

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 17-19 de mayo de 2000

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2000/3/6
31 marzo 2000
ORIGINAL: INGLÉS

EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DE LA OPSR CAMBOYA 6038.00

Ayuda alimentaria para la recuperación y rehabilitación en Camboya

Número de beneficiarios	1.815.400
Duración del proyecto	Dos años (del 1° de enero de 1999 al 31 de diciembre de 2000)

Costo (dólares EE UU)	
Costo total para el PMA	43.010.465
Costo total de los alimentos	25.921.952
Costo total estimado	43.366.590

RESUMEN

La operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) Camboya 6038.00 da una cobertura geográfica única a las comunas beneficiarias en 22 de las 23 provincias de Camboya. La ayuda alimentaria mitiga los peores efectos de la pobreza crónica, las perturbaciones económicas y las catástrofes naturales y provocadas por el hombre. La estrategia de seguridad alimentaria del PMA en Camboya complementa y anticipa futuros programas de desarrollo. El PMA actúa como catalizador para una estrategia más integrada de recuperación en ámbitos específicos. La mayoría de las intervenciones alimentarias se realizan en forma de alimentos por trabajo, lo que es esencial para salvar el paréntesis de hambre anterior a la recolección (los tres meses en que se han agotado las reservas alimentarias, en general a causa del pago de la deuda). Las actividades relativamente menores en el sector social traen aportaciones complementarias para los grupos vulnerables en zonas rurales y urbanas. El papel del PMA en la Camboya de posguerra consiste también en la protección de los pobres víctimas del hambre mediante la ayuda selectiva, la información y la intervención. Aunque el Programa ha avanzado en el análisis y la observación de la vulnerabilidad, se requieren una claridad y una cohesión mayores en los métodos de selección y en la medida de los efectos y las consecuencias. También se recomiendan una mayor variedad de proyectos y una presencia más sostenida en las comunas seleccionadas. La mayor capacitación del personal y de los participantes se considera básica para la plena recuperación. Por último, el PMA debería seguir apoyando el proceso de descentralización y de construcción institucional en las comunas puesto en marcha por el Gobierno Real de Camboya.

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, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Oficina de Evaluación (OEDE): Sr. A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Oficial de Evaluación, OEDE: Sr. A. De Kock tel.: 066513-2981

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2645).



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
APT	Alimentos por trabajo
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CARERE	Proyecto de rehabilitación y regeneración del área de Camboya
CRC	Cruz Roja de Camboya
CSEP	Comuna seleccionada por emergencia prolongada
CSR	Comuna seleccionada regularmente
EQIP	Proyecto para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
IDH	Índice de desarrollo humano
MAMV	Ministerio de Asuntos de la Mujer y de los Veteranos
MDR	Ministerio de Desarrollo Rural
MEJD	Ministerio de Educación, Juventud y Deportes
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	Persona desplazada dentro de su propio país
PEC	Punto de entrega central
PEF	Punto de entrega final
PEIP	Punto de entrega en el interior del país
SyE	Seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



FINALIDADES Y OBJETIVOS

1. La finalidad general de la OPSR 6038.00 es la seguridad alimentaria estable entre la población pobre que padece hambre crónica, junto con la promoción de sistemas renovados de cohesión social y apoyo. Los objetivos son:
 - a) construir y rehabilitar bienes de equipo básicos, facilitar la reconciliación y promover la autosuficiencia entre los pobres;
 - b) contribuir a mejorar la calidad de vida; y
 - c) aliviar de modo inmediato el hambre de los grupos temporalmente incapaces de satisfacer sus necesidades alimentarias básicas.
2. Este programa se desglosa en 1999 en los siguientes componentes:
 - a) rehabilitación y recuperación comunitarias (alimentos por trabajo): 82% de la asignación de ayuda alimentaria, 1.328.000 beneficiarios;
 - b) sector social: 13% de la asignación de ayuda alimentaria, 74.000 beneficiarios;
 - c) situaciones de urgencia: 5% de la asignación de ayuda alimentaria, 115.000 beneficiarios.

SINOPSIS Y CONCLUSIONES

3. La evaluación de mitad de período de la OPSR 6038.00 es un caso especial en dos aspectos: Camboya fue el país beneficiario de la primera aplicación de la OPSR como categoría programática oficial del PMA, y es también el primer país en el que se ha emprendido una evaluación de la categoría OPSR. La OPSR de Camboya se concibió y desarrolló como una operación marco que abarcaba un grupo de actividades prolongadas de recuperación, con una pequeña parte para actividades de socorro. Al examinar la OPSR 6038.00, la evaluación plantea necesariamente las preguntas siguientes: ¿Son congruentes los fines y objetivos de la operación con las realidades complejas existentes en el terreno? ¿En qué medida el tipo, la proporción y la coherencia de las actividades de la operación constituyen una respuesta adecuada para acelerar la recuperación y la estabilidad de Camboya? Habiendo sido concebida inicialmente la OPSR sólo para dos años, su evaluación debe mirar también al futuro, preguntándose si debería continuar o no el programa de recuperación.
4. Tras las secuelas de los disturbios políticos de 1997, la normalidad volvió a Camboya a fines de 1998 con la formación de un nuevo gobierno de coalición, recuperando el país su puesto en las Naciones Unidas y siendo admitido formalmente, en abril de 1999, en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). Aunque la estabilidad política se está consolidando, la población sigue siendo muy vulnerable a las amenazas económicas derivadas de la escasez de bienes, servicios básicos, educación, empleo, oportunidades de generación de ingresos y, en muchas zonas, alimentos. Camboya produce un pequeño excedente anual de arroz, pero el bajo poder adquisitivo y el aislamiento geográfico de la población rural mayoritaria del país hacen que continúe la inseguridad alimentaria.
5. Aunque todavía tienen que realizarse inversiones privadas y públicas sustanciales, las instituciones financieras internacionales están empezando a suscribir compromisos importantes con Camboya. El PMA es el único organismo, no obstante, que opera en todo



el país, trabajando en comunas seleccionadas en 22 de las 23 provincias (con alimentos por trabajo (APT), y en la totalidad de las 23 provincias si se incluyen los proyectos del sector social). El Programa no sólo brinda una red de seguridad alimentaria para los pobres crónicos y ocasionales, sino que también —mediante su presencia geográfica y sus recursos de datos sobre la pobreza— actúa como catalizador y propiciador de futuras intervenciones a favor del desarrollo. En breve, el PMA llena efectivamente un vacío en espera de que el país reciba una asistencia más regular para el desarrollo. La misión cree que es esencial que el PMA mantenga este perfil y este papel en Camboya durante el período de transición.

6. Aunque la economía de Camboya se está estabilizando, se están reconstruyendo lentamente las comunidades y casi todos los refugiados y las personas desplazadas dentro del propio país (PDI) han sido reasentados, hay que afrontar todavía enormes dificultades. Los sistemas nacionales de ayuda social están exhaustos, y el índice de desarrollo humano (IDH) del país, 0,509, es uno de los más bajos de Asia. Más del 40% de la población rural vive por debajo del umbral de pobreza. La capacidad del Gobierno sigue siendo muy baja; los salarios de los funcionarios superiores (unas 160.000 personas) son en promedio inferiores a 20 dólares EE UU al mes; cunde el absentismo; y menudean las denuncias de corrupción e impunidad. La reforma económica y política es muy necesaria, y daría mucha mayor eficacia a la ayuda.
7. La OPSR tendrá que mantenerse flexible y responder a las realidades cambiantes sobre el terreno. Para propiciar la cohesión social entre comunidades previamente antagónicas, por ejemplo, el PMA tendrá que seguir trabajando en las nuevas zonas de "reconciliación", las que sólo recientemente están bajo control del Gobierno. Una vez recobrada la estabilidad en esas zonas, suelen restablecerse rápidamente la agricultura, el comercio y los empleos transitorios. Otras zonas, sin embargo, siguen siendo muy inaccesibles. Es también importante que el PMA observe la inmigración de numerosas personas hacia algunas zonas de reconciliación menos pobladas, en las que es más fácil disponer de tierras.
8. El 5% de los recursos del PMA en 1999 se destinaron a ayuda de urgencia (lo que incluye la repatriación de 40.000 refugiados) y el 13% a actividades del sector social (proyectos de salud pública y comunitaria, desarrollo de recursos humanos y capacitación y asistencia a grupos vulnerables como niños de la calle, orfanatos, guarderías infantiles, centros de prótesis y programas de alimentación escolar). No obstante, el grueso del esfuerzo sectorial y geográfico del PMA —con alrededor del 82% de la asignación total de ayuda alimentaria— se ha dirigido a la recuperación y rehabilitación comunitarias, con el Ministerio de Desarrollo Rural (MDR) como principal asociado operacional.
9. Para el PMA la cohesión social es un subproducto de dos mecanismos: la participación de la comunidad en la reconstrucción de los activos fijos y la asistencia a las autoridades civiles para establecer una presencia en nuevas zonas. Obviamente, la cohesión no puede medirse empíricamente, pero hay testimonios de que el proceso se acelera y se refuerza mediante intervenciones adecuadas con ayuda del PMA (por ejemplo, la construcción de escuelas y centros de salud, la ejecución de programas de alfabetización de adultos), junto con el aliento prestado a los dirigentes locales. La actividad más frecuente de APT ha sido la construcción de carreteras. Aun siendo vital, esta actividad es sólo una de una serie de opciones posibles. La misión cree que el PMA debería explorar otras opciones que requieran una presencia más sostenida en todas las zonas. La recuperación ha de ser un proceso creciente y localizado en el que una red de seguridad alimentaria contrarreste los peores efectos de la inseguridad alimentaria crónica y transitoria en los hogares y en las



aldeas, y complemente otras medidas de desarrollo para el logro de la seguridad alimentaria sostenible.

10. La misión observó también que la selección de proyectos para el componente del sector social, del que se benefician unas 74.000 personas cada año, no ha obedecido a unos criterios explícitos de prioridad, sino que se ha guiado más por la eficiencia y la fiabilidad apreciadas en los organismos asociados en la ejecución.
11. La transición de la recuperación al desarrollo depende en gran medida de que el PMA consiga promover y reforzar la capacidad de la sociedad nacional y local. La siguiente OPSR debe incluir una estrategia integral, sin olvidar la evaluación de los resultados, para el desarrollo de los recursos humanos del personal, las entidades asociadas y la comunidad.
12. Por último, está cada vez más claro que los proyectos PMA/MDR por sí solos, en particular los realizados en régimen de APT, son técnicamente menos viables y sostenibles que los que se llevan a cabo con la colaboración de terceras organizaciones que dispongan de recursos adicionales y, en algunos casos, tengan una presencia más concentrada sobre el terreno. Esto se advierte sobre todo en la construcción de carreteras. El PMA no presta apoyo adicional a las comunidades para mantener los bienes de capital creados mediante APT, aunque en el ámbito del proceso *seila* ("piedra angular" en lengua jemer: una planificación descentralizada en la aldea, la comuna y la provincia), en el noroeste, se ha empezado a identificar las aportaciones de la comunidad a este respecto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Consideraciones

13. Las recientes tendencias de recuperación se manifiestan, entre otras cosas, en una relativa estabilidad política y social, un retorno parcial a una economía monetaria, el asentamiento y la rehabilitación gradual de grupos de población antes transeúntes y la mayor responsabilidad asumida por los órganos gubernamentales. La respuesta del PMA a ello ha sido la identificación de grupos de beneficiarios más diversos y mejor definidos, la creación de un mayor número de bienes de producción, un aumento en la participación y una vinculación más estrecha con programas complementarios de donantes. Ello no obstante, en muchos de los grupos de población beneficiados por el PMA la seguridad alimentaria sigue siendo muy precaria.

Seguridad alimentaria

14. La inseguridad alimentaria se localiza en determinados hogares más bien que extenderse a todo el país. La evaluación FAO/PMA de cultivos y suministros de alimentos, en febrero de 1999, constató un aumento del 3% en la cosecha de arroz respecto al año anterior, con una disponibilidad total de arroz nacional de 2,24 millones de toneladas. Siendo sus necesidades de unos 2,21 millones de toneladas (a base de un consumo anual de arroz per cápita de 151,2 kg), Camboya tenía un pequeño excedente de 30.000 toneladas. Las estimaciones preliminares de la cosecha de 1999/2000 son alentadoras, aunque persiste la inseguridad alimentaria en numerosos hogares. Esta constante necesidad de ayuda alimentaria guarda relación con varios factores conexos:
 - a) las variaciones de producción y consumo entre distritos y hogares, debidas a las dificultades de acceso, una débil infraestructura comercial y la falta de poder adquisitivo;



- b) las exportaciones sustanciales (ilegales) de grano a los países vecinos;
- c) la venta por los agricultores pobres de partes importantes de su producción inmediatamente después de la recolección para pagar deudas a un interés elevado;
- d) la baja productividad agrícola debida a la escasa disponibilidad de semillas mejoradas, fertilizantes, sistemas de riego y crédito;
- e) la fuerte presión demográfica sobre la tierra;
- f) las limitadas oportunidades de obtención de ingresos no agrícolas, el menor acceso a recursos comunales (bosques y ríos) y las malas perspectivas para la migración del campo a la ciudad;
- g) la incertidumbre en la posesión de la tierra, causa del bajo nivel de inversión y de adquisiciones forzadas; y
- h) la deficiencia de los servicios de salud.

Posesión de la tierra

15. Para el 84% de la población de Camboya, la tierra es el activo productivo más importante y el almacén de la riqueza acumulada. Con las grandes reformas económicas de 1989, el Gobierno trató de aplicar una política efectiva de gestión agraria, haciendo de manera que la tierra se distribuyera entre particulares y reintroduciendo la propiedad privada de la tierra. La complejidad y la falta de claridad de estas nuevas normas, no obstante, han dado lugar a muchos conflictos, tales como ocupaciones y apropiaciones de tierras y la proporción creciente de desposeídos, especialmente entre los grupos vulnerables. Según la ley, la tierra puede ser ocupada y utilizada, pero no vendida; sin embargo, las ventas y transferencias de tierras continúan. Además, por la confusión entre propiedad común y propiedad estatal, millones de hectáreas de bosques y tierras agrícolas de Camboya se han concedido a compañías privadas e individuos para que realicen inversiones a largo plazo y para su explotación en régimen de concesión.
16. La misión cree que cuando el PMA haya invertido en el uso local de la tierra, deberá combinar sus esfuerzos con actividades de promoción local (p.ej. garantías de propiedad por parte de los gobiernos provinciales) y ejercer una presión constante a nivel nacional, conjuntamente con otros organismos de las Naciones Unidas, a favor de la afirmación y el respeto de los derechos básicos sobre la tierra.

RECOMENDACIÓN

- *En su papel de promoción en los planos local y nacional, el PMA deberá esforzarse por obtener unas garantías mínimas con respecto a la propiedad individual y comunitaria de los activos generados y apoyados por la operación. Se tratará de asegurar, por ejemplo, que las tierras desbrozadas por el PMA queden como propiedad de la familia beneficiaria.*

Selección de beneficiarios

17. La misión admiró la labor pionera e innovadora de la Unidad de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (ACV) del PMA en Camboya. Para el componente mayor de la OPSR, los proyectos de APT, el PMA necesita operar una criba entre las comunas de una zona (en general unas 8 a 15 aldeas). La selección de las comunas se basa en varios indicadores de pobreza, inseguridad alimentaria y conflictos pretéritos. Dentro de las zonas potencialmente beneficiarias, al PMA le preocupa menos la selección de hogares o individuos concretos, sobre todo porque la participación en las actividades de APT suele



ser alta, entre el 60% y el 80% de la población masculina y femenina, con las máximas tasas de participación entre los hogares más pobres.

18. A juicio de la misión, la cuestión de la selección de beneficiarios requiere una atención constante en varios aspectos:
- La selección es a menudo un proceso complejo, que requiere mucho tiempo y atención del personal.
 - Se han aplicado diferentes criterios y niveles de rigidez para identificar comunas seleccionadas regularmente (CSR) en zonas de inseguridad alimentaria crónica, y comunas seleccionadas por emergencia prolongada (CSEP), distinción que podría dejar de ser útil una vez terminado el conflicto.
 - Los cambios anuales en los criterios y procedimientos de selección han causado cierta discontinuidad e incertidumbre en la planificación a largo plazo.
 - El procedimiento del PMA para la selección de beneficiarios no siempre conduce a la unidad de acción ni facilita la colaboración con organizaciones asociadas que trabajan en el mismo distrito o región, pero no necesariamente en las mismas comunas.
 - Tal vez se ha prestado demasiada atención a la selección geográfica a expensas de quienes padecen inseguridad alimentaria por su vulnerabilidad específica, que habrían sido seleccionados con criterios agroecológicos, demográficos o por su nivel de vida.
19. Recientemente el PMA ha introducido un nuevo índice de selección geográfica con cinco indicadores de pobreza e inseguridad alimentaria: i) tierra agrícola per cápita; ii) superficie forestal, iii) alfabetización de las mujeres; iv) proporción de personas a cargo; y v) acceso a fuentes de agua potable. La misión tiene ciertas dudas sobre la idoneidad, la validez y la fiabilidad de estos indicadores. Aunque se reconoce su precisión en comparación con otros datos disponibles sobre la pobreza, ello no implica necesariamente que sean los más pertinentes para encauzar la asistencia del PMA. Al definir, utilizar y modificar los indicadores, deberían explicarse claramente las razones y sopesarse debidamente los datos disponibles.



RECOMENDACIONES

- *La selección no deberá orientarse tanto hacia comunas específicas. El PMA deberá orientarse hacia la agrupación de comunas y la planificación regional integrada.*
- *Deberán introducirse gradualmente metodologías y criterios similares para las CSR y las CSEP. Habrá que definir más claramente los criterios de selección de los beneficiarios de actividades del sector social.*
- *El PMA deberá revisar la idoneidad del actual proceso de selección, teniendo más en cuenta las diferencias regionales, las economías alimentarias y las estrategias de ingresos específicas de cada localidad y los datos de calidad asociados a ciertos indicadores.*
- *El PMA deberá identificar a cada grupo seleccionado con características comunes de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad (p.ej. viudas jóvenes, minusválidos y enfermos crónicos, subempleados sin tierras) y planificar intervenciones orientadas a sus necesidades específicas.*
- *El PMA deberá seguir teniendo muy presentes las evaluaciones cualitativas realizadas por expertos conocedores de las condiciones locales; el papel de la Unidad de ACV no debería ser determinante para el proceso, sino aportarle datos complementarios.*

Seguimiento y evaluación

20. La evaluación en 1997 de la operación prolongada de socorro (OPS) 5483 constató una "falta decepcionante de datos sobre los beneficios derivados de las actividades del proyecto" y la ausencia de un "sistema satisfactorio para el seguimiento de los efectos del programa". El PMA se comprometió así, con la OPSR 6038.00, a medir mejor los efectos de la operación sobre los beneficiarios. La presente misión de evaluación ha observado importantes esfuerzos y progresos en la concepción de mejores sistemas de seguimiento y evaluación (SyE). Tres grandes encuestas socioeconómicas, sanitarias y de nutrición, realizadas en 1998 y 1999, muestran claramente que los grupos de población más pobres y peor alimentados y las mujeres pobres han sido los beneficiarios principales del PMA en Camboya. Al asignar a corto plazo mediante proyectos de APT unos 20 kg de arroz por beneficiario y año, es decir una cantidad suficiente para satisfacer casi el 15% de las necesidades anuales de arroz, más otros artículos alimentarios menores pero valiosos, el PMA contribuyó notablemente a paliar el hambre y ayudó a los beneficiarios a evitar estrategias de supervivencia tan arriesgadas y costosas como el endeudamiento, el trabajo en campos infestados de minas y la venta de activos. Estas encuestas, no obstante, ofrecen poca información sobre los efectos a largo plazo de la presencia del PMA en Camboya (mejores infraestructuras, sanidad, etc.). Tampoco están claros los efectos de las actividades en el sector social, aunque la misión observó adelantos en el seguimiento de estas actividades. Añádase que el rico fondo de datos reunidos por el ACV parece infrutilizado.
21. Lo que más preocupa es la necesidad de más claridad en la presentación de los resultados esperados. Exceptuados algunos indicadores básicos de los resultados, no se han identificado ni utilizado sistemáticamente indicadores críticos de los efectos y el impacto del programa.



RECOMENDACIONES

- *El PMA deberá identificar indicadores claros y mensurables de efectos a corto plazo (relativos a la mitigación del hambre) y a largo plazo (seguridad alimentaria, cohesión social, reducción de riesgos para la salud) y las expresiones cuantitativas de esos indicadores.*
- *El plan actual de SyE para 2000 deberá revisarse para: a) establecer un plan de trabajo más realista, con inclusión de temas específicos de investigación, un marco conceptual para el análisis de datos e indicadores definidos con más precisión, y b) incluir un informe exhaustivo sobre los efectos y repercusiones de la operación. El PMA podría también utilizar en mayor medida servicios de consultores experimentados en materia de seguridad alimentaria.*
- *La comprobación de los efectos del programa deberá ser parte del sistema ordinario de seguimiento e información, incorporando indicadores que podrán ser la base de la evaluación del impacto (a largo plazo). Conviene recalcar el valor de la información regular, narrativa y cuantitativa, respecto de los efectos de la operación sobre las vidas de los beneficiarios.*

Prioridades relativas a las cuestiones de género

22. El PMA apoya la labor del Ministerio de Asuntos de la Mujer y de los Veteranos (MAMV) y de varias ONG para mejorar la calidad de vida de las mujeres. Como complemento de las encuestas de base realizadas por el PMA en 1998-1999 (que incluyeron importantes investigaciones sobre la condición socioeconómica, sanitaria y nutricional de mujeres y niños), el Programa realizó en 1999 una encuesta sobre las cuestiones de género que proporcionó una valiosa información para reforzar el impacto de las actividades del PMA sobre las mujeres y los hogares. Los resultados preliminares de esta encuesta sirvieron como referencia para la Primera Conferencia nacional sobre cuestiones de género, celebrada en Phnom Penh en septiembre de 1999.
23. Aunque la mitad de los 1,6 millones de pobres rurales participantes en el componente de APT de esta OPSR son mujeres, la encuesta del PMA de 1999 sobre cuestiones de género concluyó que el proyecto no ha llegado a ese número de hogares rurales pobres, en particular los formados por mujeres solteras jóvenes con hijos (uno de los grupos más pobres y con mayor inseguridad alimentaria en las aldeas rurales). Estos hogares paupérrimos no pueden esperar varias semanas a que se distribuyan raciones alimentarias, pero son con frecuencia los últimos en enterarse de programas como los de alimentos por trabajo. Cuando los conocen, la insuficiencia de mano de obra en el hogar y la falta de acceso a servicios de guardería infantil les impiden a menudo participar.
24. Conviene señalar que entre el personal de campo del PMA en Camboya, la proporción de mujeres subió del 15,7% al 35%, entre 1997 y 1999.

RECOMENDACIÓN



- *Para descubrir y corregir las principales limitaciones a la participación de hogares dirigidos por mujeres solteras jóvenes en las actividades de APT, y para aplicar las recomendaciones del estudio del PMA de 1999 sobre cuestiones de género, el programa deberá colaborar más estrechamente con el MAMV. Se podrán preparar intervenciones complementarias y alternativas encaminadas específicamente a promover la seguridad alimentaria y satisfacer las necesidades nutricionales de los hogares formados por mujeres jóvenes con hijos.*

Rendimiento técnico de las actividades de alimentos por trabajo

25. En noviembre-diciembre de 1999 la empresa local de ingenieros consultores SAWAC realizó una evaluación técnica de 57 proyectos seleccionados al azar entre los 2.448 acuerdos para proyectos de APT ejecutados en el país en 1999. Las principales conclusiones de SAWAC fueron:
- la calidad de las *carreteras* construidas mediante los proyectos de APT era "aceptable o buena", aunque algunas carreteras se habían construido con materiales de baja calidad, vulnerables a la erosión;
 - los *canales* eran insatisfactorios por su diseño y por su durabilidad; y
 - los *desagües* cumplían bien con su finalidad.
26. SAWAC recomendó: a) el uso de un formato único para registrar el producto de la obra y el correspondiente cálculo alimentario; y b) el establecimiento por el PMA de directrices internas para hacer concordar la asignación alimentaria con el producto del trabajo convenido y realizado.
27. Los grupos comunitarios realizaron el 80% de los proyectos de APT. SAWAC observó que era necesaria una mayor participación de la comunidad para el mantenimiento en buen estado de las obras realizadas. Sin embargo, el PMA no tiene actualmente planes para proporcionar alimentos adicionales para el mantenimiento.

RECOMENDACIONES

- *Deberán continuar las evaluaciones técnicas anuales de los proyectos de APT, aunque también deben compararse los proyectos recientemente terminados con los emprendidos en los tres últimos años.*
- *Las evaluaciones técnicas deberán comparar los proyectos realizados solamente por el PMA y el MDR con los apoyados por otros acuerdos de asistencia técnica o mantenimiento concertados con organismos de desarrollo. En un análisis de costos-beneficios deberán incluirse recomendaciones deducidas de tal estudio comparado.*

Actividades del sector social

28. Alrededor del 13% de la asistencia del PMA presta apoyo a iniciativas de sanidad pública, servicios sociales y promoción de recursos humanos que benefician anualmente a unas 70.000 personas. En 23 provincias, el PMA trabaja con más de 100 entidades asociadas, entre ellas organismos gubernamentales y ONG. En la OPSR actual, la orientación estratégica apunta a cuatro objetivos relacionados entre sí: transferencias de ingresos (mediante capacitación), incentivos para el tratamiento (enfermos tuberculosos), suplementos nutricionales directos (grupos vulnerables específicos) y distribución de información sanitaria (en los puntos de distribución de alimentos).



RECOMENDACIÓN

- *La selección de proyectos dentro del sector social deberá sujetarse a criterios y prioridades explícitos y no guiarse exclusivamente por la eficiencia y la fiabilidad que se reconozcan a los organismos asociados en la ejecución. En cuanto a la sostenibilidad, deberá hacerse más hincapié en proyectos ejecutados por medio de ministerios del Gobierno.*

Cuestiones nutricionales

29. La situación nutricional de Camboya es la peor del Asia sudoriental. Estudios realizados por el PMA, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y varias ONG del sector de la salud ponen de manifiesto que aunque la falta de acceso a alimentos es un factor importante, la malnutrición se asocia con más frecuencia a los bajos niveles de educación, las prácticas inadecuadas de puericultura y destete y la falta de acceso a servicios públicos de salud.
30. Aunque las actividades de APT tienen un impacto nutricional positivo en la estación improductiva, sin inversiones complementarias en servicios de salud, educación, puericultura e intervenciones a favor del desarrollo que propicien una mejor seguridad alimentaria, no es probable que el programa tenga mucho efecto sobre el ciclo de malnutrición y pobreza. El proyecto Camboya 6188.00 (Alimentación suplementaria materno-infantil en zonas de inseguridad alimentaria), se ocupa de algunas de estas cuestiones.
31. La OMS, el UNICEF y el PMA preparan para el año 2000 un programa nacional de acción rápida en vigilancia de la nutrición, en el que actuará como asociado interministerial el reorganizado Consejo Nacional de Nutrición, dependiente del Gobierno.

RECOMENDACIÓN

- *El PMA deberá ampliar su colaboración con el UNICEF y con las ONG que se ocupan específicamente de atención sanitaria y social a las familias. Cuando proceda, las actividades comprendidas en el proyecto de acción rápida del PMA (proyecto Camboya 6188.00) deberán vincularse más estrechamente a proyectos de APT.*

Proyecto experimental de alimentación escolar

32. En la Provincia de Takeo, el PMA se ha unido al Proyecto del Banco Mundial para Mejoramiento de la Calidad de la Educación (EQIP) y al Ministerio de Educación, Juventud y Deportes (MEJD) en un programa de alimentación escolar que presta apoyo (hasta la fecha) a 61 escuelas (unos 37.500 niños) en la provincia. Los objetivos son facilitar el acceso de niñas y niños a la educación, estimular la atención y el aprovechamiento en la educación básica y apoyar actividades complementarias como capacitación en materia de salud, higiene y nutrición dentro de las escuelas y en la comunidad en general. Financiado parcialmente por la comunidad, el programa ofrece diariamente un desayuno a los niños antes de la escuela.



33. Los indicadores nacionales relacionados con el bajísimo nivel de asistencia a la escuela, y las altas tasas de repetición de curso y de abandono escolar, especialmente entre las niñas, justifican suficientemente un esfuerzo concertado entre varios organismos para revitalizar el conjunto del sistema escolar. La misión cree que el proyecto experimental debe continuar de conformidad con las prioridades del EQIP y el MEJD, a reserva de nuevas investigaciones sobre sus efectos y su sostenibilidad.

RECOMENDACIONES

- *El proyecto experimental de alimentación escolar deberá mantenerse en los grupos escolares en que se disponga de aportaciones adicionales de EQIP/MEJD. A ser posible, deberán ejecutarse programas sectoriales complementarios en salud, higiene y nutrición para estimular la movilización y la participación de la comunidad.*
- *La oficina en el país deberá explorar mecanismos de financiación opcionales para este proyecto fuera de la OPSR lo más pronto posible, de preferencia antes de fines de 2001.*

Bancos de arroz

34. Los bancos de arroz pueden contribuir a superar el ciclo crónico de endeudamiento en las zonas rurales, que hace que un amplio porcentaje del producto agrícola se venda o se entregue a los comerciantes inmediatamente después de cosechado. Desde 1996 el PMA ha operado numerosos bancos de arroz en las aldeas con algún éxito. En 1999, el Programa prestó apoyo a 68 bancos de arroz de aldea (356 toneladas), beneficiando a unas 35.600 personas. Tres bancos de arroz en Kampong Thum estaban vinculados a proyectos de formación crediticia de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ); otros 14 en Kracheh y Stueng Traeng estaban vinculados a la ayuda técnica prestada por la ONG *Partners for Development*. Aunque el MDR tiene un funcionario del banco de arroz en cada provincia, la sostenibilidad de estos proyectos dependerá de la presencia de un técnico de contraparte competente como consejero.
35. La evaluación de 1997 de la OPS 5483 lamentó la debilidad de los bancos de arroz apoyados por el PMA en la zona del Proyecto del PNUD para la rehabilitación y regeneración del área de Camboya (CARERE), donde todos menos uno fracasaron por mala administración. El éxito de los bancos de arroz en la OPS dependía evidentemente de la capacitación en servicios de crédito y de la fuerte participación comunitaria. La actual misión comprobó también la importancia decisiva de la administración crediticia, concretamente, por ejemplo, en la mayor eficiencia demostrada en sectores en que operaba el programa de crédito apoyado por la Unión Europea. La misión promueve el mayor desarrollo de los bancos de arroz sobre la base de criterios de admisión explícitos y de un control más estricto de la producción. En lo posible, estos proyectos deberían estar vinculados también a la asistencia técnica en materia de almacenamiento.

RECOMENDACIÓN

- *Deberán establecerse bancos de arroz en comunas seleccionadas, condicionados a un entendimiento previo de las modalidades de crédito y a un control estricto de los resultados. El MDR y el PMA deberán establecer formatos normalizados de contabilidad, contratos y presentación de informes, en el entendimiento de que la aportación alimentaria inicial del PMA sea, como siempre, una contribución para la puesta en marcha y no repetible.*



PROMOCIÓN DE LA CAPACIDAD: ENTIDADES OPERACIONALES ASOCIADAS

36. La promoción de la capacidad es un importante componente implícito de la estrategia de la OPSR. En particular las zonas o comunas seleccionadas por emergencia prolongada (CSEP), según el criterio del PMA, han sufrido de una escasez de entidades operacionales, sobre todo de ONG, situación que puede cambiar al hacerse más seguras esas zonas. El taller sobre la planificación de OPSR, convocado por el PMA en Camboya en febrero de 2000, incluía una invitación a las ONG para establecer relaciones de asociación más amplias con el PMA. Se ha tenido ya una respuesta positiva. Entre tanto, el PMA tropieza con las siguientes dificultades para promover una relación eficaz de asociación, en especial con interlocutores gubernamentales:

- La reducida capacidad gestora y ejecutiva o técnica de los órganos gubernamentales de contraparte;
- Limitaciones presupuestarias (incapacidad para pagar salarios adecuados para atraer o retener personal competente, y necesidad de dar formación y complementar los salarios del principal organismo nacional de contraparte, el MDR); y
- La incapacidad para establecer directrices claras sobre la medida en que el Programa ha de contribuir a promover la capacidad de las ONG asociadas (aparte de invitaciones a talleres nacionales, etc.).

RECOMENDACIÓN

- *Como parte de una estrategia de salida, el PMA deberá establecer un plan de formación con sus organismos asociados. La capacidad de éstos para obtener fondos para los insumos y servicios necesarios se determinará dentro de la ampliación de tres años de la OPSR.*

Promoción de la capacidad: comunidades locales

37. Hay una gran carencia de capacidad básica y de iniciativa local. El proceso de planificación CAREERE/*seila* en el ámbito de aldea y de comuna presenta oportunidades para que los propios beneficiarios sean los ejecutores, haciéndose las comunidades correspondientes responsables de la planificación, la ejecución y la contribución a los proyectos. La posibilidad de repetición de este programa en cinco provincias podría verse comprometida, no obstante, por la prisa con que el Gobierno desea introducir la descentralización.

RECOMENDACIÓN

- *El PMA deberá aplicarse más a fondo a facilitar los debates en la comuna o la aldea generados por el proceso *sella* y su equivalente en otros ámbitos. Para ello podrá, por ejemplo, ayudar a los promotores de aldea a hacerse una idea más clara de las posibilidades del proyecto basadas en la ayuda alimentaria.*

Promoción de la capacidad: personal del PMA

38. La misión estimó ejemplares los sistemas de gestión de la oficina en el país, las relaciones interpersonales y la eficiencia general de la oficina.



39. Para promover la capacidad del personal del PMA, se ha impartido una capacitación *ad hoc* a cargo del personal internacional del PMA junto con personal nacional de contraparte, así como formación en el extranjero, y se han asignado a algunos miembros del personal tareas temporales en otros programas. Como primer paso para traspasar al Gobierno las responsabilidades y la gestión, se ha contratado a tres funcionarios nacionales profesionales. Se está reduciendo al mismo tiempo el número de los funcionarios internacionales. En 1996, el personal internacional pasó de las provincias a la oficina central en el país, dejando las oficinas provinciales a cargo del personal nacional.

RECOMENDACIONES

- *La promoción de la capacidad del personal deberá situarse en una estrategia clara de desarrollo de una carrera. Habrá que tratar de establecer un marco para la capacitación del personal, la selección de los cursillistas y materias adecuadas de enseñanza que permitan ampliar el ámbito de conocimientos y la experiencia del personal.*
- *Habrá que establecer un sistema de supervisión para comprobar los progresos hechos en la promoción de la capacidad entre el personal y los organismos asociados en la ejecución.*

Logística

40. Más de 20 años de presencia del PMA en Camboya han permitido a la población local adquirir conocimientos y experiencias importantes, en especial en forma de sistemas bien desarrollados de transportes, almacenamiento y manipulación y un personal local de apoyo experimentado. Actividades locales de adquisición de alimentos se han añadido a la cartera logística.
41. Se ha establecido en el país una red de 11 almacenes. El PMA tiene actualmente capacidad para transportar productos básicos del puerto al punto de entrega central (PEC) por carretera o ferrocarril; del PEC a los puntos de entrega en el interior del país (PEIP) por carretera, ferrocarril o barcaza; y de los PEIP a los puntos de distribución finales (PDF) por carretera. Los principales organismos asociados en la ejecución han sido la Cruz Roja de Camboya (CRC) y la Compañía de transportes ferroviarios, agente comercial de la Corporación camboyana de transportes ferroviarios. La CRC utiliza un parque de 39 camiones de propiedad del PMA y se encarga de su mantenimiento. En función de la disponibilidad y de las limitaciones estacionales (inundaciones), se utilizan varios métodos de transporte. El transporte aéreo no forma parte de las actuales operaciones del PMA.
42. El personal local del PMA y la CRC han recibido alguna capacitación en los sistemas del PMA. Se mantiene el sistema de informes sobre existencias, recepciones y envíos, pero no en forma completamente normalizada. Los sistemas de gestión de almacenes, aunque similares, no son actualmente uniformes.
43. La unidad logística del PMA realiza localmente adquisiciones parciales de arroz y sal yodada. Del total de adquisiciones y entregas de arroz en 1999 (24.500 toneladas), aproximadamente el 55,5% (13.600 toneladas) se adquirieron localmente. Se prevé que las adquisiciones locales aumentarán en el año 2000, con un número suficiente de proveedores de arroz para responder a la demanda del PMA.
44. La anterior situación política y económica hizo necesaria la asistencia del principal organismo asociado del PMA, la CRC, para el transporte secundario (del PEC a los PEIP y de éstos a los PFD). Desde 1997, al mejorar la seguridad y desarrollarse en sector del transporte comercial en Camboya, se dispone de opciones comerciales alternativas.



45. Para la terminación gradual de las operaciones con la CRC, inicialmente se entregará el 36% (15.000 toneladas) a través de la CRC, y el 64% (25.000 toneladas) por medio del sector comercial. A fines de 2000, a reserva de un examen de la eficiencia y de los ahorros en los gastos que ello implique, todos los transportes secundarios serán subcontratados con transportistas comerciales. Al mejorar la economía y la seguridad en Camboya, todos los indicios apuntan a que la competencia dentro del sector creciente del transporte comercial permitirá encontrar asociados fiables.
46. Por su edad y sus condiciones, los bienes de equipo propiedad del PMA utilizados por la CRC (vehículos, equipo de taller y herramientas) tienen ya un valor reducido de reventa, pero un valor real en el mercado local. Como en el año 2000 habrá una reducción del volumen transportado, habrá que reducir el número de camiones del PMA a disposición de la CRC. El PMA debería desprenderse del resto de sus bienes de equipo, a reserva de un acuerdo entre la oficina en el país y la CRC. Hay dos opciones: a) donar todo ese material a la CRC en el marco de la estrategia del PMA de promoción de la capacidad, o b) vender todo el material a la CRC o a los transportistas comerciales con los que opera el PMA a cambio de sus servicios de transporte o de mantenimiento y reparación.

RECOMENDACIONES

- *Deberá continuar la transferencia de operaciones de transporte de la CRC al sector comercial, para que termine a fines del año 2000, a reserva de un examen completo del costo y la eficacia del acuerdo.*
- *El PMA deberá adoptar una estrategia para desprenderse, a fines de 2000, de los bienes de equipo de su propiedad utilizados por la CRC (camiones, equipo de taller y herramientas).*
- *El PMA deberá proporcionar capacitación periódica al personal logístico de almacén en gestión de almacenes, gestión de pérdidas y derrames y procedimientos de presentación de informes. Deberán introducirse con urgencia formularios y procedimientos normalizados de presentación de informes.*

Estrategia de salida

47. La OPSR (en su fase actual y de ampliación prevista) deberá prestar más atención a los principios programáticos de "habilitación para el desarrollo", en especial el fortalecimiento o la reorientación de las actuales relaciones de asociación o las asignaciones de recursos. Inevitablemente, esto implica exigir más de la gestión y de la capacidad técnica de los organismos asociados.
48. El marco temporal de dos años de la OPSR 6038.00 ha hecho que el PMA se sitúe dentro del ciclo de planificación quinquenal del Gobierno y del ciclo programático de otros organismos de las Naciones Unidas, representado en el proyecto quinquenal (en estudio) del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). No se ha preparado para esta OPSR una verdadera estrategia de salida. El hecho de que la OPSR se presentara en 1998, en un período de agitación social y política en Camboya, ya representaba una dificultad para la planificación. La misión reconoce la necesidad de contar con un programa de recuperación paulatina basado en el traspaso gradual de responsabilidades a interlocutores gubernamentales, junto con un programa más amplio de promoción de la capacidad.



RECOMENDACIÓN

- *Al preparar una ampliación de la OPSR, el PMA deberá examinar cada componente de la operación con miras a la retirada gradual del apoyo a ciertas actividades, dentro del marco temporal de recuperación. Tendrá que hacerse una evaluación realista de las condiciones necesarias para que ciertos componentes evolucionen hasta hacerse proyectos de desarrollo; también deberá preverse, dentro del marco temporal, el cierre de ciertos elementos de la operación. El Gobierno, las ONG y los organismos intergubernamentales asociados deberán participar en la planificación de la nueva OPSR para asegurar el entendimiento claro y la aceptación de una estrategia de salida y de sus riesgos y eventualidades inherentes.*