

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.2/2000/3/1
31 marzo 2000
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE EVALUACIÓN FINAL RESUMIDO SOBRE LA OPERACIÓN DE URGENCIA CHINA 6045.00¹

Ayuda alimentaria de urgencia a personas afectadas por las inundaciones en las provincias de Anhui, Hubei, Hunan y Jiangxi de China

Número de beneficiarios	5.786.900
Duración	Cinco meses
Fecha de terminación	28 de marzo de 1999
Fecha de la firma de la carta de entendimiento	28 de septiembre de 1998
Fecha de aprobación	18 de septiembre de 1998
Fecha de la primera distribución	29 de octubre de 1998
Fechas de evaluación	15 de septiembre – 7 de octubre de 1999

Costo (dólares EE UU)

Costo total para el PMA	93.351.254
Costo total de los alimentos	72.928.074
Costo total para el Gobierno	58.092.772

¹ El informe completo está a disposición de quien lo solicite, sólo en inglés. La misión estuvo integrada por un sociólogo rural superior, jefe del equipo (FAO IC); un oficial de evaluación superior (PMA); un experto en operaciones de urgencia (consejero de OADI) y dos ex colaboradores del programa chino de OU. Participaron durante toda la misión los funcionarios del Gobierno y el personal de la oficina del PMA en el país que estaban familiarizados con la OU.

RESUMEN

En la presente evaluación participativa se evaluó el valor añadido de la ayuda de urgencia prestada por el PMA en el marco de una enérgica reacción del Gobierno ante una situación de desastre y se extrajeron enseñanzas para futuras operaciones de urgencia (OU). En las conclusiones se destacan los siguientes aspectos: la utilización del análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (ACV) en la selección de los beneficiarios de la OU; los mecanismos de préstamos de cereales; la participación positiva de los beneficiarios, en particular, de las mujeres; la complementariedad entre los sistemas de seguimiento del Gobierno y el PMA; las cuestiones relativas al calendario; las ventajas y los inconvenientes que entraña la combinación en una OU de objetivos de socorro y rehabilitación. Se hace una distinción entre alimentos para la recuperación y alimentos por trabajo. Los primeros son apropiados para la fase de rehabilitación, no así los últimos. Los puntos débiles principales identificados por la evaluación se refieren al calendario de las actividades, que no procedió conforme a lo previsto debido a que el proyecto comenzó con retraso.

El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que la OU 6045.00 era un proyecto bien concebido que dio resultados satisfactorios, ya que ayudó a cerca de 5,8 millones de personas a recuperarse en un tiempo récord de los estragos causados por una inundación de grandes proporciones. Su eficacia se atribuyó principalmente a la reacción enérgica y bien concertada del Gobierno, a los ingentes esfuerzos desplegados por el PMA para recabar recursos de los donantes internacionales, a las considerables contribuciones de contrapartida del Gobierno, y a un mecanismo de préstamos de alimentos que permitió comenzar a distribuirlos cuatro meses antes de lo que hubiera sido en caso contrario.

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

Oficial Superior de Evaluación (OEDE): Sra. S. Frueh tel.: 066513-2033

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



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
APR	Alimentos para recuperación
APT	Alimentos por trabajo
ARP	Apreciación rural participativa
CDA	Comité de desarrollo aldeano
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OGP	Oficina de gestión del proyecto
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
UNDAC	Equipos permanentes de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre



RESUMEN

Finalidad de la misión

1. La finalidad de la presente misión de evaluación final era examinar las repercusiones del proyecto y extraer enseñanzas para el diseño de futuras operaciones de urgencia. La OU 6045.00 reviste un interés particular a causa de su gran envergadura y porque en una situación de desastre unió las actividades de socorro con las actividades de recuperación de los medios de vida. La evaluación examinó el valor añadido de la asistencia del PMA en el marco de la enérgica reacción manifestada por el Gobierno ante la situación provocada por el desastre y extrajo enseñanzas para futuras operaciones de urgencia.

Métodos de evaluación

2. Para la evaluación se adoptó un enfoque participativo. Entre los métodos utilizados merecen señalarse los seminarios organizados para las partes interesadas, las apreciaciones rurales participativas (ARP), las reuniones con grupos de orientación, las entrevistas a familias semiestructuradas y las visitas esporádicas a los lugares del proyecto en los que se realizaban actividades de rehabilitación. Los instrumentos participativos utilizados han sido, entre otros, los siguientes: las entrevistas a informadores importantes, el empleo de tarjetas de planificación de proyectos orientada a objetivos, la cartografía participativa, la determinación del calendario, la clasificación en columnas de las actividades de rehabilitación del proyecto, y el análisis del impacto positivo o negativo. A lo largo de toda la evaluación se tuvieron en cuenta las cuestiones de género.
3. Las conclusiones de la evaluación se basan sobre las visitas efectuadas a tres de las cuatro provincias y a ocho de los 23 distritos del proyecto. Para comparar las situaciones “con” y “sin” el proyecto, así como los beneficiarios y los no beneficiarios del mismo, se realizaron mini-ARP en ocho aldeas gravemente afectadas, en cinco moderadamente afectadas y en cuatro que no participaron en el proyecto.
4. En cada distrito, se seleccionaron tres aldeas para la realización de investigaciones rápidas sobre el terreno que sirvieran de base para comparar el alcance de los daños y la tasa de recuperación registrada entre los beneficiarios y los no beneficiarios del proyecto. Se formaron tres equipos para llevar a cabo las ARP en las aldeas. Los equipos estaban integrados por los miembros de la misión de evaluación de la OU, el personal de la oficina del PMA en Beijing y del Ministerio de Agricultura, el personal de la Oficina provincial de gestión de proyectos (OGP) de Beijing y el personal de las OGP de distritos. Cada equipo dedicó, por término medio, de cuatro a seis horas a cada aldea y realizó cuatro actividades principales de evaluación participativa (determinación del calendario, clasificación en columna de las actividades, grupos de orientación, cartografía de los daños causados por el desastre en las aldeas y de los trabajos de rehabilitación). Al final del trabajo de campo los tres equipos se reunieron para presentar los resultados de sus observaciones, comparar las conclusiones y extraer enseñanzas.

Antecedentes del proyecto

5. Unas lluvias intensas y continuas caídas entre marzo y agosto de 1998 causaron las peores inundaciones del siglo en China. Según estimaciones oficiales, resultaron afectados 230 millones de personas, murieron 4.150, fueron evacuados 13,8 millones, y 5 millones de casas quedaron completamente destruidas. Con objeto de reducir el impacto del



desastre, el Gobierno chino adoptó una serie de medidas de socorro mientras pedía al mismo tiempo asistencia internacional. El PMA respondió a la solicitud del Gobierno suministrando ayuda alimentaria de urgencia a víctimas seleccionadas en cuatro de las provincias más gravemente afectadas: Hunan, Hubei, Anhui y Jiangxi.

6. Los objetivos del proyecto eran prestar asistencia al Gobierno para:
 - a) satisfacer las necesidades alimentarias graves de la población beneficiaria que estaba instalada en viviendas provisionales; y
 - b) apoyar la rehabilitación, posterior al desastre, de los bienes esenciales para la población destinataria.
7. La duración del proyecto debía ser de 120 días, divididos en dos fases: una fase de socorro, de un mes (con distribución de alimentos gratuitos sin la obligación de trabajar) seguida de una fase de rehabilitación de tres meses destinada a respaldar la recuperación de los bienes comunitarios y familiares.
8. La OU 6045.00 es el proyecto de mayor envergadura del PMA en China, que abarca a 5.786.900 beneficiarios, 23 distritos, 320 municipalidades y 4.450 aldeas, por un costo de 146 millones de dólares EE UU. El total de las contribuciones alimentarias debía ser de 347.214 toneladas de arroz (100.000 toneladas del Gobierno y 247.214 toneladas del PMA). El organismo principal encargado de la ejecución del proyecto fue el Ministerio de Agricultura, que trabajó, a nivel provincial, en estrecha colaboración con el Departamento de Desastres y Socorro Social del Ministerio de Asuntos Civiles, las Juntas Provinciales de Cereales y la Federación Panchina de Mujeres.

RESULTADOS Y ENSEÑANZAS PRINCIPALES

Evaluación global

9. La OU 6045 fue un proyecto bien concebido que dio resultados satisfactorios, ya que prestó asistencia a cerca de 5,8 millones de personas en un tiempo récord para que pudieran recuperarse de una inundación de grandes proporciones. El buen éxito logrado se atribuye principalmente a la reacción enérgica y concertada del Gobierno ante el desastre, a los grandes esfuerzos desplegados por el PMA para recaudar recursos de los donantes internacionales, a la contribución realmente considerable de la contraparte gubernamental, y a un mecanismo de préstamo de alimentos que permitió su distribución cuatro meses antes de lo que hubiera sido en caso contrario.
10. El proyecto probó un modelo para combinar el socorro con la rehabilitación en una operación de urgencia y extrajo enseñanzas valiosas acerca de las dificultades prácticas que entraña dicha combinación debido a que el régimen convencional de alimentos por trabajo es inapropiado.
11. Los principales puntos débiles del proyecto tienen que ver con el calendario y la programación de las actividades, que se retrasaron debido a que el proyecto comenzó tarde.
12. Aunque algunas de las características innovadoras, tales como el préstamo de productos, la participación en los costos y la intervención de los beneficiarios podrían repetirse en otros proyectos de urgencia, el modelo no puede aplicarse a otros proyectos porque en este caso dependió de circunstancias totalmente excepcionales —la mayor inundación del siglo en China que coincidió con una excelente cosecha obtenida en los Estados Unidos— sin



las cuales el PMA no hubiera obtenido tanto éxito en lo que se refiere a la dotación de recursos para una operación de tal envergadura.

EXPERIENCIAS POSITIVAS Y CARACTERÍSTICAS INNOVADORAS DEL PROYECTO

Utilización del análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV) en la selección de los beneficiarios

13. Fue absolutamente necesario hacer una selección exacta de los beneficiarios porque las necesidades superaron con mucho los recursos disponibles. Las oportunidades para llevar a cabo la selección fueron excelentes para los patrones internacionales debido a la existencia de datos pormenorizados sobre los daños causados por las inundaciones en los distritos y municipalidades, así como de inventarios realizados casa por casa de los daños producidos en las aldeas. La utilización del sistema ACV para seleccionar a las personas más gravemente afectadas redujo el número de beneficiarios, que pasaron de más de 55 millones de personas para las que el Gobierno había pedido ayuda inicialmente a cerca de 5,8 millones.

Préstamo de productos

14. El sistema de préstamo de productos establecido fue muy positivo y permitió que las distribuciones de los alimentos comenzaran cuatro meses antes de lo que hubiera sido en caso contrario. La decisión del Gobierno de autorizar préstamos de existencias locales a cambio de la *promesa* de un donante (en vez de exigir que primero se despacharan los alimentos y se descargarán en el puerto) fue una característica innovadora e importante de esta OU. Permitted que el PMA siguiera las distribuciones de las dos primeras OU del Gobierno sin interrumpir el programa de distribución.

Participación en los costos

15. La reacción del Gobierno ante el desastre fue impresionante y ejemplar en todos los niveles, e impidió que se produjeran más daños y pérdidas de vidas humanas. La capacidad del PMA para conseguir los fondos de contrapartida del Gobierno contribuyó al buen éxito de la operación. La respuesta del PMA pudo comenzar de inmediato gracias a las contribuciones de la contraparte gubernamental; ello no obstante, la primera distribución de alimentos tuvo lugar cuando la fase de socorro ya había pasado a la fase de rehabilitación.

Participación de los beneficiarios

16. La participación de los beneficiarios fue positiva: la publicación de las listas de los beneficiarios en las aldeas aumentó la transparencia y redujo las posibilidades de una utilización errónea de la ayuda alimentaria. La representación de los beneficiarios en los comités aldeanos de registro y distribución creó en la población local un sentido de pertenencia respecto del proyecto y contribuyó a asegurar que las distribuciones de arroz se realizaran en forma equitativa. Sin embargo, el informe de la OU sobre la planificación participativa de las actividades de alimentos para recuperación (APR) es un tanto decepcionante. Aunque los agricultores estuvieron representados en el Comité de desarrollo aldeano (CDA), en las aldeas no se llevaron a cabo las actividades de ARP tal



como estaba especificado en el documento del proyecto y los planes de desarrollo aldeanos ya se habían ultimado antes de que comenzara la OU.

Función de las mujeres en la ejecución

17. Más de 10.000 campesinas estuvieron representadas en los CDA, 7.000 colaboraron en los comités de registros, y cerca de 14.000 en los comités de distribución. Las mujeres eran un 24% del personal de la Oficina de Gestión Provincial, un 37% de los miembros de los CDA, un 39% de los miembros de los Comités de Registro y un 45% de los miembros de los comités de distribución. Ahora bien, como la representación de las mujeres en los comités del proyecto era un requisito especial impuesto sólo mientras duraba el proyecto, una vez terminado éste dejó de existir. Ello no obstante, la presencia de un número adicional de mujeres en los comités mejoró la transparencia y la rendición de cuentas de los dirigentes aldeanos a las víctimas de la inundación. Según la Federación de Mujeres, la exigencia inicial del proyecto de que un 60% de las raciones alimentarias fuera recogido por mujeres era innecesaria y culturalmente inapropiada porque obligaba a las mujeres a recorrer grandes distancias cargando 15-30 kilos de cereales. Esta exigencia desapareció posteriormente. La Federación de Mujeres sostiene que en China no hace falta insistir en que sean las mujeres las que retiren los alimentos en vez de los hombres porque es poco el riesgo de que éstos utilicen indebidamente los alimentos. Dado que tradicionalmente las mujeres chinas controlan las existencias alimentarias de la familia, el género de la persona que retira los alimentos influye poco en el control de la mujer sobre los mismos.

RESUMEN DE OTRAS CONCLUSIONES

Evaluaciones y llamamientos de las Naciones Unidas

18. Aunque el PMA corrió un riesgo y estableció una meta ambiciosa en lo que se refiere a la dotación de recursos para la OU, se recibieron recursos para casi el 90% de la operación gracias a un esfuerzo dinámico y enérgico de movilización de recursos desplegado en Beijing y Roma a principios de julio.
19. La evaluación conjunta de los equipos permanentes de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre (UNDAC) se realizó del 7 al 25 de septiembre, cuando las víctimas de las inundaciones ya hacía dos meses que estaban sobre los diques-terraplenes. Aunque demasiado tarde, en realidad el factor limitador fue la lentitud con que el Gobierno pidió formalmente la asistencia. Si el PMA hubiera esperado el llamamiento de las Naciones Unidas, la OU hubiera comenzado demasiado tarde.

Enseñanza:

Para llevar asistencia a las víctimas de los desastres en tiempo oportuno hace falta realizar una evaluación temprana de las necesidades alimentarias, combinada con unos esfuerzos de movilización de recursos desplegados a tiempo y en forma enérgica.

Cobertura de las necesidades de la OU

20. La cobertura dependió principalmente de la estimación realizada por el PMA de las cantidades de ayuda alimentaria que podrían obtenerse de los donantes. Aunque la ayuda



alimentaria era necesaria para 10 a 11 meses, el Gobierno y el PMA optaron por limitar la OU a cuatro meses con objeto de aumentar al máximo el número de los beneficiarios.

Financiación de contrapartida

21. La OU atrajo fondos adicionales a las zonas afectadas por la inundación a través de un mecanismo de aportaciones paralelas. Los fondos se utilizaron primordialmente para suministrar insumos materiales a las actividades APR y fueron suficientes para todas las actividades, salvo para la reconstrucción de casas, donde las subvenciones cubrieron, por término medio, sólo el 8% del costo total de la construcción de casas nuevas en las zonas de reasentamiento. A causa de que las subvenciones para la construcción de casas en algunas zonas de reasentamiento se otorgaban en función del número de habitaciones dañadas, cuanto más grande era la casa tanto mayor era la subvención. En consecuencia, la parte de las subvenciones acordadas a familias no pobres fue desproporcionada en relación con las asignadas a familias pobres. Las familias pobres que no pudieron desplazarse a las aldeas nuevas recibieron menos asistencia.

Enseñanza:

Para las subvenciones destinadas a las viviendas, es preferible una tasa fija por familia que una subvención por habitación, ya que es probable que ésta favorezca a las familias que no son pobres más que a las que lo son. El PMA debería proceder con cautela al momento de incluir en la financiación de contrapartida las subvenciones para la construcción de viviendas cuando éstas representan menos del 10% del total de dichas subvenciones y menos del 3% del costo de las viviendas.

Distribución de arroz a las víctimas de la inundación

22. El Gobierno dirigió eficazmente una distribución de alimentos en gran escala. La OU logró el 90% de su objetivo, que consistía en suministrar una ración de 0,5 kg a 5.786.900 beneficiarios durante 120 días. Debido a las limitaciones de los recursos, se suministraron raciones alimentarias durante sólo 107-109 días, frente al objetivo de 120 días. Por consiguiente, los aldeanos, a quienes se había dicho que tenían derecho a 120 días, quedaron insatisfechos porque no recibieron toda la cantidad que les correspondía. Aunque es conveniente que los agricultores conozcan sus derechos como una forma de mejorar la transparencia, es importante no crear falsas expectativas. La mayoría de las personas no sabía que, de conformidad con lo estipulado en la Carta de Entendimiento firmada por el PMA y el Gobierno, los 120 días dependían de los recursos movilizados. La gente pensó que los 120 días eran un hecho seguro y no una meta sujeta a los recursos movilizados.
23. El retraso del segundo envío de trigo, que dependía de la llegada y aceptación del primer envío, provocó dos interrupciones de la distribución de los alimentos, de 4 y 5 semanas cada una, del 28 de diciembre al 5 de febrero y del 21 de febrero al 18 de marzo. Durante este período la población recurrió a los préstamos de arroz otorgados por el Gobierno u otras fuentes.
24. El arroz de la OU representó aproximadamente el 34% del total de arroz distribuido gratuitamente, conseguido a crédito o comprado durante el período de la crisis alimentaria. Sólo la contribución del PMA fue aproximadamente un 22% del total de arroz distribuido, conseguido en préstamo o comprado durante el período de la crisis alimentaria.



Enseñanza:

Los asociados en el proyecto a todos los niveles deben saber que el PMA no puede garantizar la dotación de ayuda alimentaria de urgencia. Esto contribuirá a evitar frustraciones y decepciones en los asociados nacionales.

Envíos

25. El primer envío de trigo llegó a China el 21 de febrero, apenas una semana antes de la terminación del proyecto. El envío de trigo de los Estados Unidos ha sido excepcionalmente lento y ha resultado singularmente costoso para el Gobierno, debido en particular a que los dos últimos envíos se expidieron en buques petroleros, lo que determinó considerables costos adicionales para la descarga y la sobrestadía.

REHABILITACIÓN MEDIANTE ALIMENTOS PARA RECUPERACIÓN (APR)²

Planificación y toma de decisiones respecto de los APR

26. El PMA tuvo una influencia limitada en las decisiones relativas a los APR. El documento del proyecto no fue realista en lo que se refería a la posibilidad de influir en el proceso de planificación dado que:
- a) los distritos y municipios contaban con una gran capacidad de planificación, y las aldeas recibían asistencia para la elaboración de planes;
 - b) los planes ya se habían hecho antes de que abrieran las suboficinas; y
 - c) los planes aldeanos no eran independientes sino que en gran medida reflejaron los planes de rehabilitación de los municipios y los distritos.

Enseñanza:

Puede no ser necesario que las aldeas elaboren planes de desarrollo por separado en los casos en los que el gobierno local ya ha elaborado planes globales de rehabilitación. Los planificadores del proyecto deberían evaluar los planes de recuperación existentes en el lugar y, en la medida de lo posible, trabajar dentro de ellos.

Idoneidad de las actividades de APR y su escalonamiento

27. Las cinco actividades de APR incluidas en la OU (reconstrucción de casas, decantación de pozos, decantación de tierras agrícolas, decantación de canales y rehabilitación de caminos aldeanos) fueron actividades apropiadas. También fue acertado excluir la reconstrucción de diques, ya que tales trabajos superan el marco temporal de la OU y

² Aunque el documento del proyecto ha etiquetado esta actividad como APT, su intención era más bien suministrar APR. Con objeto de evitar confusiones entre el concepto estándar de APT y la presente actividad, el componente APT del proyecto se identifica a lo largo del informe como APR.



constituyen una responsabilidad del gobierno local más que de la aldea. En principio, fue acertado incluir las viviendas; pero, en la práctica un monto considerable de los fondos de la OU fue a parar a las aldeas de reasentamiento y representó una pequeña proporción del costo de las viviendas destinadas a las víctimas de la inundación.

Logros de los APR

28. En los 90 días de la fase de las actividades de APR de la OU se repararon o reconstruyeron más de 79.000 casas; se decantaron 55.100 hectáreas de tierras agrícolas, 247.000 pozos o tanques de agua y 7.600 km de canales de riego; y se repararon 2.000 km de caminos secundarios. A pesar del número impresionante de los logros, el nivel de los objetivos era en general bajo en relación con la mano de obra de los beneficiarios. En general los objetivos fueron alcanzados. Sin embargo, el hecho de que se hubiera alcanzado el 100% de los objetivos de los APR no significó necesariamente que se hubiera concluido la rehabilitación: la OU pudo abarcar sólo una parte del total de tierras agrícolas, canales y caminos que necesitaban rehabilitación.
29. En algunos casos aislados —principalmente en Jiangxi y Anhui— los objetivos fueron excesivos en relación con la oferta de mano de obra aldeana y la terminación de las actividades de la OU se retrasó porque el gobierno local dio preferencia al trabajo de los diques, dejando un tiempo limitado para otras actividades de APR.
30. Los objetivos relativos a las viviendas no se lograron del todo porque se pretende que los beneficiarios financien más del 70% del costo con sus propios recursos. Dado que en las aldeas de reasentamiento las normas de vivienda superan las posibilidades de los medios económicos de los pobres, la mayoría de las casas nuevas han quedado sin terminar y los pobres se atrasan debido a la falta de recursos financieros.
31. Por lo general, el trabajo en las casas, los pozos, la tierra agrícola, los canales y los caminos comenzó uno o dos meses antes de la OU y continuó hasta tres meses después. La población participó de lleno en la reconstrucción durante el período de la OU, pero posiblemente trabajó sólo 30 días en las actividades de ésta.

Insumos no alimentarios

32. La recuperación agrícola fue más lenta de lo necesario porque los agricultores no tenían semillas ni dinero para los insumos: en el diseño de la OU se suponía que los insumos agrícolas se proporcionarían como respuesta al llamamiento formulado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Aunque un proyecto de la FAO proporcionó semillas y fertilizantes a 160.000 agricultores afectados por la inundación en seis distritos de Anhui, Jiangxi y Hunan (tres distritos que participan en la OU y otros tres que no participaban), sólo un 6% de la población de la OU pudo beneficiarse de la ayuda de la FAO. De ahí que hubiera sido aconsejable que el PMA incluyera los insumos no alimentarios como parte de la contribución de contrapartida del Gobierno.

Gestión y coordinación

33. La estructura de gestión de la OU fue bastante ágil y eficaz en función de los costos, dada la escala del proyecto. Los costos de ayuda fueron mucho más bajos que para tipos semejantes de operaciones de urgencia (menos de 6 dólares EE UU por beneficiario), porque fue posible contar con una estructura y un personal nacional de seguimiento eficientes. La estructura de la Oficina provincial de gestión del proyecto/Grupo directivo/Grupo de ejecución municipal fue apropiada para China y funcionó bien.



34. El personal del PMA en Beijing hizo aportes valiosos para el comienzo del proyecto y para el seguimiento inicial de la distribución de alimentos antes de la contratación del personal del proyecto. Cuando se crearon las suboficinas, ya hacía tiempo que el Gobierno había comenzado a ejecutar la OU, con un buen desempeño en la utilización de los mecanismos y procedimientos establecidos. Las suboficinas fueron una idea buena y funcionaron bien. Sin embargo, la carga de trabajo recayó sobre las suboficinas en una proporción mayor que sobre la oficina de Beijing. El personal de las suboficinas, en particular el personal encargado del seguimiento de los alimentos, trabajó mucho durante los siete días de la semana y cubrió una zona enorme en sus visitas de seguimiento. La suboficina de Jiangxi, considerando que entre los extranjeros encargados de seguir los alimentos era limitado el número de los chinos, duplicó el número total con personal nacional. Esto redujo de seis a tres los equipos encargados del seguimiento del proyecto en Jiangxi y Anhui.
35. Una auditoría promovida por el Congreso Nacional Popular comprobó que en las municipalidades se hacía un uso erróneo de los fondos de emergencia del Gobierno. De haberse realizado anteriormente un examen apropiado de los sistemas de seguimiento, la OU hubiera prestado mayor atención al seguimiento de los municipios, aunque en cierta medida se hizo.
36. La creación de capacidad realizada oficialmente por el proyecto fue limitada, aunque los encargados de seguir los alimentos recibieron un adiestramiento práctico notable. Hubiera sido necesario una mayor capacitación de la contraparte para garantizar la aplicación de los métodos de ARP y para que las actividades iniciales de seguimiento y la presentación de informes estuvieran en consonancia con los requisitos del PMA.

Eficacia del seguimiento

37. La eficacia del sistema de seguimiento dependió de la existencia de dos sistemas paralelos. La combinación de ambos dio lugar a un sistema eficaz y eficiente y permitió una cobertura amplia. No obstante, se hubiera podido mejorar la eficacia y la creación de capacidad disponiendo reuniones periódicas de intercambio y análisis con la participación del personal de ambos sistemas.
38. Los formularios para los informes sobre la OU estuvieron diseñados de manera deficiente y no se dieron suficientes explicaciones de cómo utilizarlos, lo cual dio como resultado inicial una retroalimentación inexacta. El seguimiento de los productos también fue incoherente de manera que se obtuvieron cifras definitivas difíciles de conciliar con las contribuciones efectivas del PMA y el Gobierno.
39. No había indicios de que la OU hubiera vigilado la financiación de contrapartida del Gobierno. Dado que el informe final del Gobierno todavía no se ha preparado, la misión no pudo examinar esta cuestión de manera satisfactoria.
40. Los indicadores del desempeño establecidos en el documento del proyecto no resultaron útiles ya que no se relacionaban con el objetivo principal del proyecto y se orientaban a controlar el resultado del segundo objetivo. El estudio de impacto de la OU, cuyo objetivo era constatar el efecto de la ayuda alimentaria de urgencia en los medios de vida de la población, fue una iniciativa valiosa pero tuvo fallas metodológicas.

Enseñanzas:

- Un sistema y cultura nacionales sólidos en materia de seguimiento permite al PMA



reducir su propia función y su personal de seguimiento. No obstante, con objeto de combinar los dos sistemas en un único sistema eficaz, ambos deberían tener reuniones conjuntas periódicas de retroalimentación y análisis que permitieran examinar las cuestiones que van surgiendo durante las visitas de seguimiento, las hipótesis del proyecto y el impacto en los beneficiarios.

- Un sistema de seguimiento eficaz debería crearse en base a un análisis exhaustivo de los posibles puntos débiles del sistema existente o del sistema que el proyecto se propone establecer. Tal análisis permitirá al personal del proyecto prestar una atención especial a los eslabones débiles de la cadena y se traducirá en un sistema más racional.
- Un estudio de impacto que acompañe a un proyecto de urgencia puede ser un instrumento importante y valioso para transmitir informaciones necesarias para el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, hay que tener el cuidado de prestar el apoyo técnico y el personal necesarios para establecer métodos válidos de encuestas e incluir en ellas a las aldeas no cubiertas por el proyecto para evaluar mejor los efectos.

REPERCUSIONES DEL PROYECTO³

Repercusiones de la ayuda alimentaria

41. La preparación del Gobierno para situaciones de desastre redujo significativamente la pérdida de vidas humanas en comparación con inundaciones anteriores. La OU contribuyó al compromiso del Gobierno de que nadie debía morir de hambre. Sin embargo, nunca se propuso que la OU salvara vidas, lo cual es lógico, dado que las muertes relacionadas con la inundación se produjeron en julio y agosto como consecuencia de la ruptura de diques, ahogamientos y huracanes. El Gobierno se preocupó particularmente de asegurar el agua potable y controlar el saneamiento y las enfermedades para reducir las muertes relacionadas con éstas. A pesar de las frecuentes declaraciones hechas por los gobiernos locales de que la OU había salvado vidas, la misión no encontró pruebas que respaldaran tales afirmaciones.
42. La ayuda alimentaria redujo el endeudamiento. Las aldeas que no participaron en el proyecto y las personas que no fueron sus beneficiarias se vieron obligadas a comprar arroz o conseguirlo prestado durante todo el período que transcurrió desde su regreso a la aldea en octubre hasta la primera cosecha de arroz recogida a mediados de junio, mientras que los beneficiarios de la OU recibieron arroz gratuitamente del proyecto durante cuatro meses. Ahora bien, las repercusiones sobre la deuda fueron moderadas, considerando que el valor del arroz de la OU era de sólo de 850⁴ yuan renminbi para una familia de cuatro personas, mientras que la familia media normalmente obtenía un préstamo de 15.000 yuan renminbi para construir una casa nueva. Los beneficiarios confirmaron que la asistencia dio una cierta seguridad alimentaria y contribuyó a levantarles la moral y darles confianza

³ Profesionalmente se hace una distinción entre los “resultados” —que son el efecto a corto plazo de la intervención— y las “repercusiones”, que son el efecto de mayor importancia. El término “repercusión” utilizado en el presente informe resumido se refiere a los efectos a corto plazo alcanzados por la OU.

⁴ Equivalente a aproximadamente 102 dólares EE UU.



en sí mismos. En cierta medida, la financiación de contrapartida del gobierno tuvo como efecto contener la deuda.

43. La ayuda alimentaria no creó dependencia ni desincentivos a las contribuciones voluntarias. Por el contrario, redujo la dependencia toda vez que aceleró la recuperación. Aunque las cantidades fueron grandes, la ayuda alimentaria tuvo un efecto mínimo en las economías y los mercados locales. No constituyó un desincentivo para la producción ni distorsionó los precios locales.

Repercusiones de los APR

44. La tarea de la reconstrucción se hubiera llevado a cabo de todas formas, con o sin el proyecto. Sin embargo, en comparación con las aldeas que no participaron en el proyecto, la OU aceleró la recuperación. Se realizaron trabajos de mejor calidad porque la OU recibió más atención y más financiación del Gobierno de lo que hubiera sido en caso contrario.
45. Aunque la ayuda alimentaria redujo la migración al aumentar la seguridad de las familias, no detuvo totalmente el éxodo de la población en busca de trabajo. La decisión de ir a otra parte a buscar trabajo se tomaba muchas veces poniendo en la balanza la necesidad de dinero y la necesidad de contribuir materialmente a la reconstrucción. Las raciones alimentarias no aumentaron notablemente el incentivo de los agricultores a trabajar porque todos los aldeanos estaban obligados a participar en la reconstrucción y el valor del arroz recibido era sólo una fracción de los salarios de mercado. Las raciones alimentarias no dieron a la población la posibilidad de disponer de más tiempo para la reconstrucción porque ésta no contaba con excedente de mano de obra y estaba ocupada todo el tiempo.
46. La producción agrícola se ha recuperado totalmente, salvo en los casos en los que la tierra ha sufrido daños graves, de ahí que las familias que sólo sufrieron pérdidas de cosecha se recuperarán pronto económicamente, mientras que las que perdieron su casa y todos sus bienes necesitarán muchos años para recuperar los niveles de vida anteriores. Las nuevas inundaciones de 1999 constituyeron un contratiempo serio para las zonas gravemente afectadas.

Repercusiones en la mujer

47. La OU mejoró la posición social, la autoestima y la capacidad de gestión de las mujeres (más de 10.000) que colaboraron en los comités de desarrollo aldeanos. Los efectos en los participantes durarán aunque los comités se disuelvan una vez terminado el proyecto. Las repercusiones sobre la posición social de las campesinas comunes fueron más moderadas. La participación en los APR tuvo pocas repercusiones en la posición social de la mujer porque las mujeres chinas cuentan con una larga tradición de participación en los trabajos comunitarios. El retiro de las raciones alimentarias tuvo pocas repercusiones en el control de las mujeres sobre los alimentos porque las mujeres chinas normalmente controlan las existencias alimentarias y los ahorros familiares. Aunque el estudio sobre las repercusiones del proyecto y los informes parciales semanales manifiestan que la ayuda alimentaria permitió a las mujeres iniciar actividades generadoras de ingresos, esto ocurrió sólo en casos aislados en los que el gobierno local empleó a mujeres en las industrias municipales o les dio préstamos para reponer los animales perdidos en las inundaciones. En conjunto, el proyecto no aumentó los ingresos de las mujeres porque ellas no disponen de tiempo libre ni de recursos para comenzar nuevas actividades generadoras de ingresos.



Enseñanza:

Para mejorar la posición social de las mujeres, particularmente en China, es más importante su participación en la toma de decisiones que en los trabajos materiales o en la recepción de los alimentos adjudicados. Por lo tanto, los proyectos que tratan de aumentar la participación de la mujer deberían prestar más atención al aumento efectivo de la función de la mujer en los procesos decisorios.

Repercusiones en la preparación y capacidad de respuesta para casos de desastre

48. Aunque el Gobierno ha mejorado mucho su preparación y capacidad de respuesta para casos de desastre mediante el fortalecimiento de los diques unido a la reubicación de aldeas enteras lejos de las zonas expuestas a las inundaciones, la contribución de la OU fue relativamente limitada. Dado que la entrega de existencias alimentarias a cambio de las promesas de donantes facilitaron mucho la rápida distribución de alimentos, la institucionalización de un acuerdo permanente con el PMA sobre préstamos de productos básicos para futuras emergencias podría aumentar la preparación y capacidad de respuesta.

Valor añadido de la OU

49. Si los donantes hubieran canalizado la ayuda alimentaria directamente hacia el Gobierno en vez de hacerlo por conducto del PMA, probablemente hubiera ido al Departamento de emergencias y socorro social del Ministerio de Asuntos Civiles y no al Ministerio de Agricultura. El ACV proporcionó un nuevo método de selección que pueden utilizar el PMA y el Gobierno en el futuro. La financiación de contrapartida del Gobierno destinada a la rehabilitación probablemente se hubiera distribuido en forma demasiado dispersa. Los cereales de los donantes probablemente se hubieran entregado a los beneficiarios a crédito (a cambio de la promesa de reembolsarlo en la primera cosecha). Los donantes no hubieran tenido la oportunidad de vigilar el destino de sus cereales y la forma en que se utilizaron, ni los aldeanos hubieran podido tener la seguridad de que la distribución había sido equitativa. Ello no obstante, el haber canalizado la ayuda alimentaria por conducto del Ministerio de Asuntos Civiles hubiera tenido la ventaja de evitar interrupciones de la distribución que resultan estresantes para los beneficiarios y de reducir la necesidad de que los distritos tuvieran que obtener préstamos de las estaciones de cereales.
50. En comparación con la alternativa de canalizar la ayuda alimentaria por conducto del Ministerio de Asuntos Civiles, la OU tuvo el siguiente valor añadido:
- redujo la deuda de las familias beneficiarias en alrededor de 850 yuan renminbi (103 dólares EE UU);
 - aceleró la recuperación de los medios de vida mediante la rehabilitación de los bienes familiares y aldeanos;
 - atrajo cerca de 12 millones de dólares EE UU de contrapartida para los distritos del proyecto;
 - gracias al intercambio de información con los aldeanos, aumentó la transparencia en la ejecución del proyecto y habilitó a los beneficiarios para vigilar la distribución de los alimentos;



- designó por votación a 10.000 mujeres para los comités de desarrollo aldeano y habilitó a 20.000 mujeres para tomar parte en los comités de registro de los beneficiarios y de distribución de los alimentos;
- creó y fortaleció la capacidad local en lo relativo al diseño, la ejecución y el seguimiento de operaciones de urgencia en gran escala;
- el ACV mejoró la selección de los beneficiarios;
- el sistema de seguimiento del PMA dio a los donantes la seguridad de que los alimentos que habían donado eran debidamente vigilados y que llegaban a los beneficiarios previstos;
- aseguró una rendición de informes oportuna y eficaz sobre los progresos realizados, cosa que la comunidad de los donantes aprecia mucho;
- el proyecto dio mayor notoriedad al PMA como organización para situaciones de urgencia y aumentó aun más su prestigio en China; y
- aportó al PMA una experiencia valiosa para futuras emergencias, y enseñanzas que pueden aplicarse en China y en otras partes, especialmente sobre la conveniencia de combinar el socorro con los APR.

PUNTOS DÉBILES Y CUESTIONES RELATIVAS AL DISEÑO DEL PROYECTO

Calendario

51. Los principales puntos débiles del proyecto se relacionan con la programación de las actividades y con el equilibrio entre el socorro y la recuperación en el diseño global del proyecto (véase el Anexo).
- Se perdió la oportunidad de realizar la fase del socorro en el tiempo óptimo debido al mes que transcurrió entre la firma de la Carta de Entendimiento y la primera distribución de alimentos del gobierno. El Gobierno estaba preparado para la distribución pero el PMA no la autorizó dado que la primera distribución podía hacerse sólo si se contaba con la confirmación de la financiación de los donantes. En consecuencia, la distinción entre un mes para los cereales de socorro y tres meses para los APR tenía poco sentido porque las víctimas de las inundaciones ya habían vuelto a sus aldeas y estaban participando (*de facto*) en los trabajos de rehabilitación.
 - La duración total de la OU fue demasiado corta para que pudiera cumplir plenamente sus objetivos de satisfacer las necesidades alimentarias graves y recuperar los bienes familiares y comunitarios.
 - Las necesidades alimentarias no se colmaron totalmente: al final del proyecto, los beneficiarios tuvieron que pedir prestado arroz para otros dos meses y medio.
 - En las zonas gravemente afectadas, tres meses no fueron suficientes para que las familias pudieran rehabilitar sus casas, pozos, tierras agrícolas, canales y caminos. Los trabajos de rehabilitación comenzaron antes de la OU y, pese a que se lograron todos los objetivos de los APR, continuaron después de la OU.
 - Aunque el personal del proyecto fue emplazado en el tiempo previsto, fue demasiado tarde para influir en el proceso de planificación participativa porque el gobierno local ya había ultimado los planes de desarrollo aldeano antes de que comenzara la OU.



- Aunque las suboficinas de la OU se abrieron y se cerraron a tiempo (como estaba especificado en el documento del proyecto), el calendario no fue óptimo porque la primera distribución de alimentos tuvo lugar antes de que abrieran y la última se realizó después que habían cerrado.
- Los APR fueron sólo en parte vigilados porque el personal de la suboficina del PMA encargado de seguir los alimentos no estaba en el lugar antes del 12 de diciembre de 1998 para cumplir su función.
- Debido al retraso de la llegada de los envíos de trigo se interrumpió dos veces la distribución de arroz; esto ocurrió porque el donante condicionó su segundo envío de trigo a la llegada y aceptación del primero.

Objetivos y programación del proyecto

52. El documento del proyecto dio la primacía al objetivo de socorro, pero se ve claro por la correspondencia interna que el PMA previó que el Gobierno habría satisfecho las necesidades de urgencia y que la asistencia del PMA se centraría principalmente en la fase de recuperación. La rehabilitación fue considerada como un objetivo secundario en el documento del proyecto, pero es evidente que durante la ejecución se transformó en el objetivo principal.
53. En el momento en que el Gobierno presentó la solicitud había una real situación de urgencia y necesidad de socorro, de manera que si el proyecto hubiera comenzado de acuerdo con el programa original habría llegado para la fase de socorro. Estuvo acertada la programación del proyecto como una OU porque su orientación primaria se dirigía a satisfacer las necesidades alimentarias graves y a corto plazo de las víctimas de las inundaciones. Su presentación como OU facilitó el procesamiento rápido y aumentó la atracción que pudo ejercer sobre los potenciales donantes de alimentos. El proceso de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) hubiera sido mucho más lento y probablemente no el más apropiado, dado que las inundaciones no eran una situación de urgencia “prolongada”.

Vínculo entre socorro, rehabilitación y desarrollo

54. Aunque teóricamente puede parecer interesante vincular el socorro en casos de desastre, la rehabilitación y el desarrollo, en la práctica es importante reconocer que cada fase presupone un conjunto diferente de beneficiarios y una manera diferente de utilizar los alimentos. La OU tropezó con dificultades cuando trató de combinar en un solo proyecto el socorro con los alimentos por trabajo. Esta experiencia ha servido para que el PMA y el Gobierno aclararan algunas de las consecuencias prácticas que entraña el hecho de apoyar actividades de la categoría de alimentos por trabajo en el proceso de recuperación.

Alimentos por trabajo frente a Alimentos para la recuperación

55. Las así llamadas modalidades de APT que se aplicaron fueron distintas de las que se aplican en los proyectos de desarrollo del Gobierno o del PMA, y aunque el personal de la oficina del PMA en el país era consciente de la distinción, la utilización de la expresión “alimentos por trabajo” condujo a una considerable confusión en el gobierno local. Había poca o ninguna relación entre los alimentos distribuidos y el trabajo realizado. No pudieron aplicarse normas de trabajo a causa de que se trataba esencialmente de una distribución de socorro y nadie podía quedar excluido.



Enseñanza:

Los requisitos y las modalidades de los APT para la recuperación difieren de los de los proyectos de desarrollo. Los APT en sentido estricto no son indicados en una situación de urgencia. Los alimentos del PMA deberían simplemente respaldar los esfuerzos de las familias para recuperar sus medios de vida y no estipular objetivos de trabajo. Si tal actividad se describiera como “APR” y no como APT se eliminaría una innecesaria confusión y se producirían resultados semejantes y esfuerzos de recuperación.

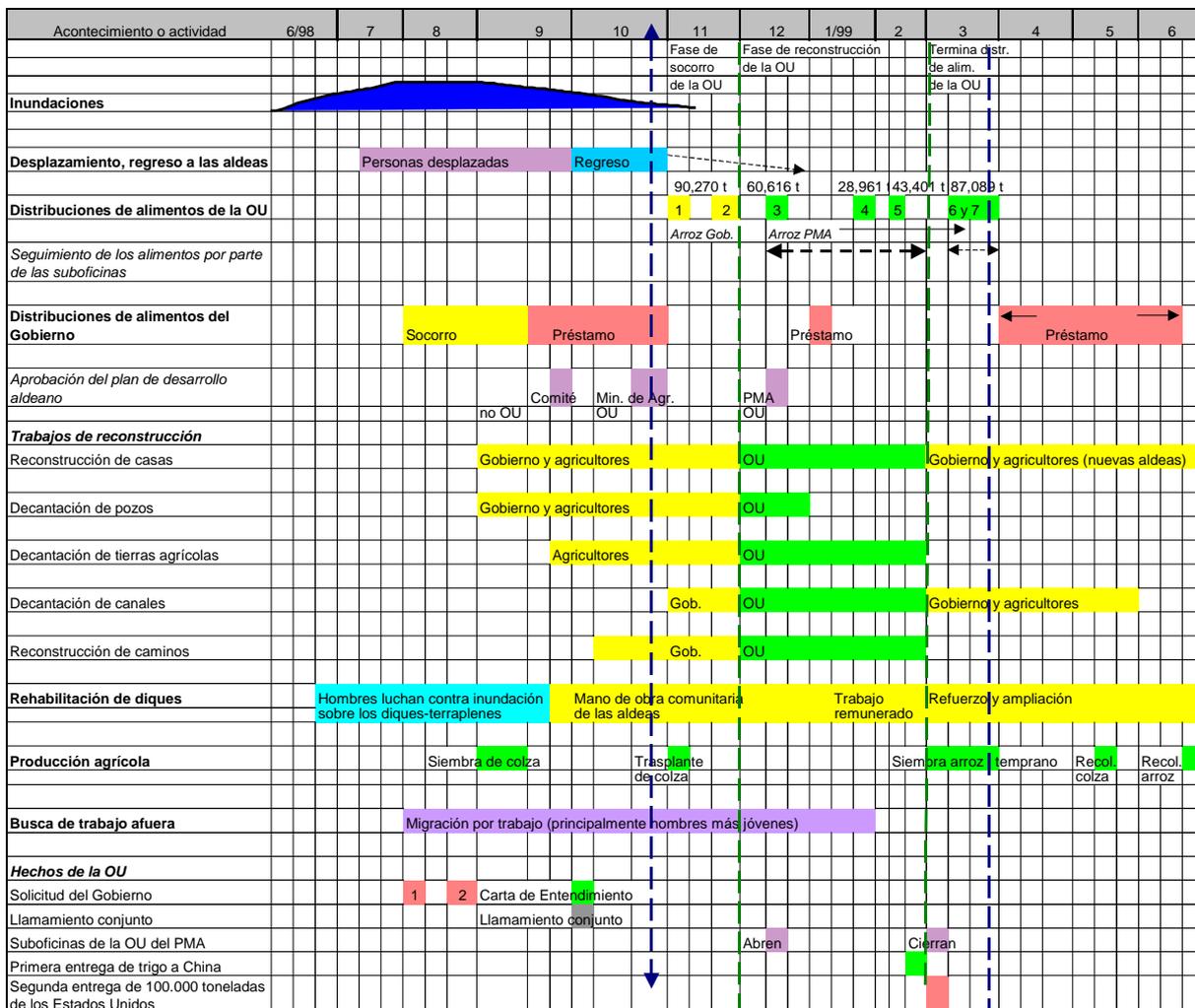
Necesidad de socorro

56. La ayuda alimentaria se justificaba por la magnitud de la calamidad y por la falta de poder adquisitivo de las personas afectadas, pero no por un déficit global de cereales. En las zonas gravemente afectadas, las víctimas de las inundaciones perdieron todo: casa, cultivos, ganado y propiedades. No tenían alimentos almacenados ni dinero para comprarlos. La Junta de Cereales tenía reservas suficientes, pero las familias sólo tenían acceso a los cereales con dinero o a crédito. Estaban contrayendo muchas deudas para comprar alimentos. Se podían comprar excedentes de arroz en la Junta de Cereales, pero los distritos y las municipalidades no tenían fondos. Aunque se puede decir que las provincias y/o el gobierno central tenían los recursos financieros para comprar cereales, el Gobierno no podía decretar simplemente que las Juntas de Cereales entregaran existencias a las víctimas de las inundaciones porque no quería socavar su viabilidad financiera.



ANEXO

ACONTECIMIENTOS Y ACTIVIDADES DE LA OU¹



¹ Este gráfico fue elaborado por las partes interesadas en el proyecto de cada aldea y distrito visitados por la Evaluación. Representa una síntesis de todas las conclusiones.

