

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 20 - 23 de octubre de 1997

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/97/5/Add.3

27 agosto 1997
ORIGINAL: INGLÉS

OPR CAMBOYA 5483

Programa de rehabilitación

Costo total para el PMA	65 702 488 dólares
Fecha de la aprobación inicial por el CPA	Diciembre de 1994
Duración del proyecto	Tres años y medio
Fecha oficial de terminación	Junio de 1998
Fecha de la misión de evaluación	10 - 29 de marzo de 1997

Todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.

RESUMEN

La misión de evaluación llegó a la conclusión de que el Programa de rehabilitación de Camboya del PMA ha obtenido resultados muy satisfactorios; el gran prestigio del que ha gozado desde su puesta en marcha es totalmente merecido. El programa ha conjugado en la misma operación elementos de urgencia/socorro con actividades de rehabilitación/desarrollo. Puede ser considerado como un programa innovador, en el sentido de que combina las actividades de socorro con las de desarrollo en una situación de posguerra, aunque es cierto que la tensión y la inseguridad siguen imperando en muchas zonas del país. En el marco del programa se ha implantado un sistema singular de selección de los beneficiarios que se basa en la experiencia adquirida en el curso de las operaciones de urgencia que se han llevado a cabo durante tres años en las zonas rurales de Camboya, en la evaluación de la vulnerabilidad, en el trazado de mapas de pobreza y en estudios sobre las cosechas.

Se ha desplegado un enorme esfuerzo para superar las deficiencias de la formulación inicial, pues la primera fase del proyecto era excesivamente ambiciosa por su alcance y contenido y carecía de componentes técnicos bien concebidos. La evaluación llegó a la conclusión de que se había mejorado sustancialmente el diseño original de la operación. La oficina en el país ha impulsado con gran decisión la colaboración con proyectos de desarrollo con un buen diseño técnico.

Entre las enseñanzas que pueden extraerse destacan la necesidad de establecer una clara distinción entre la asistencia de urgencia/socorro y el apoyo a actividades de rehabilitación/desarrollo, así como el requisito obvio y esencial de que exista un diseño inicial adecuado. Esta diferenciación es fundamental, tanto para la selección de los beneficiarios como de las actividades y los insumos necesarios.

La evaluación consideró que aún no se había preparado un sistema apropiado de seguimiento de las repercusiones del programa, lo cual se debía, en parte, a la debilidad que aún aquejaba al Gobierno.

La naturaleza del programa, con muchos elementos que lo asemejaban a una operación de urgencia, y la persistencia de la inseguridad exigen redoblar los esfuerzos para garantizar que la ayuda alimentaria se destine a las personas más necesitadas.

Haciendo una extrapolación del caso de Camboya, la evaluación recomienda que en adelante se adopte de forma más explícita una doble estrategia de apoyo en este tipo de operaciones prolongadas de refugiados (OPR), a saber: a) asistencia de urgencia/socorro selectiva para que los beneficiarios alcancen el mayor grado posible de autosuficiencia; y b) rehabilitación de las infraestructuras, que debe limitarse a las zonas más necesitadas/prioritarias donde otras organizaciones que prestan asistencia pueden actuar de manera complementaria. La OPR 5483 demuestra la viabilidad de ese enfoque dual. Pone también de manifiesto algunas de las dificultades que existen para establecer la distinción fundamental y el equilibrio adecuado entre ambos enfoques.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director, OEDE:	W. Kiene	tel.: 6513-2029
Oficial de evaluación:	J. B. Brown	tel.: 6513-2223

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 6513-2641).



DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DE LA OPERACIÓN A LA QUE PRESTA ASISTENCIA EL PMA

1. En el cuadro 1, que figura a continuación, se presentan de forma resumida los costos de la OPR 5483 inicial y de las sucesivas ampliaciones, así como el número de beneficiarios previsto en cada ocasión.

Cuadro 1: COSTOS DE LA OPR CAMBOYA 5483

Fase, fecha de inicio y duración de cada una de las fases	Costo para el PMA (dólares)	Costo total (dólares)	Beneficiarios (Nro.)
OPR inicial 01.01.1995 (12 meses)	4 53		971 20
Ampliación 1 01.07.1995 (seis meses)	4 16	36 99	1 99
Ampliación 2 01.01.1996 (12 meses)	19 42	32 79	1 60
Ampliación 3 01.01.1997 (18 meses)	37 57	37 79	1 71
Total	65 70	134 30	6 26

¹ Fuentes: Resúmenes del proyecto y de las ampliaciones presentados al Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) y a la Junta Ejecutiva.

OBJETIVOS

2. El objetivo del proyecto a largo plazo ha sido el mismo en cada una de las fases, esto es, mejorar la seguridad alimentaria de las familias y las aldeas en determinadas zonas rurales pobres y con déficit de alimentos. Tampoco han variado de una a otra fase los objetivos a medio plazo para conseguir la meta a largo plazo ni las actividades realizadas para alcanzarlos. La ayuda alimentaria debía utilizarse para apoyar las obras de rehabilitación de la infraestructura rural, como la construcción y reparación de caminos secundarios o terciarios, pequeños embalses o diques y canales de riego; la excavación de estanques y pozos; el desbroce de tierras de labranza; y la construcción de instalaciones comunitarias. El proyecto comprendía otras iniciativas: capacitación comunitaria (formación profesional y alfabetización, y capacitación en asistencia primaria de salud y en atención infantil); planes de crédito rural, con la creación de bancos de semillas de arroz; y ayuda a la asistencia social pública (alimentación hospitalaria, apoyo a los enfermos de tuberculosis y alimentación para huérfanos, guarderías y niños de la calle abandonados). Una parte de los recursos (del 10 al 30 por ciento) se ha asignado en cada fase para como reserva para las situaciones de urgencia, a fin de dotar de estabilidad a las comunidades desplazadas a causa de enfrentamientos violentos o de catástrofes naturales y de mantener una red de información para situaciones de urgencia.

Función de la ayuda alimentaria

3. La ayuda alimentaria desempeña funciones distintas en los diferentes componentes del proyecto. Constituye un incentivo para que la población participe en las obras de



rehabilitación, los planes de crédito y las actividades de capacitación, es un apoyo presupuestario a determinadas instituciones públicas y aporta apoyo nutricional a las víctimas que necesitan ayuda de socorro.

Características innovadoras

4. Desde que se diseñó la primera fase, el proyecto ha gozado de un gran prestigio por varias razones. Primero: el programa ha conjugado elementos propios de una operación de urgencia con actividades de rehabilitación/desarrollo. Segundo: se ha formulado un sistema de selección diferente, que comporta el análisis de la vulnerabilidad y el trazado de mapas de pobreza, así como estudios sobre las cosechas. Tercero: hasta 1995, el programa se financió con donaciones bilaterales, pero esta financiación se ha incrementado constantemente con recursos multilaterales suministrados por el PMA y desde enero de 1997 se financia totalmente con los productos canalizados de forma multilateral por el PMA. Cuarto: el proyecto ha adoptado un enfoque descentralizado en la identificación, aprobación, seguimiento de las actividades realizadas en las aldeas y rendición de informes sobre éstas últimas, así como en la prestación de asistencia de urgencia.

FINALIDAD Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

5. La finalidad de la evaluación era aclarar algunos aspectos esenciales relacionados con la función de la ayuda alimentaria y la selección de los beneficiarios, así como las repercusiones de la ayuda sobre éstos últimos, particularmente en el momento en que la asistencia de urgencia deja paso a las actividades de rehabilitación y desarrollo. Se identificaron algunas cuestiones cruciales que se enumeran a continuación.
 - a) Validez/valor de una labor intensiva de evaluación/selección. ¿Se realiza adecuadamente? ¿Se lleva a cabo de forma transparente y coherente? ¿Ha de estar vinculada -o lo está- a la evaluación de las necesidades? En caso de que esas tareas sean útiles, ¿pueden realizarse en otros lugares de Camboya? ¿Es válido el concepto de “autoselección”, particularmente en el contexto de los programas de rehabilitación/desarrollo?
 - b) Seguimiento de las repercusiones de las realizaciones del proyecto sobre los “beneficiarios”. ¿Ha servido el proyecto para mejorar la seguridad alimentaria de los pobres que padecen hambre? ¿Cuáles son los beneficios/bienes que se han originado? ¿Quiénes se benefician realmente? Por lo que respecta a la equidad, ¿qué segmento de la población pobre se beneficia y con qué sistemas/procesos se cuenta para hacer el seguimiento de estos aspectos?
 - c) Sostenibilidad y posibilidad de implantar en otros lugares los procesos/instituciones. La debilidad del Gobierno y la trayectoria histórica, caracterizada por las aportaciones generosas del PMA, otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y donantes bilaterales para la ejecución de las actividades de urgencia suscita algunas dudas sobre la sostenibilidad y posibilidad de repetir la misma actuación en otros lugares, particularmente en el momento en que las actividades de urgencia/rehabilitación dejan paso a las de rehabilitación/desarrollo y en que el Ministerio de Desarrollo Rural (MDR) está asumiendo las responsabilidades que antes incumbían a la Cruz Roja Cambojana (CRC).



- d) Calidad y sostenibilidad de los bienes generados. Como se ha apuntado más arriba, haciendo hincapié en la idoneidad de las actividades/bienes por lo que respecta a la disponibilidad y calidad de la asistencia técnica. En vista de la probable escasez de otros insumos, ¿se eligieron adecuadamente las actividades/bienes?
- e) Posibilidad de aplicar este enfoque en otros contextos. Las conclusiones de la evaluación y las enseñanzas adquiridas indican que se pueden extraer orientaciones para la planificación del programa en el país, así como para el diseño de proyectos y programas de características similares, particularmente aquéllos cuya finalidad es la transición de la ayuda de socorro a las actividades de rehabilitación/desarrollo.

EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN

Idoneidad del enfoque adoptado en el programa/proyecto

6. El programa del PMA se ha centrado en la reconstrucción de la infraestructura rural destruida por la guerra, en un marco caracterizado por la tensión y la inestabilidad, después de la devastadora guerra civil que ha asolado al país a lo largo de dos décadas. La pobreza tiene especial incidencia en las zonas rurales, en las que vive el 85 por ciento de la población y donde el 20 por ciento de los hogares tiene a una mujer como cabeza de familia. En su mayor parte, la agricultura es de secano y se ve afectada por la escasez de insumos, causa de los bajos rendimientos. Los sistemas de riego y la infraestructura del transporte aún no han sido reparados y las deficiencias del sistema de comercialización no hacen sino agravar los problemas de los pequeños agricultores. Se puede considerar, por tanto, que la operación del PMA fue perfectamente concebida, en la medida en que su principal finalidad era prestar asistencia a las comunidades rurales más necesitadas, principalmente mediante actividades de rehabilitación en régimen de alimentos por trabajo (APT), que permitieron mejorar la situación de la seguridad alimentaria. Los planteamientos participativos que se han fomentado durante la ejecución del proyecto, y que exhortan a los dirigentes y habitantes de las aldeas a establecer el orden de prioridades, se han traducido en una evaluación más ajustada de las necesidades y en una mejor selección de las actividades y los participantes. Los objetivos que se fijaron inicialmente eran excesivamente ambiciosos, habida cuenta de la capacidad técnica y de gestión de que se disponía y reflejaban un optimismo sobre la estabilidad y la seguridad que, lamentablemente, resultó injustificado. A pesar de esas dificultades, la orientación general de la operación ha sido totalmente acertada y arroja cada vez mejores resultados.
7. El riesgo de endeudamiento y el círculo vicioso de la deuda son temores fundados en el caso de las familias que se encuentran en los límites de la seguridad alimentaria y que se ven obligadas a tomar en préstamo alimentos o dinero a unos tipos de interés que oscilan entre el 100 y el 250 por ciento. El suministro de crédito por conducto de los bancos de arroz facilita el reembolso de los préstamos en forma de alimentos. Las necesidades son ingentes en lo que respecta al desarrollo de los recursos humanos, pero no es oportuno que el PMA lleve a cabo una intervención de gran envergadura en esta esfera, ante la imposibilidad de establecer los límites de la misma y de reproducirla en otros lugares. Sin embargo, el apoyo a las actividades de capacitación básica en pequeña escala (por ejemplo, sobre actividades generadoras de ingresos para la mujer) es adecuado, al igual que la asistencia, bien orientada, al sector de la salud (por ejemplo, el programa sobre la tuberculosis).



8. Dado que se plantean nuevos problemas de inseguridad (y, por tanto, casos de personas desplazadas), el programa hace frente a las necesidades de asistencia de socorro humanitaria a corto plazo manteniendo una reserva para actuar en las situaciones de urgencia, hasta que el reasentamiento o el retorno al hogar sea una opción viable. Este componente de ayuda de urgencia en el seno del programa refleja perfectamente la naturaleza cambiante de las condiciones de seguridad y permite a las comunidades afectadas alcanzar un cierto grado de estabilidad. Con arreglo al diseño del proyecto, permite también que los beneficiarios pasen, con relativa facilidad, de la situación de ayuda alimentaria de urgencia/socorro (que supone la entrega de alimentos de forma gratuita) a la de asistencia para el desarrollo y la rehabilitación (caracterizada por las actividades de APT).

Evaluación de las necesidades y selección de los beneficiarios

9. La primera fase del proyecto se orientó a la población más necesitada, especialmente en las zonas rurales y, según el documento del proyecto, ese objetivo había de conseguirse “sobre la base de tres años de amplia experiencia en las zonas rurales de Camboya, los estudios del PMA sobre la producción agrícola, el control de la situación de los repatriados y las personas desplazadas en el interior del país, y, sobre todo, mediante el trazado de un mapa de pobreza.” A esto se le denominó Iniciativa de selección de los beneficiarios en las aldeas y comunas (ISAC).
10. El proyecto ha sido innovador en la experimentación de diversos instrumentos de evaluación y selección de los beneficiarios. Muchas de las experiencias adquiridas no sólo se han utilizado en la ejecución de este proyecto, sino que han sido de utilidad para la actividad general de evaluación del PMA. La misión de evaluación encomió el esfuerzo realizado hasta la fecha y reconoció la contribución que había hecho la ISAC: por ejemplo, varios organismos y ONG con sede en Phonm Penh recaban información sobre la selección de beneficiarios de la oficina del PMA en el país; además, otros organismos internacionales y de las Naciones Unidas están utilizando los datos de las actividades de selección para compilar bases de datos nacionales sobre nutrición y pobreza.
11. La identificación de las necesidades de socorro se sigue realizando sobre la base de las redes locales acreditadas. El personal del PMA, descentralizado en los niveles provincial y de la comuna, ha establecido sólidas relaciones y redes de información con las autoridades y dirigentes locales, así como con las ONG. Por otra parte, estos mecanismos, poco estructurados pero muy eficaces, han permitido identificar y afrontar rápidamente las necesidades urgentes.
12. La misión de evaluación asesoró a la oficina del PMA en el país sobre algunos de los aspectos menos satisfactorios de la ISAC, algunos de los cuales ya se habían detectado, y se han adoptado medidas para mejorarlos. Parece que la actividad de selección de los beneficiarios, aunque cada vez más compleja y un tanto engorrosa, no era lo bastante estructurada o minuciosa para identificar a las familias más necesitadas o a las que sufrían una mayor inseguridad alimentaria. Esta era una grave limitación para conseguir el objetivo global (en ocasiones sólo manifestado de manera implícita) de prestar asistencia a los más necesitados. Aunque el estudio sobre las cosechas mediante el sistema de muestreo se llevó a cabo para determinar el rendimiento real, el número limitado de muestras y las importantes variaciones inter e intraprovinciales limitaron la validez estadística de los resultados.
13. La estrategia de rehabilitación exigía seleccionar zonas geográficas reducidas, en lugar de tipos específicos de beneficiarios o familias. Esta metodología se basaba en la premisa



de que la “autoselección” daría buenos resultados en el ámbito local. El concepto de “autoselección” se basa en el principio de que sólo aquellos que son lo bastante pobres y están dispuestos y disponibles aceptarían un empleo temporal por un salario consistente - total o parcialmente - en alimentos. Sin embargo, como en otros países pobres, la evidencia indica lo contrario. En efecto, el empleo en régimen de APT tiene una gran aceptación. No parece que en las zonas rurales de Camboya la aceptación de un salario parcial o totalmente en forma de alimentos suponga un problema desde el punto de vista de la consideración social o de la autoestima. Lo que tal vez es más importante, en esa economía relativamente poco diversificada todavía, no existen muchas otras oportunidades de encontrar un empleo asalariado. Además, el valor del salario en forma de alimentos que se ofrece es muy atractivo. De hecho, la mayor parte de la población de las zonas seleccionadas de Camboya ve con buenos ojos las actividades de APT.

14. Los responsables del proyecto han tomado conciencia, al parecer, de la aceptación casi universal de las actividades de APT. Así, han reducido a 150 kg la cantidad de arroz que puede percibir una familia bajo este régimen a lo largo de la campaña agrícola. Sin embargo, la misión de evaluación constató que no se podía limitar la participación a un miembro por familia, de manera que, por ejemplo, tres miembros de una misma familia podían percibir 450 kg de arroz, lo que suponía una contribución importante a la seguridad alimentaria familiar. En cambio, una mujer cabeza de familia con hijos sólo podía percibir un salario y, probablemente, al no poder trabajar la jornada completa, su contribución a la seguridad alimentaria familiar sería menor. En cualquier caso, no ganaría lo mismo que otras familias que pudieran hallarse en mejor situación.
15. No hay ningún elemento tan técnico ni tan complicado que pueda impedir al personal descentralizado del MDR gestionar la ISAC. Pero, dada la limitación de personal disponible a nivel provincial y de distrito, esa actividad no puede constituir una prioridad para el MDR, aquejado de falta de experiencia y sin fondos suficientes.
16. La evaluación ha establecido que el proyecto debe conceder (y así lo hace) la máxima prioridad a las zonas en las que sobrevienen situaciones de urgencia que afectan a PDI (y, anteriormente, a repatriados). No obstante, la red de personal descentralizado del PMA en las provincias puede identificar esas necesidades sin efectuar encuestas, que exigen mucho tiempo. Además, cuatro años de experiencia permiten realizar la selección de forma mucho más sencilla y rápida. También existe la posibilidad de sustituir el muestreo por la inspección visual de los cultivos en una fase más temprana, como se hace habitualmente en toda el Asia meridional.
17. La oficina del PMA en el país es perfectamente consciente de que la tarea de selección es lenta y engorrosa y conoce las deficiencias metodológicas intrínsecas. Por ejemplo, se han identificado y clasificado los indicadores sobre una base anual, estableciendo comparaciones entre años muy malos. Está previsto revisar esta metodología, por ejemplo, utilizando datos secundarios para seleccionar un número asequible de distritos y determinar luego las aldeas e incluso familias prioritarias desde el punto de vista de la asignación de los recursos alimentarios.
18. A pesar de la propuesta de revisión de los sistemas de selección, el PMA parece hallarse en un dilema con respecto a la orientación general o las prioridades. ¿Debe centrar la atención en la canalización de la ayuda alimentaria a las zonas o a los proyectos de desarrollo que cuentan con un suministro suficiente de otros insumos, incluida la asistencia técnica? o, por contra, ¿debe concentrarse en la asistencia a los más necesitados? La primera opción es problemática, pues dar preferencia a los proyectos de infraestructura bien diseñados y ejecutados en lugar de atender a los más necesitados contravendría el mandato



básico del PMA. Ahora bien, la segunda opción encierra el riesgo de que muchas de las zonas donde se encuentra la población más pobre carezcan por completo de los componentes no alimentarios necesarios (proyectos bien concebidos, personal preparado y asistencia técnica).

19. Sin duda, el deseo del PMA es dirigir su asistencia a los más pobres y más capaces y evitar prestar apoyo a proyectos de desarrollo que carecen de otros componentes complementarios, pues necesariamente sus resultados y estructuras serán de escasa calidad. Por consiguiente, el PMA tendrá que conseguir que se pueda disponer de los recursos técnicos, materiales y financieros necesarios para complementar la ayuda alimentaria o reconocer que no se podrá disponer de esos recursos y adaptar el proyecto y las actividades propuestas, posiblemente orientando la ayuda de socorro/subsistencia a capacitar a la población para que pueda asumir una mayor cuota de responsabilidad con respecto a sí mismos y a su propio desarrollo.

REPERCUSIONES DE LOS LOGROS DEL PROYECTO EN LOS BENEFICIARIOS

Composición de los resultados.

20. En el cuadro 2 que figura a continuación se ofrece la distribución, por componentes del proyecto, de las asignaciones de arroz en el período 1994-1996.

Cuadro 2: DISTRIBUCIÓN, POR COMPONENTES, DE LAS ASIGNACIONES DE ARROZ, 1994-96

Componente	1994		1995		1996	
	Arroz (toneladas)	Distribución (porcentaje)	Arroz (toneladas)	Distribución (porcentaje)	Arroz (toneladas)	Distribución (porcentaje)
APT estanques	7 105	33,2	12 821	20,9	8 188	17,8
APT pozos	42	0,2	137	0,2	51	0,1
APT regulación de aguas	4 378	20,4	12 419	20,3	5 747	12,5
APT caminos	8 427	39,3	34 286	60,0	30 795	66,8
APT otros	1 469	6,9	1 612	2,6	1 284	2,8
Total parcial de APT	21 421	100,0	61 275	100,0	46 065	100,0
APT	21 421	77,0	61 275	92,2	46 065	89,0
Crédito	2 837	10,2	1 528	2,3	396	0,8
Alimentación institucional	3 049	11,0	3 095	4,7	2 729	5,3
Desarrollo de recursos humanos	498	1,8	546	0,8	749	1,4
Situaciones de urgencia	n.a.	-	n.a.	-	1 796	3,5
Total	27 807	100,0	66 445	100,0	51 735	100,0

La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.

Los datos resumidos de 1996 son los primeros en los que las asignaciones para situaciones de urgencia aparecen como un componente distinto. Anteriormente, las actividades de urgencia se incluían en el componente correspondiente.

Fuente: oficina del PMA en el país.

21. Como se indica en el cuadro 2, se han producido importantes variaciones en los recursos disponibles durante el período trienal, lo cual demuestra la necesidad de que exista flexibilidad en la planificación del proyecto. El cuadro muestra también que en el componente de APT los trabajos en los caminos son la principal actividad. Entre los factores que la favorecen hay que mencionar el elevado potencial de empleo de los trabajos



en los caminos; la relativa sencillez técnica de los trabajos de rehabilitación de caminos; y la colaboración del PMA con el Proyecto sobre tecnologías apropiadas basadas en la fuerza de trabajo (LBAT) que ejecutan la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), y con el Proyecto de Mejora de Caminos Terciarios (TRIP), del KFW, a pesar de que éstos abarcaban tan sólo una pequeña parte de las obras. Los factores que han desalentado otras actividades son la consabida complejidad técnica de la planificación y ejecución de sistemas de riego y avenamiento y de sistemas de aprovechamiento del agua; y el hecho de que no se estudiara suficientemente la posibilidad de realizar una gama más variada de actividades.

22. No parece que en ningún caso la selección de las actividades se haya efectuado en función de las prioridades reales de la población. Antes bien, parece que la decisión se ha tomado considerando qué era lo que podía hacerse y qué material financiero y técnico externo podía utilizarse. En este contexto, puede ser útil analizar los resultados provisionales del proyecto del PNUD sobre planificación participativa en 73 aldeas de la provincia de Siem Reap, que indican que la población atribuye una gran prioridad a los sistemas de riego/regulación del agua.

Seguimiento de los beneficios conseguidos

23. Aunque se ha efectuado una labor de seguimiento hay que señalar una decepcionante falta de datos sobre los beneficios que han reportado los componentes del proyecto. Esto se debe principalmente a que el personal del PMA, particularmente a causa de la escasez de personal de contraparte del Gobierno, se dedica casi exclusivamente a la ejecución cotidiana del proyecto y no puede examinar cuestiones tales como la cuantía y distribución de los beneficios, incluidos los beneficios a corto plazo. Como el proyecto es una OPR, no ha estado sujeto a los requisitos mínimos de rendición de informes que rigen en el PMA, tales como el suministro de datos sobre el número de jornadas laborales, el desglose por sexos de la fuerza de trabajo u otros indicadores directos de los beneficios inmediatos.
24. Los resultados del proyecto que pueden tener un efecto directo sobre la seguridad alimentaria a más largo plazo son los sistemas de riego y de regulación del agua, cuya ejecución correcta entraña una mayor dificultad. Los estanques comunitarios constituyen un sistema eficaz de abastecimiento de agua y ofrecen la posibilidad de obtener frutas, hortalizas y pescado. Su construcción debe alentarse y es necesario conseguir los insumos técnicos adecuados.
25. Los caminos tienen una importante función económica, aunque sólo inciden de forma indirecta en la productividad. La misión de evaluación constató que cuando se mejora una pista o un camino para que sea accesible durante todo el año, los vehículos aprovechan rápidamente la oportunidad para introducir mercancías en los asentamientos rurales y enviar a otros lugares los productos excedentarios de esos asentamientos. La mejora de los caminos puede ser un factor importante para la recuperación de la actividad económica. Como en muchos otros países, la población de Camboya considera que uno de los principales beneficios es la facilidad de acceso a las instalaciones sanitarias, particularmente durante la época de los monzones.

Equidad en la distribución de los beneficios

26. No ha sido posible responder a la cuestión de la equidad, desde el punto de vista de la cuantía y distribución de los beneficios, principalmente porque no existen, al parecer, procesos/sistemas para el seguimiento de esta cuestión. Como ya se ha señalado, la tarea de selección de los beneficiarios que realizan el PMA/MDR no indica, porque no puede



hacerlo, qué categoría o categorías de familias rurales merecen una atención especial en la oferta de empleo en régimen de APT. Además, los salarios relativamente altos ofrecidos en esta modalidad han suscitado un amplio interés y una fuerte competencia por el empleo entre muchas personas, incluidos los “menos desfavorecidos”.

SOSTENIBILIDAD DE LOS PROCESOS E INSTITUCIONES Y POSIBILIDAD DE IMPLANTARLOS EN OTROS LUGARES

27. Si se tienen en cuenta las trágicas experiencias que ha vivido Camboya durante un período de más de 20 años, no puede sorprender la debilidad de las estructuras gubernamentales. La misión de evaluación observó que el Primer Plan de Desarrollo Socioeconómico del Reino contiene una sección titulada “Reforma de las instituciones del Estado”, que contempla la reforma de la administración. Sin embargo, no se analizan suficientemente los problemas existentes y las propuestas de cambio se expresan en términos muy generales y poco asequibles. El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que si se suspendiera la asistencia del proyecto del PMA muy pocos (o ninguno) de los procesos que ha puesto en marcha y ha desarrollado pervivirían o se repetirían en otros lugares. La razón no estriba en las dificultades técnicas sino en el entorno institucional en el que se han introducido los procesos. El equipo predijo que el personal del MDR continuaría ejecutando programas financiados externamente en el marco de ese ministerio; dicho de otra forma, se adaptarían a los procedimientos elaborados específicamente para proyectos concretos. Es la asistencia externa la que otorga al ministerio una presencia operativa en las zonas rurales.
28. En el caso del MDR, un factor específico que ha de tenerse en cuenta es su reciente creación, lo que explica que sea una estructura frágil y que aún esté considerando su mandato y su enfoque, sus métodos y procedimientos operacionales. En este orden de cosas, podría ser útil que el MDR redactara una declaración, una especie de plan quinquenal en el que se estableciera: a) su posición actual; y b) su posición dentro de cinco años, desde el punto de vista de sus funciones y capacidad.
29. La colaboración con diversas ONG nacionales e internacionales ha facilitado enormemente la ejecución de la OPR 5483. La CRC es la ONG nacional más importante con la que ha colaborado el PMA, aunque algunos observadores ponen en tela de juicio que la CRC sea una ONG, entre otras razones, porque antes de la creación del nuevo MDR, una de las características de la CRC era que trabajaba “en nombre del Gobierno”. No parecía existir un organismo institucional que albergara el proyecto y la CRC se ofreció para desempeñar esa función.
30. Si la OPR 5483 ha de seguir apoyando las actividades de rehabilitación en Camboya, puede hacerlo colaborando estrechamente con la ONG Cooperativa de Auxilio Estadounidense a Cualquier Parte del Mundo (CARE). CARE podría convertirse en un importante asociado en la ejecución. Tal vez, una de las cuestiones relevantes será la prioridad que atribuirá el PMA al desarrollo de infraestructuras de buena calidad, como una cuestión no relacionada con la atención a los pobres que padecen hambre.
31. Una iniciativa del MDR que puede ser de utilidad es la preparación de directrices para la implantación de una nueva estructura de gestión del desarrollo rural a diferentes niveles. El punto central de esa estructura lo ocupan una serie de comités, desde el nivel nacional, pasando por el nivel provincial, de distrito y de comuna, hasta llegar al comité de desarrollo a nivel de aldea.



32. La especificación de la estructura del desarrollo rural y de las funciones y responsabilidades de los diferentes comités y niveles dentro de la misma, incorpora muchos conceptos que han pasado a ser moneda corriente en la planificación del desarrollo rural. La elección directa en el nivel más bajo de la estructura (por ejemplo, la planificación desde abajo y la coordinación entre organismos) encaja perfectamente en la ortodoxia actual. Sin embargo, la misión de evaluación no encontró datos que indicaran que ese sistema funcionara en la práctica. Las razones que lo explican parecen evidentes. Ante todo, la propia estructura es todavía muy reciente, pues data de finales de 1994. En segundo término, aunque se atribuye al MDR y a sus funcionarios descentralizados un papel central, éstos también son nuevos en sus puestos, carecen de fondos y no gozan todavía de una sólida posición entre los organismos más acreditados.
33. La misión de evaluación observó que los presidentes de los comités de desarrollo en las aldeas tenían una conciencia clara e inequívoca de las prioridades en materia de desarrollo. Por encima de ese nivel, las dos cuestiones principales son: a) ¿cómo conseguir el personal técnico necesario para traducir las aspiraciones de esas aldeas en planes y proyectos específicos; y b) ¿cómo conseguir los recursos financieros necesarios para llevarlos a la práctica? El PMA debe plantearse estos interrogantes si realmente quiere contribuir a construir una infraestructura para el desarrollo. La ayuda alimentaria es solamente un tipo de recurso que por sí solo poco puede conseguir.

CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LOS BIENES GENERADOS

34. La OPR 5483 es un proyecto que se concibió en el contexto de una situación de urgencia humanitaria, pero con el objetivo de utilizar en la medida de lo posible (y más allá de la operación de urgencia) la ayuda alimentaria para generar bienes materiales útiles y duraderos. Como tal, la OPR 5483 debe ofrecer a otros proyectos que tratan de pasar del socorro a la rehabilitación enseñanzas sobre qué actividades pueden dar buen resultado y en qué condiciones.
35. La experiencia de la OPR 5483 pone en evidencia que la cooperación con proyectos como el LBAT - OIT/PNUD, el TRIP financiado por la KFW, el proyecto de asistencia técnica de la Comisión Europea (ECTA), el proyecto con asistencia del PNUD y, particularmente por lo que respecta a los bancos de arroz, con PADEK y el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ), ha sido una condición indispensable incluso para obtener unos resultados mínimos en materia de desarrollo. En favor de la Oficina del PMA en el País hay que decir que desempeñó un papel activo en la promoción de los proyectos del GTZ y de la ECTA con los que ha colaborado. Al parecer, la oficina en el país desempeñó esa función tras la aprobación y puesta en marcha del proyecto, es decir, cuando comprendió que esa asistencia adicional era esencial para que las actividades propuestas pudieran influir en el proceso de rehabilitación/desarrollo.
36. Es de destacar que la OPR 5483 tuviera que aprender esta lección a partir de su propia experiencia, mientras trataba de colaborar con organismos gubernamentales o paragubernamentales de extraordinaria debilidad y con proyectos de desarrollo financiados separadamente por organismos internacionales de asistencia para el desarrollo. En el haber del Comité Interno de Proyectos del PMA hay que situar su decisión de rechazar que la propuesta inicial del proyecto fuera considerada de forma igual (o similar) a la de un proyecto de desarrollo. Por esta razón, fue reformulado como una OPR. Pero, al mantener los objetivos de desarrollo, el proyecto no parecía tomar en consideración la experiencia general del PMA acerca de las condiciones que deben cumplirse cuando se utiliza la ayuda



alimentaria para fines de rehabilitación, es decir, la necesidad de considerarla como uno entre varios componentes complementarios.

37. Por lo general, quienes planifican y diseñan proyectos de desarrollo de infraestructuras sobre la base de la fuerza de trabajo nunca se limitan a asegurar los recursos suficientes para sufragar el costo de la mano de obra. En efecto, admiten que la mano de obra es sólo uno de los muchos recursos necesarios. Teniendo en cuenta que el PMA ha acumulado una gran experiencia en la esfera de la utilización de los alimentos como salario, mientras que tiene dificultades para conseguir otros recursos necesarios, es sorprendente que dado que existía la intención de utilizar la ayuda alimentaria para construir bienes materiales útiles y duraderos, los planificadores de esta OPR no prepararan ese elemento de forma más minuciosa y en una fase muy anterior.

ENSEÑANZAS ADQUIRIDAS EN MATERIA OPERACIONAL Y DE POLÍTICAS

38. Si bien es cierto que el hecho de conjugar en un mismo proyecto elementos de una operación de urgencia y objetivos de desarrollo permite una flexibilidad, sin duda positiva, dificulta el proceso de selección de los beneficiarios y no siempre permite distinguir con toda claridad las necesidades de urgencia y de rehabilitación. Las intervenciones de urgencia son las que plantean menos problemas, pues el personal descentralizado del PMA y sus redes de información están bien preparados para identificar cualquier nueva situación de urgencia que pueda afectar a las personas desplazadas en el interior del país. En cambio, sólo es posible iniciar actividades de desarrollo bien planificadas y convenientemente respaldadas cuando se puede contar con recursos complementarios de otros organismos dedicados a la asistencia para el desarrollo. En el caso de Camboya, existen instituciones nacionales preparadas en un momento en que se ha superado la situación de urgencia.
39. En cuanto a la decisión de prestar asistencia para el desarrollo a grupos de población en situación de inseguridad alimentaria, o en riesgo de sufrirla, parece que la OPR 5483 inició demasiado pronto estas actividades y pretendió abarcar un número excesivo de provincias. El proyecto no está en condiciones de realizar un estudio lo bastante exhaustivo para evaluar con precisión qué zona experimenta más necesidades, y en la selección de las comunas surgen problemas al fijar las prioridades, es decir, para decidir qué aldeas y qué familias de esas aldeas son las más necesitadas de: a) alimentos para la subsistencia de forma inmediata, ofrecidos por medio de un empleo temporal en régimen de APT; y b) una infraestructura que pueda ofrecer una mayor seguridad alimentaria a largo plazo.
40. Para poder plantearse con seriedad los objetivos del PMA de crear una infraestructura de desarrollo una vez superada la situación de urgencia, es posible que sea necesario revisar los criterios, incluso el sistema de selección. El punto de partida puede ser el reconocimiento de que el PMA sólo puede contribuir realmente a construir la infraestructura de desarrollo cuando tiene la posibilidad de cooperar con proyectos financiados por otros organismos acreditados de asistencia para el desarrollo. Dos son las opciones posibles a este respecto:
- a) negociar con otros proyectos en una fase temprana para lograr que centren sus actividades en aquellas zonas en las que el PMA considera que las necesidades de asistencia son más imperiosas; o
 - b) aceptar los límites geográficos de otros proyectos y ajustar la selección para identificar aldeas concretas en las que la infraestructura material puede reducir la



inseguridad alimentaria, así como familias que necesitan ingresos que pueden obtener mediante un empleo temporal.

41. Si el PMA no extrae esas enseñanzas, es posible que continúe dedicando personas a construir o rehabilitar unas infraestructuras materiales que no debían haberse seleccionado y en las que el trabajo no se ha planificado correctamente, y que el resultado sea de escasa calidad. En tal caso, no servirán ni para superar la inseguridad alimentaria ni para fomentar el desarrollo en general. Por otra parte, el PMA puede optar por suministrar a la población ayuda alimentaria de socorro o de subsistencia y dejar que sean los propios interesados los que emprendan las actividades de rehabilitación/desarrollo que ellos mismos hayan elegido.

Seguimiento de los beneficios

42. En Camboya, como en tantos otros lugares, el personal del PMA está demasiado ocupado y preocupado por transformar la ayuda alimentaria en actividades concretas como para poder evaluar con objetividad: a) si los que se benefician del empleo que ofrece el PMA son las personas más necesitadas; y b) los efectos a largo plazo de la labor que están desarrollando, incluso las repercusiones sobre la seguridad alimentaria. Es necesario dotar a este tipo de OPR del mandato y los recursos que permitan hacer un mejor seguimiento de los beneficios conseguidos.

Sostenibilidad y posibilidad de aplicar en otros lugares el enfoque adoptado

43. En el momento presente, las perspectivas de que el PMA pueda contribuir a elaborar procesos, sistemas y procedimientos para el desarrollo de infraestructuras, susceptibles de ser aplicados en otros lugares y cuya sostenibilidad pueda ser garantizada por instituciones nacionales son escasas. Esta conclusión no es válida tan sólo para la ayuda alimentaria y el PMA, sino que es aplicable a la mayor parte de las iniciativas emprendidas con financiación internacional. No obstante, el PMA está en condiciones de suministrar ayuda alimentaria de socorro/subsistencia bien orientada, que puede ayudar a que la población comience a transitar su propio camino hacia el desarrollo, con independencia de que existan unas instituciones nacionales bien desarrolladas.

Calidad y sostenibilidad de los bienes generados

44. No cabe pensar que la ayuda alimentaria sirva para desarrollar infraestructuras adecuadas de buena calidad si no se cuenta con asociados adecuados para la ejecución, no sólo otros organismos de asistencia para el desarrollo, sino también ONG nacionales capacitadas. La sostenibilidad de los bienes materiales - cuestión de gran prioridad - también es problemática cuando la capacidad del Gobierno es tan deficiente como en Camboya, tanto en la esfera de los recursos humanos, como de los recursos materiales y financieros. Tampoco esta conclusión es sólo válida para el PMA o para la ayuda alimentaria, sino que también es aplicable a todos los interesados que trabajan en el plano local en la reconstrucción de las infraestructuras.

ENSEÑANZAS ADQUIRIDAS EN MATERIA DE DESARROLLO EN GENERAL

45. La reconstrucción de la economía rural de Camboya y la explotación de todo su potencial en una fase posterior es una tarea de ingentes proporciones. La dotación de la infraestructura “adecuada” en los lugares “adecuados” y de la calidad técnica “adecuada”



es esencial para que puedan alcanzarse esos objetivos. Incluye la puesta en marcha de bancos de arroz/semillas para afrontar más fácilmente la inseguridad alimentaria a corto plazo; infraestructura de riego y de regulación del agua para conseguir un aumento sostenido de los rendimientos y la producción agrícola; y caminos para integrar los mercados. Pero el PMA carece de la financiación y el personal necesarios para satisfacer por sí sólo estas necesidades.

46. Se podría afirmar que es preciso elegir entre dos opciones radicalmente contrapuestas. El PMA podría a) utilizar la ayuda alimentaria únicamente para fines de desarrollo; o b) limitarse a solventar los problemas de inseguridad alimentaria cuándo y dónde se planteen, dejando en manos de otros organismos las actividades de desarrollo.
47. Sin embargo, también sería plausible y compatible con el mandato del PMA esforzarse por suministrar ayuda alimentaria de socorro bien orientada a aquellas personas que no tienen los medios de vida necesarios y permitirles, de esa forma, que intervengan en las actividades de desarrollo que ellos mismos puedan decidir. Esto es lo que se ha conseguido en Camboya y es digno de alabanza.

