenten un interés institucional. La evaluación del programa en el país para 2001-2005 estuvo centrada en los elementos siguientes: i) la congruencia con el mandato del PMA, su política de habilitación para el desarrollo y sus Compromisos ampliados relativos a la mujer¹; ii) la formulación y consecución de los objetivos; iii) la selección de los beneficiarios y la ejecución; iv) el impacto y la sostenibilidad; v) el seguimiento y la presentación de informes; vi) la coordinación, las asociaciones y la participación de los beneficiarios; y vii) el presupuesto y los recursos.

Metodología

2. El examen de la asistencia del PMA a China se emprendió en Roma sobre la base de los documentos de los proyectos aprobados, los informes sobre los avances y la terminación de proyectos, los informes de examen técnico y los informes de evaluación, antes de que la misión se trasladara al país y facilitara los datos estadísticos necesarios para las actividades sobre el terreno y la evaluación.
3. Componían la misión, que permaneció en China del 9 al 28 de mayo de 2005, un jefe de equipo, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y consultores especializados en desarrollo socioeconómico, conservación de suelos y riego así como en integración de la mujer en el desarrollo; acompañó a la misión sobre el terreno un oficial de evaluación de la Oficina de Evaluación (OEDE). El equipo dedicó la mayor parte de su tiempo a la evaluación del PP. La misión visitó los proyectos 3730 en la provincia de Guangxi y 3355 en la de Gansu, ya terminados, y las actividades en curso a las que el PMA prestaba ayuda en los distritos de Fengshan y Tian'E, en la provincia de Guangxi, y en la de Lixian, en la provincia de Gansu. Se organizaron entrevistas con los beneficiarios de la asistencia del PMA y se realizaron sesiones de evaluación participativa con el personal de la oficina de gestión del proyecto.
4. En la Parte I del presente informe se examina el período 1979-2000; en la Parte II se evalúa el PP para 2001-2005, y en la Parte III se extraen enseñanzas de interés institucional en relación con las actividades de desarrollo o las operaciones de recuperación realizadas en el sector rural con el apoyo del PMA.

¹ Política de habilitación para el desarrollo (WFP/EB.A/99/4-A); Política en materia de género (2003-2007); Compromisos ampliados relativos a la mujer para garantizar la seguridad alimentaria (WFP/EB.3/2002/4-A).



PARTE I: EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LOS PRIMEROS 21 AÑOS DEL PMA EN CHINA, 1979-2000

Evolución de la ayuda prestada por el PMA a China

5. La Junta aprobó 67 proyectos y un PP, para cuya realización el PMA proporcionó 4 millones de toneladas de alimentos por un valor de 1.000 millones de dólares EE.UU. El Gobierno aportó 1.160 millones de dólares en concepto de fondos de contraparte y, a partir de 1996, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) concedió préstamos por un total de 148 millones de dólares. La ayuda del PMA benefició a unos 30 millones de personas.
6. En la ayuda que el PMA prestó a China entre 1979 y 2000 pueden distinguirse cuatro fases principales:²
 - i) **1979-1982:** Ayuda alimentaria de urgencia para refugiados y personas afectadas por catástrofes naturales. La ayuda del PMA comenzó con el suministro de ayuda alimentaria de urgencia a los refugiados indochinos en las provincias de Guangdong y Yunnan, por medio de proyectos de acción rápida.³
 - ii) **1983-1990:** Asistencia al desarrollo sectorial en proyectos de silvicultura, pesca, agricultura y producción de lácteos. El sector agropecuario estaba experimentando cambios importantes tras el establecimiento del sistema de responsabilidad familiar.⁴ La productividad agrícola y la producción total, que constituían una prioridad para el Gobierno, registraron tasas de crecimiento notable. La contribución del PMA consistió en ejecutar grandes proyectos sectoriales; la ayuda prestada registró su nivel máximo en esta fase (véase el Anexo, gráfico b).
 - iii) **1991-1996:** Desarrollo agrícola integrado. En esta fase la ayuda apuntó a mejorar la base de producción en las municipalidades escogidas por el Gobierno mejorando el suministro de agua y la conservación de suelos, por medio de actividades de alimentos por trabajo (APT) y de capacitación. En el diseño de los proyectos se hacía más hincapié en las características técnicas que en la promoción de la participación de los agricultores durante la formulación y la ejecución de las actividades; se estimaban suficientes los mecanismos existentes en las organizaciones de agricultores.
 - iv) **1997-2000:** Desarrollo rural integrado. Desde mediados del decenio de 1990, el apoyo prestado por el PMA dejó de centrarse en el desarrollo agrícola integrado para hacer hincapié en el desarrollo rural integrado; de esta manera, además de atender las necesidades alimentarias y de ingresos de la población pobre, era

² Véase el mapa en la pág. 21.

³ Además, entre 1984 y 1998 se iniciaron cuatro proyectos de acción rápida, por un valor de 5 millones de dólares, para prestar ayuda en emergencias. En 1998, se aprobó la operación de emergencia (OEM) 6045, por valor de 93 millones de dólares, para prestar ayuda a personas afectadas por las inundaciones en las provincias de Anhui, Hubei, Hunan y Jiangxi; esta operación se evaluó en 2000 (WFP/EB.2/2000/3/1).

⁴ En 1979, las reformas agrarias y económicas emprendidas en China entrañaron una gran innovación consistente en la asignación de los derechos de utilización de las tierras arables a los agricultores a título individual y en función del número de miembros del núcleo familiar; junto con esta medida, se pasó de la comercialización estatal de los productos agrícolas al mercado abierto.



posible también ocuparse de la formación de capital humano. Al reconocer el Gobierno que para lograr una reducción sostenible de la pobreza se precisaban servicios integrados, en 1996 el Ministerio de Agricultura, el PMA y el FIDA decidieron crear una asociación para ejecutar programas.

7. La aportación alimentaria del PMA consistió principalmente en trigo: los beneficiarios recibieron una ración familiar de 3,25 kilogramos de trigo por cada día de trabajo, según lo definido por las normas correspondientes a cada tipo de actividad. La ayuda alimentaria del PMA contribuyó a atender las necesidades a breve plazo de los hogares pobres aquejados por la inseguridad alimentaria y a crear bienes para asegurar medios de subsistencia más sostenibles; el PMA también impartió cursos de capacitación *ad hoc*. La ayuda alimentaria facilitada por el PMA constituyó un apoyo presupuestario para el Gobierno que pudo realizar economías al no tener más que proporcionar socorro y poder “revender” los cereales en las zonas vulnerables y afectadas por la inseguridad alimentaria. El PMA negoció para que esas economías realizadas por el Gobierno se invirtieran en las mismas zonas de los proyectos con el fin de mejorar la infraestructura en los sectores de la educación, la salud pública y el saneamiento.

CONCLUSIONES SOBRE LA AYUDA QUE EL PMA PRESTA A CHINA (1979–2000)

Evaluación global

8. La experiencia del PMA en China fue excepcional desde el punto de vista de las realizaciones materiales, la movilización de los beneficiarios, la administración eficaz de los alimentos y el apoyo sostenido del Gobierno. En todos los informes de evaluación se destacan las extraordinarias realizaciones en cuanto al aumento de la producción de alimentos, la expansión de la infraestructura productiva y la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios.
9. Combinada con aportes financieros y técnicos, la ayuda alimentaria ha actuado como catalizadora en el fortalecimiento del proceso de desarrollo. Los planteamientos y los proyectos del PMA han constituido modelos para otros programas de ayuda alimentaria y de otra índole, como el programa en curso de reconversión de la tierra y el programa, financiado por el Banco Mundial, de aprovechamiento de la meseta de loess (en China septentrional), en la prefectura de Anshun de la provincia de Guizhou, que ha utilizado sus propios recursos para ampliar las actividades de los proyectos del PMA.
10. La experiencia de las autoridades chinas en la movilización de una gran masa de trabajadores rurales para construir infraestructura de desarrollo fue de ayuda en la ejecución de las actividades del PMA. Los logros de los proyectos de desarrollo asistidos por el PMA reflejan las transformaciones socioeconómicas y el crecimiento económico en curso: estos proyectos, de hecho, comenzaron a principios del decenio de 1980, cuando se iniciaron las reformas económicas y agrarias que dieron lugar a un enorme incremento de la producción agrícola y un crecimiento anual medio de los ingresos de los agricultores del 15% entre 1978 y 1984, crecimiento que continúa aunque a un ritmo inferior. La composición de los ingresos de los agricultores cambió radicalmente con la creciente importancia de las actividades no agrícolas, a lo cual contribuyeron los sectores de la industria y la construcción que necesitan constantemente mano de obra.



Impacto en la seguridad alimentaria de los hogares

11. El impacto de las intervenciones del PMA en la seguridad alimentaria de los hogares queda ilustrado por los proyectos que se ejecutaron en la meseta de loess⁵ en el decenio de 1990 y recibieron gran parte de la ayuda del PMA (véase el Anexo). Según la localización y el momento, se asignó más importancia al fomento y la protección de las zonas de regadío mediante obras de infraestructura y de repoblación forestal de las cuencas hidrográficas con el fin de transformar las laderas de secano en campos de regadío con bancales, o al fomento de actividades de menor escala en una cuenca hidrográfica, asociando la agricultura de secano en bancales y la repoblación forestal, los pequeños sistemas de riego en las tierras bajas y la recogida de aguas a nivel de las explotaciones agrícolas. También se emprendieron actividades orientadas a promover en la misma zona la producción complementaria, como la silvicultura o la cría de ganado, el acceso a los lotes de insumos agrícolas estacionales o el mejoramiento de los caminos.
12. La actividad de mejora de tierras tuvo por resultado un aumento de la producción y de la autosuficiencia. Antes de la intervención del PMA, las tierras arables de un hogar medio de cuatro personas se situaban en torno a 0,75 hectáreas de tierras en pendiente y a 0,17 hectáreas de tierras en bancales; la producción de cereales ascendía a una tonelada por hogar, aproximadamente, lo cual significaba que durante dos o tres meses por año escaseaban los alimentos.⁶ Las actividades del proyecto, en particular la construcción de bancales en las laderas, llevaron la producción de cereales de los hogares de 1,3 a 1,4 toneladas, lo cual permitía cubrir las necesidades básicas.
13. En el período examinado, los ingresos agrícolas y familiares aumentaron constantemente. Cuando el proyecto alcanzó su fase de pleno desarrollo, los ingresos familiares netos globales, en valores constantes, representaban el doble del nivel registrado antes de la ejecución del proyecto. La composición de los ingresos de los hogares también se modificó: los correspondientes a la ganadería aumentaron, pasando a representar del 10% al 30% de la producción agropecuaria, principalmente porque los excedentes de cereales se utilizaban como alimento para el ganado porcino. Antes del proyecto, el 75% de los ingresos familiares provenía de la actividad agropecuaria y el 25% restante, de actividades subsidiarias. Tras la ejecución del proyecto, el empleo no agrícola constituía por lo menos el 50% de los ingresos familiares; también aumentaron los ingresos derivados de los cultivos comerciales y la producción de frutas en plantaciones del proyecto. La tasa interna de rendimiento económico, calculada a nivel del proyecto durante la evaluación sectorial de la agricultura de secano en la meseta de loess era del 17%; en aquel momento el costo del capital se elevaba al 12%.

Sostenibilidad

14. El hecho de que los beneficiarios se asociaran en mayor medida al diseño y el seguimiento de los proyectos por medio de la evaluación rural participativa contribuyó a que aumentara su sostenibilidad. La construcción de carreteras, de sistemas domésticos de

⁵ La meseta de loess que se encuentra en la parte noroccidental de China tiene una superficie de 631.000 kilómetros cuadrados; la erosión generalizada y el empobrecimiento del suelo amenazan los medios de subsistencia y aceleran la sedimentación del río Amarillo, incrementando el riesgo de inundaciones.

⁶ Datos extraídos del documento titulado: “*Sectoral Evaluation of WFP-assisted activities for the Development and Protection of Rainfed Agriculture in China (Loess Plateau). May-June 1992*”. 35: 35/SCP:10 – Documento 10/3-D Add. 1.



almacenamiento de agua y de centros sanitarios, que comenzó a mediados del decenio de 1990 y pasó a ser el núcleo central de las actividades realizadas en el marco del PP, contribuyó a mejorar la sostenibilidad global y a aliviar la carga de trabajo diaria, especialmente de las mujeres.

15. La mejora, el mantenimiento y el funcionamiento de los grandes sistemas de riego exigen inversiones que al estar actualmente a cargo del Gobierno, no se reflejan cabalmente en los costos de producción de las explotaciones agrícolas. Las modalidades de mantenimiento y el funcionamiento de las obras principales y los canales que pasan por distintas explotaciones, responsabilidad de la administración encargada de la conservación del agua, son correctas; los canales a nivel de las explotaciones, al no estar incluidos en el programa de construcción, no se han finalizado, lo cual ha reducido la eficacia de todo el sistema. Si bien la capacitación fue un componente importante de los proyectos asistidos por el PMA, a veces su impacto se vio limitado por los métodos empleados y el contenido pedagógico que no siempre se adaptaban al nivel de instrucción, las condiciones de vida o las necesidades de la población. El impacto ambiental sigue siendo un problema: la experiencia muestra que es necesario adoptar más medidas para evitar eventuales daños ambientales, como la salinización.
16. Los proyectos ejecutados a comienzos de los años noventa se centraron fundamentalmente en la construcción de infraestructura productiva; su prioridad no era el impacto a largo plazo en los hogares. A menudo las zonas en que se plantaron árboles en esa época estaban sometidas a regímenes colectivos de uso de la tierra y eran objeto de contratos con empresarios; para los hogares los beneficios se limitaban a los bajos arriendos abonados a las aldeas y los ingresos así obtenidos se utilizaban para servicios de asistencia social. En los proyectos de desarrollo rural integrado se insistía en la promoción de los hogares, lo que redundó en la adquisición de activos por parte de los beneficiarios.

Estrategia, aportes del Gobierno y asociación

17. El enfoque y el diseño de los proyectos asistidos por el PMA se han adaptado para favorecer la integración de las necesidades de la mitigación de la pobreza. El enfoque de desarrollo rural integrado insistió en la creación de capacidad humana y en los alimentos para la creación de activos (ACA) en directo beneficio de los hogares. Los informes de evaluación de los proyectos ejecutados desde mediados del decenio de 1990 indican que, gracias a la combinación de capacitación técnica, programas de alfabetización y medidas en favor de la promoción de la mujer, se registró un cambio positivo en las modalidades de participación de los agricultores en los proyectos. Los métodos de evaluación rural participativa utilizados durante las fases de planificación y seguimiento contribuyeron a la planificación de los planteamientos de desarrollo rural integrado.
18. Siempre se contó con el firme apoyo financiero y técnico del Gobierno y el respaldo técnico de las oficinas técnicas provinciales y municipales. La estructura de las oficinas de gestión de los proyectos creada por el Gobierno resultó eficaz para la ejecución de los proyectos.
19. La ayuda del PMA estuvo asociada a los programas globales de desarrollo del Gobierno.⁷ Los proyectos de desarrollo asistidos por el PMA se ejecutaron en zonas seleccionadas que se caracterizaban por ser pobres, tener déficit de alimentos, estar

⁷ Por ejemplo, el programa global de desarrollo de la meseta de loess en los decenios de 1980 y 1990, y el desarrollo de la parte occidental de China a fines de los años noventa y comienzos del decenio siguiente.



alejadas y expuestas a la erosión; los beneficiarios eran agricultores cuya subsistencia dependía principalmente de la agricultura. La ayuda del PMA, correspondiente por lo general al 20%-30% de las inversiones totales de esos programas, permitió ejecutar y terminar rápidamente las actividades, lo cual ayudó al Gobierno a alcanzar los objetivos a largo plazo en materia de desarrollo rural.

20. La combinación entre las inversiones en infraestructura productiva, capacitación e infraestructura social y, con el apoyo del FIDA, el microcrédito, dio resultados encomiables. La asistencia técnica de la FAO para las evaluaciones iniciales de los proyectos, los exámenes técnicos y la evaluación general fue particularmente útil desde el punto de vista de la eficiencia y la sostenibilidad.

PARTE II: EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS PARA 2001-2005

Perspectiva general

21. Habida cuenta de los notables resultados conseguidos por el Gobierno desde el decenio de 1980 en materia de erradicación de la pobreza, la Junta, en su tercer período de sesiones ordinario de 2000, examinó una estrategia de retirada: se acordó que la ayuda que el PMA prestaba a China se eliminaría en diciembre de 2005. El nuevo PP para 2001-2005 se elaboró y aprobó en febrero de 2001;⁸ su meta era asistir a 1,7 millones de hogares pobres, concentrándose en las prioridades de habilitación para el desarrollo 2 (crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación); 3 (posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres); y 5 (crear condiciones propicias para que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles).
22. Con el enfoque de desarrollo rural integrado se siguieron abordando los obstáculos interrelacionados que se oponían al desarrollo por medio de cuatro componentes básicos de actividades: i) inversión en el fortalecimiento de la capacidad humana; ii) desarrollo y riego de tierras; iii) infraestructura social; y iv) conservación del agua y el suelo. La ejecución del PP se organizó, como anteriormente, por medio de proyectos independientes. Se preveía realizar una actividad complementaria de alimentación escolar, siempre que se dispusiera de recursos. Las actividades debían ejecutarse en 10 provincias y la selección de los beneficiarios se guiaría por las técnicas del análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (VAM).
23. El PP requirió un incremento gradual de la proporción de participación del Gobierno en los costos para que ésta pasara de 1:1,5 en 2001 a 1:2 en 2003. Los costos generales para el PMA ascendieron a 86 millones de dólares; los fondos de contraparte aportados por el Gobierno se estimaron en 210 millones de dólares. El FIDA debía otorgar préstamos por valor de 148 millones de dólares para fortalecer la infraestructura agrícola de contraparte, desarrollar capacidad de recursos humanos de contraparte y proporcionar microcréditos a los beneficiarios del PMA.

⁸ WFP/EB.1/2001/8/1.



Estrategia y diseño del programa en el país

24. Desde 1998 el VAM se ha utilizado para determinar cuáles eran los distritos y, dentro de ellas, las municipalidades más pobres. Ahora bien, surgió una dificultad de envergadura cuando la oficina de gestión del proyecto seleccionó un gran número de distritos y municipalidades; así, por ejemplo, la provincia de Guangxi tenía 10 distritos, 74 municipalidades, 10.590 aldeas y 260.000 hogares. Habida cuenta de los recursos previstos, el número y el impacto de las actividades fueron reducidos; el hecho de que hubiera un gran número de aldeas hizo más compleja la gestión del proyecto e incrementó los gastos administrativos.
25. En los planes de fomento de las aldeas se concedía la prioridad a los hogares más pobres. La autoevaluación de la riqueza por medio de un método transparente convenido por la comunidad fue una forma eficaz de seleccionar a las personas más pobres. Todos los hogares beneficiarios que visitó la misión de evaluación en Gansu y Guangxi, comprendidos los hogares de discapacitados extremadamente pobres o las familias unipersonales, eran pobres: su renta anual per cápita antes del proyecto variaba entre 200 y 500 yuanes.⁹

EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES BÁSICAS DEL PP¹⁰

Inversión en el fortalecimiento de la capacidad humana

26. En el marco del PP, el 24% de la ayuda alimentaria del PMA debía dedicarse a inversiones en capacidad humana; este porcentaje se mantuvo a pesar del reducido nivel de las contribuciones. Los objetivos consistían en: i) aumentar la alfabetización, en especial de las mujeres; ii) mejorar las capacidades técnicas y de gestión; iii) promover la toma de conciencia sobre la salud básica y la nutrición, en especial entre las mujeres; y iv) mejorar la capacidad de ejecución del Gobierno.
27. La actividad se ejecuta por medio de programas de alimentos para la capacitación (APC), comprendidas la alfabetización funcional, la capacitación recíproca entre agricultores, la capacitación en competencias técnicas y competencias de gestión para los candidatos a microcréditos del FIDA y cursos básicos de sanidad y nutrición destinados a las mujeres. El Gobierno financia actividades complementarias que comprenden la formación de instructores, maestros de escuela, doctores y parteras de las aldeas.
28. Los cursos de alfabetización son recibidos de buen grado por los agricultores, especialmente por las mujeres que pueden así buscar un empleo no agrícola y diversificar sus fuentes de ingresos. En los cursos de capacitación, la proporción de mujeres con respecto a los hombres oscila entre 1,6:1 y 2:1, lo cual es altamente satisfactorio con respecto a las metas fijadas. Los cursos de alfabetización se vieron particularmente afectados por un déficit de los recursos del PMA en 2003 y 2004, lo que redundó en una reducción aún mayor del número de beneficiarios. En la aldea de Litai, en la provincia de Gansu, donde en 2002 las tasas de analfabetismo se elevaban al 50% entre los hombres y al 70% entre las mujeres, sólo 25 adultos de 555 pudieron participar en el curso de alfabetización.

⁹ 1 dólar EE.UU. = 8,3 yuanes, en junio de 2005.

¹⁰ La actividad complementaria de alimentación escolar representaba un costo de 10 millones de dólares, pero sólo se recibió financiación correspondiente a un 1% de este importe.



CUADRO 1: DISTRIBUCIÓN TOTAL DE LOS RECURSOS DEL PMA POR ACTIVIDADES BÁSICAS, 2001-2005 (MAYO DE 2005)¹¹						
Actividades	Beneficiarios			Volúmenes		
	Número previsto	Número efectivo	%	Volumen previsto	Volumen efectivo	%
Inversiones en el fortalecimiento de las capacidades humanas	4 724 400	4 133 488	87	84 196	60 718	72
Desarrollo y riego de tierras	2 480 000	1 072 906	43	144 565	99 644	69
Infraestructura social	1 267 600	574 600	45	64 727	31 794	49
Conservación del agua y el suelo	976 800	587 799	60	53 024	38 037	72
Total para el PP	4 724 400	4 133 488	87	346 512	230 193	66

Componentes de tierras, agua y recursos naturales

29. Dos de las actividades previstas en el PP se referían al desarrollo agrícola y la ordenación de los recursos naturales: i) el desarrollo y el riego de tierras; y ii) la conservación de las tierras y del agua. Estas actividades están estrechamente vinculadas y se han evaluado conjuntamente. En el programa en el país el 57% de la ayuda alimentaria del PMA debía dedicarse a esas actividades; el porcentaje se mantuvo, pese al reducido nivel de financiación. El PMA sólo pudo disponer para sus distribuciones del 71% de los recursos que se había previsto asignar a esas actividades.
30. Se ejecutó toda una gama de actividades con resultados extraordinarios. Las actividades de desarrollo y de riego de las tierras consistieron en: i) mejorar los sistemas de riego; ii) construir cisternas para el riego, pequeñas presas en los cursos de agua, tanques para recoger el agua en las laderas, acequias de drenaje y bancales; iii) nivelar las tierras; y iv) ahondar los suelos. Las actividades de conservación consistieron en: i) proteger los sistemas de riego, la infraestructura vial y las márgenes de los cursos de agua mediante la plantación de árboles; ii) poblar parcelas con viveros y árboles para leña; iii) cerrar las zonas con bosques naturales; iv) mejorar y aprovechar los pastizales en las tierras altas; v) introducir plantas medicinales; y vi) construir pequeñas unidades de producción de biogás.
31. Desde el punto de vista técnico las actividades debían ser sencillas y fácilmente realizables por los beneficiarios tras recibir capacitación básica. Además, debían armonizarse en el marco de un plan de desarrollo de la aldea. No obstante, a menudo el diseño de las actividades se centró en la atención de las necesidades a corto plazo de los hogares más que en la inversión en activos para la comunidad. Si bien los principales asociados del proyecto eran las aldeas, como muchas de las actividades se desarrollaban en

¹¹ Fuente: Oficina en el país. Al diseñar el programa, el PMA seleccionó a los mismos hogares para las actividades de alimentos para la capacitación y alimentos por trabajo, pero en años distintos; cuando en las actividades participaron el marido, la mujer o ambos, a efectos del cálculo del número de beneficiarios, se les contó una vez solamente.



lugares montañosos muy distantes, habrá podido lograrse una mayor integración concentrándose en los caseríos de una misma cuenca hidrográfica.

32. Las actividades se ejecutaron según lo previsto. Las visitas sobre el terreno de la misión demostraron que las normas de trabajo global se habían estimado por tipo de actividad y no en función de cada lugar. Algunas de ellas parecían demasiado bajas como por ejemplo, las relativas a las unidades de biogás, los pequeños establos, las cisternas y las obras de drenaje; otras parecían demasiado elevadas como por ejemplo, las relativas a las actividades de mejora de tierras en la provincia de Guangxi.
33. Las obras comunitarias básicas —como los senderos y caminos de acceso, los sistemas de saneamiento de las aldeas y las obras de conservación de los suelos, como por ejemplo, la estabilización de cárcavas podrían haberse incluido en los planes de trabajo. Las actividades relacionadas con la mejora de las tierras áridas requieren el apoyo del personal de extensión. Las entrevistas con los agricultores indicaron que a menudo los servicios de extensión se limitan a una instrucción técnica inicial por parte de los puestos de extensión de la municipalidad o el distrito.

Infraestructura social

34. En el marco del PP el 19% de la ayuda alimentaria del PMA debía invertirse en infraestructura social; los productos efectivamente distribuidos representaron el 15% del total; el PMA dispuso para sus distribuciones del 49% de los recursos que se habían previsto. Los principales objetivos consistían en reducir el aislamiento físico y económico de las familias pobres, mejorar el acceso a los mercados, las instalaciones y servicios sanitarios y el agua potable y reducir la carga de trabajo de las mujeres. El PMA prestó apoyo a la construcción y rehabilitación de caminos y aljibes en las aldeas, estanques de retención, sistemas de tuberías de agua para los hogares, cocinas económicas, letrinas y centros de atención primaria de salud. La construcción de infraestructuras sociales progresa de manera satisfactoria.
35. Los beneficiarios apreciaron en particular la construcción de sistemas domésticos de suministro de agua que tuvieron un efecto inmediato en los medios de subsistencia rurales, al abastecer de agua salubre a los aldeanos que antes utilizaban agua contaminada de los ríos o tenían que proveerse en fuentes que quedaban a más de tres horas a pie. La construcción de caminos mejoró el acceso a las aldeas. En China meridional los biodigestores asociados a las letrinas dan buenos resultados, pero su utilización supone la presencia de ganado; los hogares pobres que no se lo pueden permitir no tienen acceso a ellos.
36. Existían indicaciones de que la infraestructura de recolección y almacenamiento de agua construida no correspondía a las necesidades de consumo, ya sea porque el número de cisternas era insuficiente —en la aldea de Litai, provincia de Gansu, había 21 cisternas para 205 hogares— o bien porque la capacidad de almacenamiento no bastaba para las necesidades de los hogares, como en Guangxi. Por haber tenido que distribuir ese presupuesto para construir sistemas domésticos de abastecimiento de agua entre un gran número de aldeas, se dispuso de fondos limitados para cada una de ellas.



Participación de los beneficiarios e impacto socioeconómico

37. En las provincias visitadas hay ejemplos¹² que ilustran la elevada participación de los beneficiarios: en la provincia de Guangxi, 682.701 habitantes de las zonas rurales de los cuales el 60% eran mujeres —el 92% del objetivo y el 55% de la población de los distritos abarcados por el proyecto— se habían beneficiado con las actividades del proyecto a finales de 2004; en la provincia de Gansu, lo habían hecho 936.177 campesinos, de los cuales el 50% eran mujeres, vale decir, el 82% del objetivo.
38. El déficit alimentario anual pasó de cuatro meses a un mes y medio. A breve plazo los cereales distribuidos por el PMA cubrieron una pequeña parte del déficit alimentario anual. Cada hogar recibió entre 130 y 300 kilogramos en tres años, lo cual basta para cubrir uno o dos meses de déficit alimentario por año en un hogar de cinco personas.
39. En Guangxi un hogar que cultivara maíz en 2 *mu*¹³ de una ladera podía llegar a una producción de 200 kilos por *mu* antes de las obras de mejora de la tierra; después de la construcción de los bancales y los sistemas de riego, la producción aumentó a 300 kilos por *mu*. Si se compara la situación prevaleciente antes y después del proyecto, se observa que la media de ingresos anuales per cápita pasó de 350 a 600 yuanes, debido en gran parte al incremento de la producción y la diversificación de las actividades agropecuarias, especialmente la ganadería. Ahora hay más hogares que tienen acceso a trabajos agrícolas estacionales y los ingresos derivados representan por lo menos el 20% del total que perciben.
40. El aumento de la alfabetización, los mayores conocimientos básicos de las mujeres en materia de salud y nutrición, el suministro de agua en los hogares y la producción agropecuaria, de resultados del proyecto, dieron lugar a una mejora de los medios de subsistencia. Los recursos se dispersaron entre demasiadas aldeas y hogares; los destinados a las distintas aldeas fueron, en consecuencia, insuficientes para aplicar un plan de desarrollo sostenible; no todos los hogares pudieron beneficiarse de las medidas de saneamiento de las aldeas.

Aspectos relativos al género

41. A partir de 1994 en los proyectos asistidos por el PMA se introdujeron modificaciones para promover la integración de la mujer en el desarrollo. La Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en septiembre de 1995, a la que siguió en 1996 la aprobación de los Compromisos ampliados del PMA relativos a la mujer, imprimieron un nuevo impulso en el mismo sentido. Actualmente las mujeres representan el 57% de los participantes en las actividades de APC y el 50% de quienes toman parte en las de APT. En las provincias de Guangxi y Gansu, las mujeres constituyen el 70% de los participantes en los cursos de alfabetización funcional. Las evaluaciones rurales participativas confirmaron que las mujeres que habían formado parte de los grupos encargados de la ejecución a nivel de las aldeas y de las oficinas de gestión de los proyectos apreciaban sobremanera los cursos de alfabetización funcional. Si bien se había previsto impartir capacitación a las mujeres en materia de gestión y liderazgo, la misión de evaluación comprobó que en las provincias de Guangxi, Gansu y Ningxia, esta actividad no se había realizado.

¹² Los datos que figuran en esta sección fueron recopilados por la misión de evaluación.

¹³ 15 *mu* = 1 hectárea.



42. Durante la ejecución del PP se reforzó la colaboración con la Federación Nacional de Mujeres de China. Ésta organizó actividades de capacitación y puso en marcha un plan de demostración de microcrédito. Los recursos del PMA se utilizaron para impartir capacitación relacionada con las actividades generadoras de ingresos financiadas mediante el plan de microcrédito del FIDA. La puntualidad de las intervenciones del PMA y del FIDA fue decisiva para la obtención de buenos resultados.

Coordinación y asociaciones

43. Desde el nivel provincial hasta el municipal las oficinas de gestión de los proyectos, que estaban encargadas de asignar y distribuir los recursos, coordinaron las actividades bajo la dirección de las oficinas técnicas que, por lo general, administraban programas distintos. Ello dio por resultado una buena integración de las actividades del PP: los proyectos se dotaron de estructuras organizativas eficaces, en las que los grupos encargados de la ejecución a nivel de las aldeas desempeñaron un papel fundamental.
44. Se desplegaron esfuerzos para coordinar la asistencia externa destinada a apoyar el enfoque integrado de mitigación de la pobreza elaborado por el Gobierno, comprendida la coordinación de los programas entre organismos de las Naciones Unidas por medio del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). Además, se concertaron acuerdos entre el Centro internacional chino de intercambios económicos y técnicos y el PNUD para prestar asistencia a proyectos de inversión apoyados por el FIDA, el Banco Mundial y el PMA.
45. El FIDA y el PMA, en el marco de la asociación establecida en 1996, sumaron fuerzas con el Gobierno para reducir la pobreza y el hambre en las zonas rurales distantes, lo que posibilitó la integración de los componentes de educación, capacitación, salud y crédito en actividades multisectoriales y tuvo un importante impacto en la mejora de los medios de subsistencia rurales y en la reducción de los gastos operacionales a cargo de los organismos y del Gobierno. Se tropezó, sin embargo, con problemas debido a la aprobación tardía por el Gobierno de los préstamos del FIDA, especialmente en la provincia de Gansu donde el PMA comenzó la capacitación en actividades generadoras de ingresos sin tener la plena seguridad de que contaría con la financiación del FIDA: recibieron capacitación 22.649 mujeres que, sin embargo, no pudieron comenzar sus actividades hasta que el sistema de microcrédito del FIDA se puso en marcha.
46. Sólo puede obtenerse el máximo beneficio de la asociación entre el FIDA y el PMA con un enfoque perfectamente sincronizado en virtud del cual los préstamos del FIDA se distribuyan inmediatamente después de que las actividades de alimentos para la capacitación se hayan ejecutado según lo previsto.

Presupuesto, utilización de recursos y logística

47. La Junta aprobó un volumen efectivo de productos de 546.000 toneladas. Al mes de abril de 2005, las actividades básicas del componente de desarrollo rural integrado se habían financiado con un 81% de los recursos previstos; la actividad complementaria de alimentación escolar había contado con menos de un 1%. El déficit medio del 19% registrado en un período de cinco años oculta importantes reducciones —del 38% en 2003 y del 42% en 2004— que provocaron una cancelación de actividades en la provincia de Xinjiang y escasez de recursos en todas las demás provincias, con la consiguiente tasa de ejecución poco elevada. Las entregas de alimentos del PMA en los puertos chinos se vieron demoradas por factores que escapaban al control de la oficina en el país. En 2004 la demora hizo que los alimentos se distribuyeran durante el período de cosecha, en julio y



agosto. El hecho de que China fuera uno de los países seleccionados para aplicar con carácter experimental los métodos derivados del examen de los procesos operativos,¹⁴ permitió al PMA adquirir trigo por valor de 2 millones de dólares para reiniciar actividades a finales de 2004 y tomar prestados del Gobierno alimentos por valor de 4 millones de dólares a fin de comenzar la ejecución a tiempo en 2005.

CUADRO 2: TOTAL DE CONTRIBUCIONES AL PP (2001–2005) (toneladas)¹⁵									
	Desarrollo rural integrado			Alimentación escolar			Total por año		
	Importe previsto	Importe efectivo	%	Importe previsto	Importe efectivo	%	Importe previsto	Importe efectivo	%
2001	72 770	69 149	95	100 000	0	0	172 770	69 149	40
2002	78 086	77 542	99	60 000	0	0	138 086	77 542	56
2003	83 558	51 660	62	40 000	0	0	123 558	51 660	42
2004	68 684	39 893	58	0	1 294	0	68 684	40 293	59
2005	43 450	43 450	100	0	0	0	43 450	43 450	100
Total	346 548	281 694	81	200 000	1 294	1	546 548	282 094	52

48. El Gobierno se comprometió en gran medida con los proyectos de desarrollo ejecutados con el PMA, como demuestra la proporción de los fondos de contraparte que aumentó a 1:2,8 durante la ejecución del PP. China es el único país que sufraga los gastos del transporte marítimo de los alimentos proporcionados por el PMA —5,8 millones de dólares desde 2001— así como todos los gastos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) para las nuevas actividades realizadas en el marco del PP. El Gobierno también financió los costos de personal y de administración de las oficinas de gestión de los proyectos que se encargaban de su ejecución. Estos mecanismos podrían servir de modelo para la financiación de contraparte en los países que cuentan con la capacidad financiera necesaria. La reducción de los costos generales de la operación también trae aparejada la disminución de los otros costos operacionales directos y los costos de apoyo directo (CAD) disponibles para la oficina en el país, calculados como porcentaje del costo global. Esto constituyó un problema en el sentido de que en 2003 y 2004 los CAD ya eran bajos debido al reducido nivel de las contribuciones. Con el fin de alentar a otros países a examinar este modelo de participación en los costos, el equipo recomienda que se estudie un mecanismo para evitar reducir el importe disponible en concepto de CAD.

¹⁴ Para reducir las demoras en las entregas de alimentos, se está aplicando actualmente con carácter experimental en un reducido número de oficinas en los países un nuevo procedimiento de programación que faculta a la oficina en el país para asumir obligaciones con cargo a la promesa de contribución de un donante.

¹⁵ Estas cifras corresponden al importe total de las contribuciones destinadas a la ejecución del PP; el último envío llegó el 7 de abril de 2005, antes de la misión.



Seguimiento

49. Existe un sistema viable de seguimiento diseñado por el PMA, que se basa en una comparación entre los insumos y los productos. Dicho sistema es aplicado por las oficinas de gestión de los proyectos a nivel de los distritos y los datos se consignan a nivel provincial. Cada seis meses los informes se envían a la oficina en el país; hasta finales de 2003 eran controlados periódicamente por los oficiales de los programas. Ahora bien, con la partida de éstos, el seguimiento ha pasado a ser esporádico, lo cual reduce la capacidad del PMA para controlar la ejecución y el impacto de las actividades. Habría resultado útil contar con un seguimiento y una vigilancia integrados de los proyectos en que tomaron parte el Gobierno, el FIDA y el PMA.
50. El sistema de seguimiento no está concebido para reflejar el impacto a nivel de los hogares y de las comunidades. La introducción de un sistema de seguimiento cualitativo de las actividades del proyecto en algunas aldeas podría haber sustentado el seguimiento y la gestión de los proyectos que hubieran necesitado estudios de referencia en cada provincia; en algunas de ellas, por ejemplo la de Guangxi, se llevó a cabo un estudio de referencia fundado en los criterios, el diseño y la capacitación del FIDA, pero los resultados aún no han sido analizados. Un sistema completo de seguimiento y evaluación habría requerido recursos financieros y humanos que la oficina en el país no tenía en el momento de la supresión gradual de la asistencia.

Supresión gradual de las actividades del proyecto y transferencia de las responsabilidades de la oficina en el país

51. Con arreglo al acuerdo entre el Gobierno y el PMA, las actividades del proyecto concluirán en diciembre de 2005. En el documento del PP figura el compromiso de documentar la fase de supresión gradual de las actividades para que el Programa extraiga enseñanzas de interés institucional, pero la oficina en el país declaró que esto no se había cumplido por falta de personal. Parte de la estrategia de supresión gradual formulada en el perfil de la estrategia en el país (PEP)/PP consistía en el fomento de la capacidad de la contraparte, a nivel provincial, las esferas del VAM y la gestión de catástrofes pero, a medida que la ejecución avanzaba, no se siguió adelante porque la oficina en el país no lo consideró pertinente. Sin embargo, el personal de la oficina de gestión del proyecto mencionó que se había familiarizado con los métodos de evaluación rural participativa y con el seguimiento de los productos y efectos del proyecto; la misión consideró que se trataba de una importante contribución del PMA. En el momento en que se redactaba el presente informe no quedaba claro si el seguimiento o las medidas complementarias de las actividades del proyecto inconclusas, como las de APC, tendrían lugar después de diciembre de 2005. En las entrevistas con el personal de las oficinas de gestión de los proyectos en las provincias se indicó que el Gobierno y las otras instituciones continuarían las actividades de desarrollo en las zonas del proyecto mediante el aporte de dinero en efectivo más que de alimentos. El PMA conservaría una pequeña oficina para mantener relaciones con el Gobierno; en el momento en que se redactaba este informe se estaba examinando la función que ésta desempeñaría.
52. Cuando comenzó el PP, en 2001, la oficina en el país tenía 21 miembros del personal nacionales y nueve miembros del personal internacionales; en diciembre de 2003 sólo quedaban cuatro miembros del personal internacionales. El último oficial del programa se retiró en febrero de 2005. Esta estrategia permitió garantizar el avance profesional de los miembros del personal nacionales e internacionales después de diciembre de 2005. Afortunadamente la oficina en el país contaba con un personal abnegado y muy trabajador,



destacado en comisión de servicios por las oficinas de gestión de los proyectos de las provincias y con arreglo a acuerdos bilaterales con los donantes, pero hubo inevitablemente dificultades para someter constantemente a seguimiento los proyectos y los avances realizados.

Conclusiones de la evaluación del PP

53. La participación de los beneficiarios en las actividades básicas del PP fue masiva. Los beneficiarios y los responsables técnicos encomiaron unánimemente el proceso participativo adoptado para la preparación, planificación y ejecución del proyecto. La creación por parte de las comunidades de grupos encargados de la ejecución a nivel de las aldeas y la elaboración de planes de desarrollo correspondientes permitieron a la población diseñar actividades que respondieran a sus necesidades.
54. El fomento de tierras y la construcción de obras de infraestructura tuvieron un gran impacto en la seguridad alimentaria a largo plazo de los hogares, al haber aumentado la producción de cereales en un 30%, según las estimaciones de los agricultores. Las actividades del PP contribuyeron a aliviar la carga de trabajo de las mujeres y a crear nuevas oportunidades de generación de ingresos. Sin embargo, como su creciente participación en las actividades agropecuarias se sumó a sus actividades tradicionales, sus tareas en definitiva aumentaron.
55. La capacitación de instructores en las esferas de la alfabetización y la agricultura, las parcelas de demostración de técnicas agrícolas y la capacitación de parteras y asistentes sanitarios en cada aldea del proyecto proporcionaron una base sólida para un mayor fomento de la capacidad. Los cuatro o cinco días de capacitación técnica impartida, en lugar de los 10 días previstos, no bastaron para que los agricultores adquirieran unas competencias duraderas.
56. Si bien en los componentes relativos al fomento de tierras, la conservación del agua y la ordenación de los recursos naturales, las realizaciones globales fueron notables, el impacto en la base de recursos naturales se redujo por haberse tratado de incluir tantos beneficiarios como fuera posible con recursos limitados, especialmente cuando las contribuciones fueron inferiores a lo previsto. De haberse diseñado un plan más amplio para la cuenca hidrográfica centrado en las comunidades de caseríos, podrían haberse emprendido mayores obras comunitarias para aumentar la sostenibilidad de las actividades. Los recursos asignados a las actividades de fortalecimiento de la infraestructura social fueron insuficientes para atender las necesidades de todos los hogares de las aldeas; con los recursos asignados no pudieron construirse una infraestructura de saneamiento adecuada para éstas.
57. El Gobierno puso un gran empeño en que los proyectos de desarrollo del PMA salieran adelante y aumentó su contribución. La asociación entre el FIDA y el PMA permitió integrar los componentes de educación, capacitación, salud y crédito, lo cual tuvo un impacto importante en la mejora de los medios de subsistencia en el medio rural. Sin embargo, se tropezó con problemas de sincronización de las actividades por la demora con que el Gobierno aprobó los préstamos del FIDA; deberían haberse realizado exámenes conjuntos Gobierno/FIDA/PMA de mitad de período para volver a formular los componentes del proyecto en función de los recursos disponibles.
58. Con el enfoque programático se tenía la intención de hacer progresivamente menos hincapié en los proyectos individuales. No obstante, como se señala en la evaluación de la



política de habilitación para el desarrollo: "los programas en los países aprobados por la Junta Ejecutiva del PMA consisten en una serie de proyectos específicos, denominados "actividades" que se ejecutan en un país durante un período determinado, que normalmente es de cinco años, para conseguir una meta común".¹⁶ En el enfoque por proyectos empleado anteriormente, cada proyecto se sometía a una forma u otra de estimación y debía comprender su propio seguimiento y evaluación, pero al pasarse al enfoque programático, esa evaluación inicial sólo se aplicó a nivel del programa en el país.

59. El diseño del PP de China se basó en el supuesto de que la asociación entre el FIDA y el PMA permitiría a este último considerar que la evaluación inicial realizada por el FIDA con arreglo a sus propios procedimientos podría utilizarse como marco de referencia común, en cuyo ámbito el PMA podría definir su propia contribución. Ahora bien, como los estudios técnicos del FIDA se utilizaron de manera limitada, el diseño del PP resultó menos adecuado a las necesidades de los diferentes lugares y sectores que antes; de hecho, el diseño y la planificación de las actividades se redujeron a una lista de activos que debían crearse y desapareció el enfoque integrado por zona geográfica o cuenca hidrográfica.

PARTE III: ENSEÑANZAS

60. La actividad de alimentos por trabajo tuvo un impacto duradero en la seguridad alimentaria de los hogares, en particular por medio de planes de mejora de tierras áridas y de riego. El incremento regular de la productividad y los ingresos de los agricultores constituyeron una base para diversificar aún más las actividades, desarrollar la infraestructura social y crear posibilidades de empleo no agrícola. La modalidad de alimentos para la capacitación es esencial para el fomento de la capacidad humana pero su potencial no puede aprovecharse al máximo como actividad independiente. Los cursos de alfabetización y de capacitación básica en salud y nutrición tuvieron importantes efectos en la potenciación de la capacidad de acción de la población pobre, especialmente de las mujeres. La capacitación requiere un esfuerzo a largo plazo que debería continuar una vez finalizados los proyectos. El empeño, la supervisión técnica y las contribuciones no alimentarias del Gobierno fueron decisivos.
61. La mayor participación de los beneficiarios en el ciclo del proyecto, gracias a la aplicación de métodos de evaluación rural participativa en la preparación, la planificación y el seguimiento de los proyectos, permite obtener mejores resultados. Al aumentar la participación de los beneficiarios fue posible responder a sus necesidades reales; mediante la creación de grupos encargados de la ejecución a nivel de las aldeas y los planes de desarrollo de las mismas, la población pudo desempeñar una función más importante, lo que fortaleció el compromiso de los beneficiarios. El hecho de haber tomado en cuenta en mayor medida la función de la mujer y su participación en las actividades de los proyectos fue fundamental. Contribuyeron a la ejecución satisfactoria de los proyectos diversos factores externos como la disponibilidad de mercados, el acceso a créditos e insumos no alimentarios, la extensión agraria y el empeño del Gobierno a todos los niveles.
62. La formulación de los proyectos, los exámenes técnicos y las misiones de evaluación son instrumentos esenciales para la ejecución de los proyectos y el aprendizaje a nivel institucional. Habría que proceder sistemáticamente a exámenes y evaluaciones de carácter técnico durante la ejecución con el fin de adaptar los planes operacionales a las

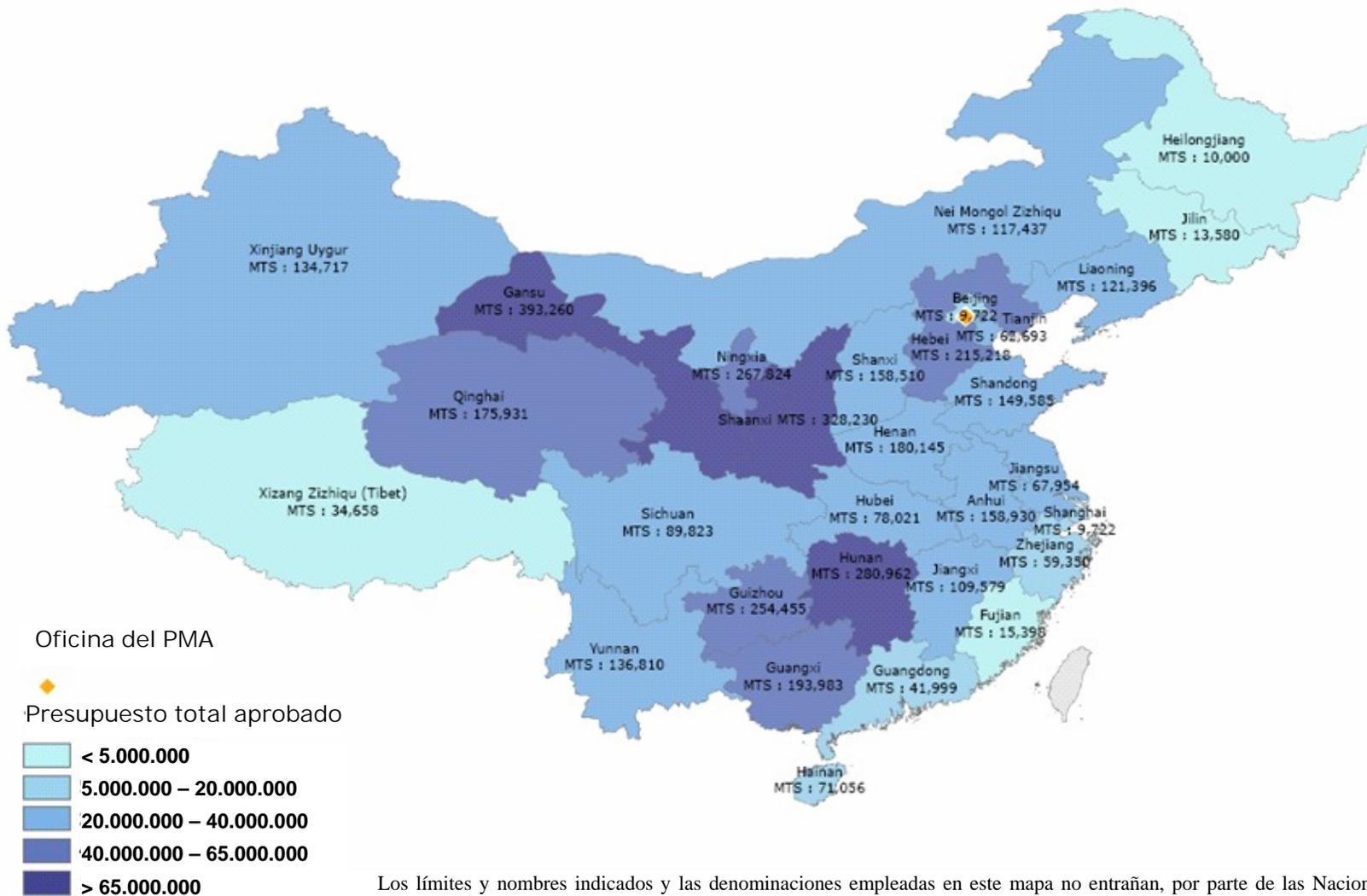
¹⁶ En el documento "Evaluación de la política de habilitación para el desarrollo del PMA", noviembre de 2004; consorcio que encabeza la Red de investigación para el desarrollo.



necesidades cambiantes o a las nuevas exigencias técnicas que puedan plantearse. La asistencia y la supervisión técnicas son esenciales. Debería prestarse más atención al mantenimiento de los conocimientos técnicos y al acceso a los mismos. El hecho de que se planteen problemas de calidad, desde que se ha pasado al enfoque programático, por haber menos evaluaciones iniciales detalladas y exámenes técnicos de mitad de período, a nivel de los proyectos o de las actividades demuestra la importancia de esos ejercicios.

63. Cuando unos recursos ya limitados se dispersan, los efectos de la sinergia necesaria entre las actividades del proyecto no son suficientes. Las múltiples intervenciones en numerosas comunidades para atender a más beneficiarios no dan lugar a un impacto sostenible. En cambio, una gestión amplia, por cuencas hidrográficas, o un desarrollo racional de los sistemas de saneamiento, por aldeas, que se basen en la planificación a largo plazo de las propias comunidades demostraron ser un método eficaz con miras al desarrollo sostenible.
64. El valor añadido de la cooperación entre organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones internacionales, las organizaciones bilaterales y las entidades de otra índole es esencial para obtener resultados satisfactorios. Se precisan, no obstante, una evaluación y un seguimiento sistemáticos de todas las actividades realizadas en común. Cuando en la ejecución participa más de una institución internacional, se debe prestar más atención a la coordinación para garantizar que los aportes estén correctamente planificados y que haya armonización en la rendición de informes.
65. Merece especial atención la transferencia de responsabilidades de una oficina en el país que inicie una estrategia de retirada. Tiene que estar presente un equipo mínimo de personal profesional para asegurar el seguimiento de las actividades, y hay que garantizar recursos suficientes, tanto desde el punto de vista de los productos básicos como de la dotación de personal. Durante la supresión gradual de la ayuda es decisivo velar por su sostenibilidad y capitalizar la experiencia adquirida.
66. Una acción decidida por parte del Gobierno es fundamental para aplicar un enfoque integrado de mitigación de la pobreza. La creación, por el Consejo de Ministros, del Grupo directivo para el desarrollo económico de las zonas pobres fue un paso importante que contribuyó a garantizar el apoyo y la participación de las autoridades oficiales a todos los niveles, lo cual, a su vez, propició la cooperación entre los órganos técnicos interesados. La estructura de las oficinas de gestión de los proyectos permitió integrar con éxito la acción de los diferentes ministerios encargados de ejecutar los proyectos multisectoriales de desarrollo, lo que afianzó el enfoque de desarrollo rural integrado. Deberían examinarse, con miras a su utilización en otros países con una capacidad análoga, la fórmula consistente en incrementar progresivamente los fondos de contraparte, la financiación de las estructuras de ejecución (esto es, el modelo de las oficinas de gestión de los proyectos) y en hacer participar al Gobierno en los gastos de transporte marítimo y terrestre.





Oficina del PMA

Presupuesto total aprobado

- < 5.000.000
- 5.000.000 – 20.000.000
- 20.000.000 – 40.000.000
- 40.000.000 – 65.000.000
- > 65.000.000

Los límites y nombres indicados y las denominaciones empleadas en este mapa no entrañan, por parte de las Naciones Unidas, aprobación o aceptación oficial alguna.

Mapa realizado por la Dependencia de VAM, mayo de 2005.

ANEXO

CONTRIBUCIONES PREVISTAS A LOS PROYECTOS ASISTIDOS POR EL PMA (1979-2005) (dólares EE.UU.)						
PMA		FIDA		Gobierno de China		Total
Costo total	%	Costo total	%	Costo total	%	Dólares EE.UU.
999 967 000	43,2	148 264 000	6,4	1 163 991 000	50,4	2 312 220 000

Gráfico 1: Asignación de los recursos del PMA, por fase (1979-2005)

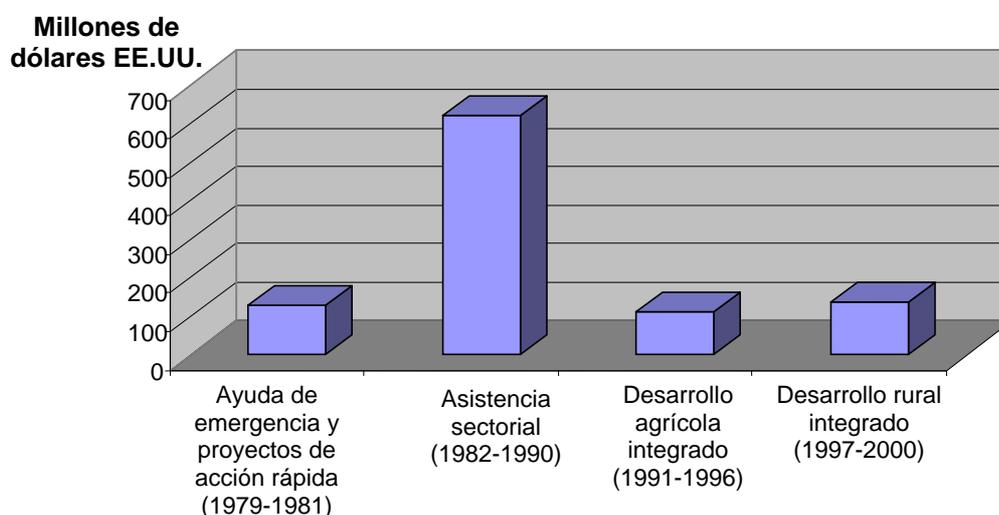
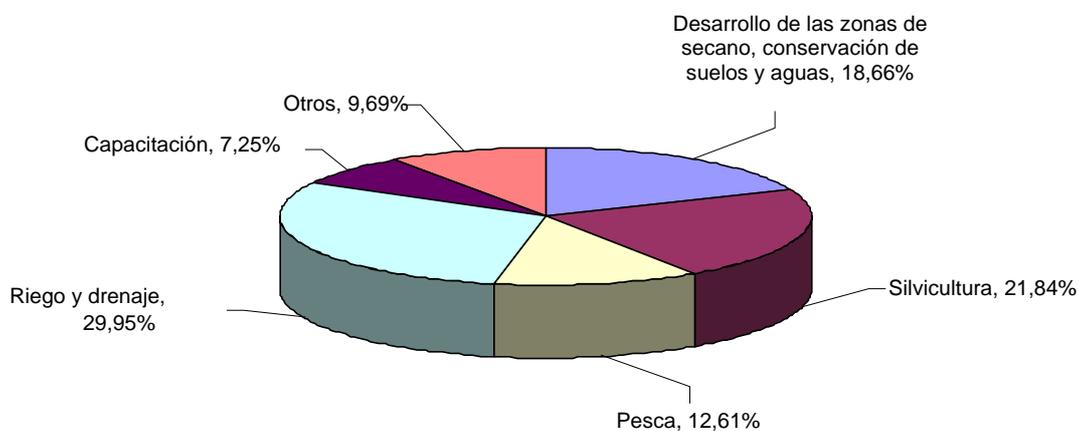


Gráfico 2: Asignación de los recursos del PMA, por actividad (1979-2005)



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

ACA	Alimentos para la creación de activos
APC	Alimentos para la capacitación
APT	Alimentos por trabajo
CAD	Costos de apoyo directo
ERP	Evaluación rural participativa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
OEDE	Oficina de Evaluación
OEM	Operación de emergencia
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PP	Programa en el país
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

