

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 23-26 de octubre de 2000

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 6 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2000/6/4
7 septiembre 2000
ORIGINAL: INGLÉS

PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS — CHINA

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

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, Región de Asia y Europa Oriental (OAE): Sr. J. Powell tel.: 066513-2209

Asesora de Desarrollo, OAE: Sra. C. Räder tel.: 066513-2723

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Distribución y Servicios de Reuniones (tel.: 066513-2328).



Resumen

En las dos décadas pasadas China logró un progreso económico digno de nota. El crecimiento medio del producto interno bruto (PIB) ascendió del 5,5% al 12,8% en la primera mitad del decenio de 1990. En 1998, el PIB anual por habitante se cifró en 720 dólares EE UU y el Índice de Desarrollo Humano fue el 0,7, lo que hizo que China pasase a ocupar los puestos 120° y 98°, respectivamente, entre 174 países. A mediados del decenio de 1990, China logró el importante objetivo que se había propuesto de conseguir una producción de alimentos casi suficiente (el 95%) en el ámbito nacional. En las consultas que se celebraron entre el Gobierno y el PMA en 1999 acerca de la futura asistencia del PMA, el Gobierno pidió que el PMA continuase prestando su asistencia para un programa en el país de cinco años. Se acordaron dos principios fundamentales para la asistencia del PMA en el período 2001-2005:

- una reducción gradual de los recursos del PMA que condujese a la retirada progresiva de la asistencia del PMA hasta finalizar en 2005;
- un aumento de la participación del Gobierno en los costos, que pasase del 1,5:1 actual al 2:1.

Pese a haber logrado China un progreso económico impresionante y una autosuficiencia de alimentos casi completa, en 1999 más de 34 millones de personas de las zonas rurales vivían por debajo del umbral de pobreza, cifrado por el Gobierno en 635 yuan¹ al año. Las mujeres y los niños de las zonas rurales son los más vulnerables y los que sufren mayores desventajas a la hora de obtener acceso a los recursos. Las desigualdades cada vez más grandes entre las regiones suponen un riesgo aún mayor para los que están en situación de desventaja frente a los avances económicos de China y a una economía basada cada vez más en las fuerzas del mercado. Para ayudar a esas personas a que salgan de la pobreza se precisa efectuar una inversión considerable en la creación de técnicas y en una producción de cultivos que no se limiten a dar lo justo para vivir.

A partir de 1996, la fructuosa asociación del PMA con el Gobierno de China se vio ampliada con la entrada en ella del FIDA. En consonancia con el Plan gubernamental de mitigación de la pobreza, y en consonancia también con la política del PMA de habilitación para el desarrollo (decisión 1999/EB.A/2), se utilizarán los recursos del PMA de manera complementaria con los recursos del Gobierno y del FIDA para aspirar al logro de los siguientes objetivos estratégicos de la política de habilitación para el desarrollo:

- poner a los hogares pobres en condiciones de invertir en capital humano mediante la educación y la capacitación;
- hacer posible que las familias pobres adquieran y conserven bienes; y
- poner en condiciones a los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados de que puedan pasar a obtener medios de subsistencia más sostenibles.

El futuro programa orientará la ayuda con más precisión a los hogares pobres de los pueblos más vulnerables situados en las zonas remotas de montaña de las regiones occidentales de China mediante la aplicación de un sistema reforzado de análisis y cartografía de la

¹ Tipo de cambio: un dólar EE UU = 8,3 yuan.



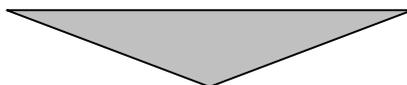
vulnerabilidad (ACV) del PMA. Al mismo tiempo, la transferencia de la capacidad de ACV al Gobierno constituirá una actividad importante en los próximos cinco años.

El apoyo que prestan al Gobierno el PMA y el FIDA forma la piedra angular de un modelo de desarrollo rural integrado (DRI). Ese modelo se perfeccionará aún más, y se hará más hincapié en la inversión en capacidades humanas e infraestructura social. Se concentrará la atención en facilitar oportunidades a las mujeres para que adquieran nuevas técnicas y acceso a créditos para microfinanciación, y en la adquisición de bienes que reduzcan la carga del trabajo de las mujeres y les dejen de ese modo tiempo para participar en otras oportunidades de desarrollo.

Se está formulando en la actualidad el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) relativo a China. El equipo en China de las Naciones Unidas examinó el perfil de la estrategia en el país (PEP) y señaló que está de acuerdo con los objetivos que se fijan para el apoyo que prestará a China en el futuro el sistema de las Naciones Unidas.

El reto principal con el que habrán de enfrentarse el Gobierno y el PMA será el de ejecutar y vigilar las modalidades y los procesos de la estrategia de retirada prevista a lo largo de cinco años. Se documentarán las enseñanzas adquiridas y los puntos fuertes y débiles que se hayan encontrado para que puedan usarse en la formulación futura de estrategias de retirada gradual de la ayuda en otros países beneficiarios del PMA.

Proyecto de decisión



La Junta aprueba el perfil de la estrategia en el país (PEP) para China (WFP/EB.3/2000/6/4) y autoriza a la Secretaría a proseguir la tarea de formular un programa en el país, en el que se tengan en cuenta las observaciones de la Junta.



LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y LAS PERSONAS AFECTADAS POR EL HAMBRE Y LA POBREZA

Disponibilidad de alimentos en el ámbito nacional y subnacional

1. En 1999 China alimentó a 1.260 millones de personas (el 20% de la población mundial) con el 7% de la tierra cultivable del mundo entero. En el ámbito nacional, desde comienzos de los años sesenta, el crecimiento de la producción agrícola fue siempre más rápido que el crecimiento demográfico. A mediados del decenio de 1990 China había logrado su objetivo fundamental de conseguir una producción de alimentos casi suficiente (el 95%) en el ámbito nacional (véase el Anexo I). La disponibilidad y el consumo de alimentos por habitante ascendió de 1.700 kilocalorías por día en 1960 a 2.570 kilocalorías en 1995. Aun así, esa autosuficiencia de alimentos en el ámbito nacional disfraza inmensas desigualdades regionales y la inseguridad alimentaria que existe en zonas remotas y marginales. Por esa razón deberán analizarse los factores clave que sirvan para evaluar la inseguridad alimentaria a escala provincial y de distrito.
2. El logro de la autosuficiencia alimentaria seguirá siendo el objetivo principal de la política agrícola de China. Pese a ello, la producción de cereales será inferior a la demanda en aumento que se espera en los próximos 20 años. Las proyecciones estadísticas prevén un aumento del 5,4% en la producción de cereales entre 2000 y 2005 frente a un 8,6% de aumento en la demanda de cereales. Se utiliza una proporción cada vez mayor de los cereales que se produce para apoyar un sector cárnico cuya rápida expansión se debe a la creciente demanda de ese producto.
3. Se estima que las importaciones se elevarán de los 6 millones de toneladas que supusieron en 2000 a 21 millones de toneladas en 2005 y a 33 millones de toneladas en 2020 (véase el Anexo II).
4. Para sostener la productividad y el crecimiento será decisivo que el sector de la agricultura sea objeto de mejoras tecnológicas y estructurales. Son graves los obstáculos con que se tropieza para ello, sin embargo, como consecuencia de los siguientes factores:
 - Empieza a haber escasez de agua a medida que las mayores demandas urbanas e industriales compiten con las de la agricultura, tales como las de regadío.
 - Está disminuyendo la disponibilidad de tierra cultivable por habitante (habiendo descendido de 0,09 hectáreas a 0,08 hectáreas en la pasada década), debido al crecimiento demográfico, el mayor uso de tierras para fines ajenos a la agricultura, y la desertificación.
 - Los recursos del suelo son a menudo frágiles. Hay grave erosión del suelo en zonas extensas de yermo y pastizal de las regiones centrales y occidentales.
 - Los servicios de extensión rural, los de las zonas pobres en particular, son inadecuados en cuanto a facilitar conocimiento o material técnico, sobre todo en las provincias occidentales.
 - Se prevé que descenderán los precios de los cereales con la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que traerá consigo una menor rentabilidad para los agricultores. Se espera, sin embargo, que los precios de la carne aumenten hasta alcanzar el nivel de los precios de mercado mundiales.
5. Si bien el Gobierno ha logrado en el ámbito nacional el objetivo que se propuso de conseguir el 95% de autosuficiencia de alimentos, hay enormes desigualdades en el ámbito



subnacional. En todas las regiones existen desigualdades en la producción por habitante, a consecuencia de las diferencias en el acceso a los insumos, la productividad de las tierras y el uso de la tecnología, el clima y la medida en que están expuestas a los riesgos de origen natural. Las desigualdades de la oferta se deben a la deformación de los precios, a las demandas flojas o insuficientes del mercado y a una comercialización e infraestructura del transporte defectuosas.

Acceso a los alimentos

6. Aun cuando la disponibilidad de alimentos es suficiente, las desigualdades de acceso, debidas principalmente a unos ingresos inferiores, unos precios elevados y un acceso difícil a los mercados, hacen que la población no pueda adquirir los alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades mínimas de energía y nutrición. Las poblaciones que sufren inseguridad alimentaria tienen habitualmente un déficit de alimentos durante 3 a 5 meses.
7. La renta neta por habitante varía mucho en toda China (véase el Anexo III). Las provincias orientales tienen una renta media de 2.972 yuan al año, mientras que en las regiones en que están situadas las provincias que reciben asistencia del PMA la media anual no es más que de 1.426 yuan. Ello hace que en las regiones centrales y occidentales, a las que se orienta la asistencia del PMA, el gasto medio en alimentos sea bastante más elevado que el de la media nacional, que es el 53% del gasto total de sustento.
8. Según datos obtenidos en las encuestas, en 1995 el 39,1% de los niños menores de 5 años de la China rural estaban mal desarrollados y el 17,8% pesaba menos de lo debido. Casi la mitad de los niños mal desarrollados de las zonas urbanas y el 75% de los de las zonas rurales vivían en hogares con una renta por habitante inferior a 500 yuan al año.
9. Las catástrofes naturales más habituales son las inundaciones y las sequías. Las zonas propensas a las inundaciones se concentran en el sur y sudeste del país, mientras que las zonas del centro y el noroeste son propensas a la sequía. A nivel nacional, las pérdidas debidas a catástrofes naturales suponen del 3 al 4% del producto interno bruto (PIB)². Entre 1990 y 1995, el 16% aproximadamente de las tierras cultivadas de China se vieron afectadas por inundaciones y el 27% por la sequía. Las inundaciones de 1998 ocasionaron pérdidas económicas directas de más de 250.000 millones de yuan, habiendo afectado a 13,7 millones de hectáreas de tierras cultivadas y destruido las cosechas de más de 5 millones de hectáreas.
10. Las provincias más propensas a las catástrofes son las de Hubei, Hunan y Anhui, en las que hay grave riesgo de inundaciones y sequía. Entre 1990 y 1995, la tercera parte de las tierras de labranza de esas provincias se vio afectada por catástrofes. Las provincias costeras del sur y el este del país (Guangdong, Fujian, Zhejiang y Jiangsu) son particularmente propensas a las inundaciones. En las provincias occidentales y meridionales de Gansu, Shaanxi, Ningxia, Sichuan, Guizhou y Guangxi hay grave peligro de sequía a consecuencia de las precipitaciones pluviales escasas e irregulares, sobre todo en las zonas montañosas.

La población a la que se orienta la ayuda alimentaria

11. Los cálculos estimados del Gobierno en relación con la pobreza se fundan en criterios de ingresos que abarcan las necesidades básicas de alimentos y prendas de vestir que se estimaron en 1985, cuando comenzó la campaña contra la pobreza. A finales de 1999, la población rural que vivía en pobreza absoluta, definida por unos ingresos anuales por

² En Japón es el 0,6% y en los Estados Unidos el 0,1%.



habitante de 635 yuan, sumaba 34 millones de personas. Si se aplica, sin embargo, el criterio del Banco Mundial, que sitúa el umbral de pobreza en una renta de un dólar EE UU al día, en China había aproximadamente 120 millones de personas afectadas por la pobreza en 1999.

12. Es cada vez mayor la proporción de la población rural afectada por la pobreza que vive en las provincias occidentales; a comienzos de los años noventa esa proporción era de menos del 50% de la población rural pobre de China, pero en 1996 había aumentado a más de las dos terceras partes (véase el Anexo IV). Los hogares pobres de China se caracterizan por tener una escasa dotación de recursos y capital humano, un gran analfabetismo y unas fuentes menos diversificadas de ingresos que las de otros grupos. El problema de la pobreza en China es más preponderante en las regiones montañosas y en las zonas fronterizas donde residen minorías étnicas. Los grupos étnicos minoritarios suponen menos del 9% de la población total, pero se cree que forman el 40% de las personas que viven en la pobreza absoluta.
13. En China, la pobreza acentúa aún más el problema del bajo coeficiente de participación femenina en la educación y el de las tasas relativas de mortalidad de las madres y las niñas menores de un año. Según el Índice de Desarrollo de Género del PNUD³, el desarrollo de las mujeres en 1999 fue menor que el de los hombres en todas las provincias. Las cifras más bajas de ese índice fueron las referentes a Tibet, Qinghai, Guizhou, Yunnan y Gansu y las mayores disparidades entre hombres y mujeres se encontraron en Tibet, Hubei, Xinjiang y Heilongjiang.
14. La tasa de analfabetismo muestra asimismo una fuerte desigualdad. En 1997, fue del 30% para las mujeres y del 13% para los hombres en las zonas rurales; las tasas de analfabetismo más elevadas entre mujeres se encontraron en Qinghai (el 71%), Tibet (el 65%), Ningxia (el 47%) y Guizhou (el 46%). Es habitual la migración estacional de los hombres en todas esas zonas, lo que supone para las mujeres la carga adicional de tener que ocuparse de las tareas agrícolas. En algunos estudios recientes se demuestra que las mujeres realizan hasta el 60% del trabajo agrícola.

Vulnerabilidad provincial y municipal y grupos a los que se orienta la ayuda del PMA

15. En 1997, la Unidad de ACV del PMA en China llevó a cabo un análisis de ámbito provincial fundado en indicadores socioeconómicos y antropométricos relativos al riesgo. Con ello se identificaron varias provincias de elevada vulnerabilidad en la parte central y occidental del país. En un análisis provincial pueden quedar encubiertas muchas desigualdades intraprovinciales, por lo que la Dependencia de ACV en China llevó a cabo un análisis actualizado para ese perfil de la estrategia en el país. En el Anexo V, se ofrece un mapa en el que figuran los distritos más vulnerables de China, basándose para ello en datos estadísticos correspondientes a 1998.
16. La vulnerabilidad se asocia principalmente con resultados deficientes del sector primario (agricultura), que desembocan en una escasa producción de alimentos por habitante. Los principales factores que afectan a la producción de cultivos en los 459 distritos afectados por la pobreza que se identificaron en el ACV de China fueron las condiciones climáticas desfavorables, la limitada disponibilidad de tierras y la calidad deficiente del suelo. La tasa

³ En esta medición se usan los mismos factores variables que en el Índice de Desarrollo Humano, pero se ajusta el promedio de logros en cuanto a esperanza de vida, educación e ingresos de acuerdo con la desigualdad en la consecución entre mujeres y hombres.



de tierra cultivable por habitante es inferior a la media nacional en 335 de los 459 distritos vulnerables.

17. Las pequeñas explotaciones agrícolas se asocian a menudo con una escasa fertilidad del suelo y una topografía desfavorable que da por resultado unas fuertes pendientes en laderas muy cultivadas. En 147 distritos, el escaso valor añadido del sector primario supone unos ingresos anuales por habitante inferiores a 1.000 yuan (120 dólares EE UU), en comparación con la media nacional de 2.162 yuan. Los sistemas de cultivo de esas zonas producen sobre todo cereales y pocos cultivos comerciales o ninguno. Ello indica que la economía del hogar en esas zonas rurales se basa en fuentes limitadas de ingresos, lo que causa una elevada vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y una reducida capacidad de hacer frente a las situaciones difíciles.
18. Fundándose en una clasificación de los hogares⁴ típica para zonas de proyecto, el PMA orienta la ayuda a los hogares pobres y muy pobres, que en general suponen el 80% aproximadamente de la población de las aldeas pobres que tiene potencial para mejorar su acceso a bienes. La población a la que se orienta la ayuda del PMA se caracteriza generalmente por tener:
 - una elevada presencia de grupos minoritarios que viven en zonas montañosas aisladas y con pocos recursos;
 - una base de recursos materiales a menudo gravemente degradada por la erosión;
 - falta de acceso a oportunidades de ingresos (empleo fuera de la explotación agrícola, microcréditos, extensión, etc.);
 - frecuente exposición y elevada vulnerabilidad a las catástrofes naturales;
 - bajo nivel de educación y tasas elevadas de analfabetismo, sobre todo entre las mujeres; en muchos de los poblados más pobres de China, en zonas donde viven minorías en particular, casi la mitad de los niños y casi todas las niñas no asisten a la escuela y no aprenden a leer y escribir;
 - elevadas tasas de mortalidad entre los menores de 5 años y elevados niveles de mal desarrollo y de deficiencia en micronutrientes; y
 - frecuente migración estacional de los hombres, con el consiguiente aumento de la proporción de trabajo agrícola y general que recae en las mujeres.

PRIORIDADES DEL GOBIERNO Y POLÍTICAS ORIENTADAS A ABORDAR LA CUESTIÓN DE LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Políticas generales

Mitigación de la pobreza

19. En el Programa del Gobierno de reducción de la pobreza (1994-2000) se fijó el objetivo de eliminar la pobreza absoluta para finales de 2000. En ese programa se hizo un llamamiento a aumentar la financiación destinada a las zonas pobres, particularmente a 592 distritos pobres designados así por el gobierno central. Las principales estrategias para ello

⁴ Clasificación de los hogares: más acomodados (5-15%), pobres (55-65%), muy pobres (5-25%), más pobres de todos (5-15%). Esta última categoría de hogar recibe alimentos de socorro del Gobierno para su manutención. Esos hogares carecen de mano de obra en su mayor parte y son incapaces de participar en las actividades de alimentos por trabajo.



fueron la de expandir la infraestructura rural, aumentar la producción agrícola y promover el desarrollo de empresas en las aldeas y pueblos.

20. En 1998, los fondos presupuestados para los programas de reducción de la pobreza sumaron en total 18.300 millones de yuan. Sin embargo, aunque de 1985 a 1998 aumentó en términos nominales la financiación total dedicada a las zonas pobres, la inversión real expresada en precios constantes de 1985 descendió a un nivel más bajo que el de 1985.
21. En décadas anteriores, la extensa distribución de la pobreza hizo posible lograr considerables reducciones en el número de personas pobres gracias al crecimiento económico y la orientación de recursos por todas las zonas geográficas del país. Hoy en día, sin embargo, la mayoría de los que viven en condiciones de pobreza absoluta residen en zonas aisladas de las actividades financieras principales, con problemas profundamente arraigados o estructurales y difíciles de resolver, por tanto, con intervenciones de orientación amplia. Una vez terminado el programa gubernamental de reducción de la pobreza (1994-2000), se prevé que aproximadamente 20 millones de personas que viven en absoluta pobreza necesitarán ulterior asistencia.
22. En la Conferencia nacional sobre mitigación de la pobreza que tuvo lugar en junio de 1999 se adoptó un enfoque más centrado en la mitigación de la pobreza, que dio por resultado el plan gubernamental a largo plazo de mitigación de la pobreza que se está formulando en la actualidad. Se espera que este plan:
 - centre las actividades de mitigación de la pobreza en familias y pueblos pobres y no en distritos pobres en los que probablemente viven personas que no sufren pobreza;
 - invierta en infraestructura básica, como pueden serlo carreteras de acceso, puentes, agua potable y sistemas de regadío;
 - proporcione servicios básicos de salud y educación;
 - inicie programas de microcrédito en los que figuren actividades de capacitación y se ofrezcan oportunidades para organizar y participar en la adopción de decisiones en el ámbito local; y
 - transfiera la asistencia de socorro a los que viven en la miseria y en condiciones de mayor pobreza, y a los que precisan asistencia temporal a corto plazo generalmente por ser víctimas de catástrofes naturales.
23. El Gobierno está formulando en la actualidad su Décimo Plan Quinquenal de Desarrollo (2001-2005). Ese plan comprende una nueva actividad titulada la Iniciativa de Desarrollo de la Región Occidental⁵. Se espera que en el plan queden incorporados los objetivos que se fijaron para los próximos cinco años en el marco del nuevo enfoque más concentrado en la mitigación de la pobreza, y que en él se manifieste el modo en que se lograrán esos objetivos mediante una amplia serie de macromedidas de política y microintervenciones en pro de los pobres.
24. Aunque todavía no se han publicado los pormenores del Décimo Plan, dio ya comienzo en 2000 una nueva e importante intervención denominada “Retorno de terrenos agrícolas de laderas a árboles y pastizales”. Con esa intervención se proporcionará a los agricultores un conjunto de incentivos de alimentos y dinero en efectivo durante varios años, con miras a que dejen de labrar 6 millones de hectáreas de terreno en total para dedicarlas nuevamente a bosques o pastizales. Los agricultores conservarán los contratos que tienen

⁵ Los fondos administrados en virtud de este plan de desarrollo quinquenal se orientarán principalmente a las provincias y regiones administrativas centrales y occidentales de Xinjiang, Tibet, Qinghai, Mongolia interior, Gansu, Ningxia, Yunnan, Shaanxi, Sichuan, Guangxi, Guizhou, y la municipalidad de Chongqing .



sobre esas tierras, pero tendrán que concentrar el trabajo agrícola en campos situados más abajo. El Gobierno ha destinado nada menos que 635.000 toneladas de cereales para apoyar esta intervención piloto en 172 distritos en el año 2000.

Programa para el desarrollo de las mujeres chinas (1995-2000)

25. Este programa comenzó como corolario a la Plataforma de Acción de Beijing, y se confió a la Federación Nacional de Mujeres de China la supervisión de su puesta en práctica. Figuran entre las cuestiones principales la de aumentar la participación de las mujeres en el proceso de adopción de decisiones y la administración, poner a las mujeres en condiciones de formar parte de la reforma socioeconómica y la modernización, y mejorar su salud básica y alfabetización. Las estrategias específicas dirigidas a la mitigación de la pobreza que se aplicaron a tenor de este programa fueron: 1) capacitación en conocimientos prácticos; 2) prestación de asistencia mediante mecanismos de actuación gemela, tales como cuando una dependencia urbana ayuda a un pueblo o distrito rural concreto prestándole diversas clases de asistencia; 3) prestación de asistencia a las mujeres de las zonas pobres para trasladarse a zonas urbanas donde pueden encontrar empleo; 4) prestación de asistencia a las mujeres para establecer microempresas; y 5) proyectos de microcrédito.
26. Se está formulando en la actualidad el próximo Programa Decenal para el Desarrollo de las Mujeres Chinas, que abarcará de 2001 a 2010. Formará parte de ese programa un plan de actuación para lograr los objetivos que se acordaron en la Conferencia Beijing+5 que se celebró recientemente en Nueva York. El Gobierno confirmó que figura entre los principales objetivos del programa decenal el de seguir ayudando a las mujeres chinas de las zonas rurales a superar la pobreza.

Políticas de seguridad alimentaria

27. El objetivo central de la política agrícola de China es lograr la autosuficiencia alimentaria. Tanto el Noveno Plan Quinquenal de Desarrollo para 1996-2000 como el Plan Económico Nacional a Largo Plazo aspiran a conseguir un crecimiento continuo de la producción agrícola, un crecimiento anual de los ingresos de los agricultores del 4%, la eliminación de la pobreza absoluta y la conservación de una autosuficiencia alimentaria casi completa (el 95%). Los datos macroeconómicos recientes sobre la producción de cereales confirman que China ha logrado ese último objetivo, aunque a un precio muy elevado.
28. Para conseguir ese objetivo de la seguridad alimentaria nacional, el Gobierno mantuvo un monopolio de las compras de cereales a precios de protección y fijos. Eso trajo consigo enormes excedentes que a menudo eran de calidad deficiente. El costo del almacenamiento y administración de esas existencias de reserva es excesivo. En respuesta a este hecho y en previsión de la entrada de China en la OMC, se han formulado recientemente políticas de liberalización del sector cerealero (aunque todavía no se han ejecutado plenamente).
29. La entrada de China en la OMC supondrá que el comercio tendrá que ser liberalizado aún más, y que la agricultura en particular tendrá que enfrentarse con grandes retos. Según previsiones del Centro Chino de Política Agraria, la autosuficiencia de China en cereales descenderá del 98% en que se situaba a mediados de los años noventa hasta situarse en un 90% aproximadamente después de 2005. El aumento de las importaciones de cereales y el descenso de los precios de éstos, sobre todo los del trigo y el maíz, supondrán una reducción en su producción y por tanto, un descenso de los ingresos de los agricultores. En las zonas más remotas y montañosas, la proporción correspondiente a la producción de cereales en los ingresos del hogar es del 85% aproximadamente.



Políticas de ayuda alimentaria

30. El sistema de socorro rural de China, cuya aplicación está a cargo del Ministerio de Asuntos Civiles y los departamentos provinciales y municipales de asuntos civiles, funciona con independencia del programa gubernamental de mitigación de la pobreza. Sin embargo, muchos de los beneficiarios del programa de socorro figuran entre la población china que vive en la pobreza.
31. El programa de socorro está orientado a las víctimas de las catástrofes naturales y a los que se juzga que sin duda alguna viven en la miseria. A los que integran este último grupo se les garantizan alimentos, prendas de vestir, vivienda, cuidados médicos y financiación para la educación de los huérfanos y para los entierros. En 1996, se distribuyó asistencia de socorro por valor de 3.900 millones de yuan a más de 30 millones de personas. En respuesta a las inundaciones de 1998, la asistencia de socorro del Gobierno ascendió a 22.700 millones de yuan, y se distribuyó a cerca de 67 millones de personas.

EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PMA HASTA LA FECHA

32. El PMA es el principal donante de ayuda alimentaria a China (864 millones de dólares EE UU desde 1979). La asociación que ha creado el Gobierno con la organización es cada vez más eficaz gracias a unas contribuciones de contrapartida muy semejantes a las del PMA, que tienen como fin ayudar a unos 30 millones de personas del medio rural a salir de la pobreza. En los últimos cinco años (1995-1999), el PMA entregó 561.050 toneladas de trigo en total para proyectos de desarrollo. Hubo una disminución gradual de los recursos dirigidos a China, que pasaron de 131.570 toneladas en 1995 a 89.992 en 1999.
33. A mediados de los años noventa, el PMA comenzó a transferir el apoyo que antes prestaba al enfoque basado en los proyectos de desarrollo agrícola integrado (PDAI), centrado principalmente en medidas destinadas a aumentar la disponibilidad de alimentos y los ingresos de las personas que viven en la pobreza, a un enfoque de desarrollo rural integrado (DRI). El modelo de DRI, además de satisfacer las necesidades de alimentos e ingresos de los que viven en la pobreza, aborda también la cuestión de la formación de capital humano. El reconocimiento cada vez mayor por parte del Gobierno de que para lograr una reducción más eficaz y sostenible de la pobreza se precisan servicios integrados llevó a la decisión que adoptaron en 1996 el Ministerio de Agricultura, el PMA y el FIDA de asociarse para el establecimiento de un programa conjunto.
34. En el período correspondiente al PEP actual (1996-2000), se han aprobado cinco proyectos conjuntos del Gobierno, el PMA y el FIDA que se basan en el modelo de desarrollo rural integrado, y se está elaborando el sexto. Además, se llevaron a término en total nueve proyectos de desarrollo agrícola integrado (que habían comenzado con anterioridad al PEP actual) (véase el Anexo VI). Se ampliaron tres de esos proyectos con ayuda alimentaria adicional para poner a prueba nuevas actividades y enfoques en cuanto a la puesta en práctica de los Compromisos relativos a la mujer del PMA. El Servicio de salud y micronutrientes para la mujer se ocupó en esos tres proyectos, bajo la dirección del Ministerio de Salud, de la cuestión de la deficiencia en yodo, hierro y vitaminas A y D⁶. Además, a tenor del Proyecto China 4071 (Ningxia), se estableció un fondo de microcrédito para grupos de mujeres, administrado y supervisado por la Federación Nacional de Mujeres de China.

⁶ Proyecto China 3893 (Yunnan), proyecto China 4071 (Ningxia), y proyecto China 5181 (Guizhou).



Puntos fuertes y débiles de la orientación de la ayuda y la ejecución

35. Varias misiones de evaluación posterior del PMA llegaron a la conclusión de que “al menos en lo referente a los PDAI apoyados por el PMA que se habían examinado”, se habían logrado buenos resultados tanto en cuanto a aumentar la disponibilidad de alimentos y los ingresos de las personas que vivían en la pobreza como en cuanto a la sostenibilidad institucional y medioambiental de las actividades que habían contado con ese apoyo.
36. El modelo de proyecto DRI apoyado por el Gobierno, el PMA y el FIDA, que no se aplicó hasta 1996 y que se formuló especialmente para satisfacer con eficacia las necesidades de los que viven en la pobreza absoluta en zonas remotas y marginales, no ha sido objeto todavía de una evaluación completa. En los informes parciales de seguimiento del proyecto y en diversos estudios emprendidos por el PMA y el FIDA se señalan muchos puntos fuertes del modelo DRI como medio eficaz de prestación de asistencia a los que viven en la pobreza absoluta⁷. Se comprobaron, sin embargo, algunos puntos débiles en el modelo actual que cabría abordar para mejorar aún más la asistencia conjunta que prestan el Gobierno, el PMA y el FIDA. Esos puntos débiles se relacionan en particular con la orientación de los recursos conjuntos y con algunos aspectos de la ejecución del programa.

Orientación de la ayuda

37. El sistema ACV de orientación de la ayuda que se utiliza en China y que se creó con asistencia financiera del FIDA en 1997, determina primero los distritos y pueblos vulnerables y de escasos recursos utilizando para ello un análisis basado en polos regionales. Después, facilita criterios de selección a las oficinas locales de gestión del proyecto para identificar los pueblos y los hogares que padecen de mayor inseguridad alimentaria (quedó claro que muchos hogares pobres de los distritos designados como pobres en el ámbito nacional se vieron excluidos de los beneficios derivados de los programas de reducción de la pobreza). A continuación se seleccionan los beneficiarios utilizando las técnicas de evaluación participativa (ERP). Hasta la fecha (junio de 2000), se ha aplicado esa técnica para llevar a cabo una selección geográfica que abarcara hasta el nivel de pueblo en dos proyectos DRI apoyados por el Gobierno, el PMA y el FIDA y en la asistencia de urgencia prestada en 1998, cuando el PMA y el Gobierno proporcionaron ayuda alimentaria a 5,6 millones de víctimas de las inundaciones.
38. El uso de las técnicas combinadas de ACV y ERP para la selección de los beneficiarios ha contribuido a aumentar considerablemente el conocimiento que tiene el PMA de la población a la que se destina la ayuda. Gracias a ello, ha mejorado mucho la capacidad de orientar los recursos del PMA, el Gobierno y el FIDA hacia los hogares que padecen mayor inseguridad alimentaria. Ese método ha tenido tanto éxito que el Ministerio de Agricultura, la dependencia a cargo de la tarea de reducir la pobreza y otros organismos de las Naciones Unidas y bilaterales se han mostrado interesados en utilizar también las técnicas de ACV en sus programas de desarrollo. El PMA colaborará con el Gobierno y los demás organismos para mejorar aún más el uso de ACV para la orientación de la ayuda.
39. Algunas de las mejoras en las que habrá que pensar a ese respecto son las referentes a la *disponibilidad y fiabilidad de los datos*. Si bien se dispone de datos sobre la producción agrícola a todos los niveles administrativos, no se dispone de datos socioeconómicos. Los datos desglosados por sexo de que se dispone —información sobre nutrición, consumo de alimentos y acceso a los mercados— son limitados, particularmente los relativos a distritos

⁷“Los efectos del proyecto conjunto PMA/FIDA en el pueblo de Sangai, de la provincia de Qinghai”, Profesor Wu Guobao (2000).



y pueblos. Las distintas definiciones que se dan a algunos indicadores y las distintas técnicas que se emplean para recopilar datos determinan a veces una calidad deficiente, sobre todo de los datos referentes a los pueblos.

Ejecución del programa

40. Los logros, el rendimiento y el valor añadido que se consiguieron con los programas conjuntos del Gobierno, el PMA y el FIDA son los siguientes:
- Mediante el uso combinado de las modalidades de alimentos por trabajo y alimentos para la capacitación se cubre una parte considerable (2-4 meses) del déficit alimentario anual de la mayoría de los hogares. Con lo cual disminuye el peligro de que las personas que viven en la pobreza hagan uso de préstamos para comprar alimentos.
 - Mediante el uso de una combinación de recursos complementarios, los proyectos conjuntos del Gobierno, el PMA y el FIDA ofrecen oportunidades para invertir en producción y bienes. Esos bienes mejorados sirven de garantía secundaria para obtener acceso a los micropréstamos que apoya el FIDA y facilitan de ese modo el proceso de diversificación económica.
 - Se crean oportunidades de empleo y se conserva la mano de obra masculina, sobre todo en zonas de proyecto en los que hay una elevada concentración de actividades de alimentos por trabajo y alimentos para la capacitación, así como acceso a micropréstamos. El que haya más oportunidades para que los hombres puedan trabajar en la localidad supone que será menor el peso del trabajo que recaiga sobre las mujeres.
 - La formulación del proyecto se benefició con la introducción de las técnicas de ERP. Se capacita al personal de las oficinas de gestión del proyecto, desde el nivel provincial al municipal, en técnicas de ERP, y ese personal a su vez lleva a cabo prácticas de ERP en los pueblos que se hayan seleccionado para ello con una participación activa de las mujeres y los hombres. Esas prácticas, además de aumentar la participación de los que las hacen en la formulación de los proyectos, transmiten información valiosa sobre cuestiones tales como las variaciones estacionales en cuanto a la demanda de mano de obra, las divisiones del trabajo según el género y las prioridades de desarrollo en relación con el género.
 - El 50% de los recursos dedicados a capacitación en actividades generadoras de ingresos apoyadas por el PMA y a préstamos apoyados por el FIDA se ha destinado a las mujeres. De ese modo se proporciona a las mujeres oportunidades para participar en actividades de desarrollo que, si no, serían inaccesibles para ellas. Es preciso, sin embargo, mejorar las intervenciones que ofrecen capacitación, para que satisfagan de un modo más adecuado las necesidades de las mujeres analfabetas o semianalfabetas que no tuvieron antes ningún acceso a actividades de extensión o de capacitación. Además, deberán coordinarse las actividades de capacitación y la disponibilidad de crédito para asegurar la obtención de préstamos una vez finalizada la capacitación.
 - Indican las evaluaciones efectuadas que la creación de bienes tales como carreteras de acceso a los pueblos, tanques de agua potable, cocinas económicas y técnicas agrícolas mejoradas deja más tiempo libre, en particular a las mujeres. Eso da por resultado una vida más segura con menos preocupaciones, y el tiempo adicional que así se crea suele dedicarse a otras actividades productivas.
41. Otras comprobaciones que se hicieron en torno a las nuevas actividades basadas en los Compromisos relativos a la mujer del PMA, que fueron objeto de prácticas piloto durante la fase actual de PEP, indican lo siguiente:



- El servicio de salud y micronutrientes para la mujer contribuyó con éxito a aumentar la toma de conciencia de las mujeres respecto a prácticas básicas de salud y nutrición o dietéticas mediante el uso de mensajes sencillos sobre ese tema. Ese proyecto tropezó, sin embargo, con un buen número de obstáculos en cuanto a la prestación oportuna y exacta de servicios sanitarios, entre los que figuran reconocimientos médicos y la distribución de pastillas de hierro y sal yodada, como consecuencia de la falta de capacidad de ejecución del Ministerio de Salud, a nivel de pueblo en particular.
- La solidaridad de grupo que se creó entre las mujeres que obtuvieron préstamos con el vigoroso apoyo de la Federación Nacional de Mujeres de China dio resultados excelentes en el proyecto de Ningxia. Entre los beneficios que surgieron de la formación de grupos de mujeres cabe mencionar unas tasas de reembolso de los préstamos de entre el 95 y el 100%.

Capacidad institucional y de gestión

- La financiación de contraparte fue firme y puntual, y de un nivel casi igual al de las donaciones del PMA y los préstamos del FIDA. El Gobierno acordó, cuando se estaba formulando el proyecto más reciente (proyecto China 6147.00), aumentar a 1,5:1 la proporción que le correspondía frente al PMA. El Gobierno facilitó también un fuerte respaldo técnico, sobre todo para infraestructura material, por medio de las oficinas de gestión del proyecto.
- Los participantes en el proyecto se vieron muy involucrados en la gestión del proyecto mediante el uso de técnicas de ERP, el establecimiento, en los pueblos, de grupos de ejecución del programa y la creación de planes de ejecución.
- En la oficina del PMA en China hay un buen equilibrio en la proporción de hombres y mujeres, ya que el personal conjunto de mujeres de categoría profesional y de servicios generales supone el 48% de todo el personal; el personal nacional femenino de categoría profesional representa el 55% del personal total de categoría profesional de las oficinas del PMA en el país. El nombramiento, en todos los niveles de gestión de proyectos, de personas especializadas en cuestiones de género, que están a cargo de vigilar dichas cuestiones en las actividades del proyecto y de manifestar los intereses de las mujeres en el proceso de adopción de decisiones, ha puesto de relieve la función de las mujeres en la gestión y ejecución de los proyectos. El porcentaje actual de mujeres que ocupan puestos administrativos en las oficinas de gestión del proyecto es del 29%, y se aspira a que para 2001 aumente a un 35%. Reservar dos de cada cinco puestos en los grupos de ejecución en los poblados aumentó aún más la participación de las mujeres en la formulación y ejecución de las actividades del proyecto. Sin embargo las mujeres que participan en los grupos de ejecución del proyecto en los pueblos, precisan contar con apoyo para mejorar su capacidad de gestión y dirección, y poder estar en condiciones de participar de un modo más activo en los procesos decisivos.
- Facilitaron importante apoyo de carácter técnico y financiero a la formulación del proyecto, así como exámenes técnicos, los organismos afines de las Naciones Unidas FAO, UNICEF, UNESCO y el Fondo general del PNUD. Este último ha sido particularmente importante en cuanto a crear un registro de expertos nacionales cualificados que pueden prestar asistencia en la formulación y el examen de los proyectos conjuntos del Gobierno, el PMA y el FIDA. Otros organismos que aportaron una estrecha colaboración de carácter financiero y técnico fueron el Organismo canadiense de desarrollo internacional (CIDA), el Organismo australiano para la



cooperación internacional en el desarrollo (AusAID) y el Organismo alemán de cooperación técnica.

Eficacia en función de los costos

42. A partir de 1995 se fusionaron los productos del PMA con las existencias nacionales, y los almacenes situados cerca de las zonas de proyectos, pusieron en circulación la cantidad correspondiente en cada caso. Por término medio, el costo de la entrega de alimentos a las zonas de proyectos se redujo entre el 60% y el 70% respecto a su transporte por ferrocarril desde los puertos a las zonas de los proyectos, como se hacía anteriormente. El Gobierno paga todo el transporte interior, el almacenamiento y los costos de manipulación, y no hay costos de molienda ni de otro tipo de preparación de los alimentos.

Repercusiones en los mercados y en la producción del país

43. La ayuda alimentaria del PMA no tiene efectos perjudiciales en los mercados internos, ya que éstos no satisfacen las necesidades de las personas con déficit de alimentos en las zonas en que presta apoyo el PMA. Es mínimo el peligro de crear dependencia, dado que el apoyo del PMA tiene una duración limitada y está orientado a aumentar la producción de alimentos.

Sistema de seguimiento y evaluación (SyE)

44. A pesar de que este sistema es un mecanismo eficaz para vigilar el avance y los resultados de los proyectos, el sistema de SyE que se aplica en la actualidad en China no facilita información suficiente sobre los resultados de los proyectos. Sería preciso, pues, coordinar y sintetizar las exigencias de SyE del PMA y el FIDA en un sistema unificado que funcione de acuerdo con un sistema de información del Gobierno que todos los asociados puedan aplicar y utilizar con mayor eficacia. Se está examinando el sistema en colaboración con el FIDA y las oficinas de gestión de los proyectos, y a finales del presente año podrá aplicarse un nuevo sistema de SyE más perfeccionado.

CONCLUSIÓN

45. La aportación del PMA a lo largo de los 21 años últimos a los éxitos alcanzados en cuanto a mitigación de la pobreza en China ha sido ampliamente reconocida por el Gobierno y fue elogiada también por los donantes al PMA y los miembros de la Junta Ejecutiva, que visitaron en varias ocasiones los emplazamientos de los proyectos que se llevan a cabo con el apoyo del PMA y del PMA/FIDA en China. Esos proyectos han servido de modelo no solamente para programas de reducción de la pobreza financiados con recursos del país, sino también para otros proyectos de mitigación de la pobreza en China y en la región financiados por donantes. El punto fuerte del éxito de la ejecución de la asistencia del PMA, y también de los proyectos que cuentan con apoyo del PMA/FIDA, es la participación de Gobierno en los costos y su identificación con el proyecto.
46. Si se compara el nuevo plan gubernamental de reducción de la pobreza a largo plazo (de 10 a 20 años) con los que apoya el PMA/FIDA con arreglo al modelo de DRI, puede verse con claridad que el PMA está en consonancia con esas medidas, lo que asegura la continuidad de la cofinanciación por parte del Gobierno durante el próximo quinquenio.
47. La tarea principal con que habrán de enfrentarse el PMA, el FIDA y los demás asociados en el desarrollo será la de prestar apoyo al Gobierno para la ejecución de los programas orientados y ajustados más directamente a las necesidades de las personas afectadas por la



pobreza. Debido a su localización en las zonas montañosas más remotas de la región occidental, la población actualmente afectada por la pobreza no pudo beneficiarse anteriormente de programas de esa naturaleza.

ORIENTACIÓN DE LA ASISTENCIA DEL PMA EN EL FUTURO

Marco de asistencia

48. La visión de la futura orientación del PMA resulta de las consultas entre el Gobierno, el FIDA, otros posibles nuevos asociados y el propio PMA. Se inició ese proceso a mediados de 1999, cuando el Gobierno solicitó asistencia para un programa en el país de cinco años de duración. Se convino en que la futura asistencia conllevaría lo siguiente:
- una reducción de la escala de las asignaciones a China de recursos para el desarrollo en los próximos cinco años, que llevaría a que quedase eliminada gradualmente la asistencia del PMA a finales de 2005;
 - un aumento gradual de la provisión de fondos por parte del Gobierno, que pasaría de la actual proporción de 1,5:1 a la de 2:1; y
 - un compromiso por parte del Gobierno de pagar los fletes de transporte marítimo de los productos suministrados por el PMA, y de facilitar, —acudiendo a sus propias existencias—, una parte de los alimentos necesarios para futuros proyectos.
49. Ese modelo fue implantado por la Junta Ejecutiva en febrero de 2000, con ocasión del examen y aprobación del proyecto China 6147.00, que comprende los principios básicos del modelo propuesto. La Junta Ejecutiva acogió favorablemente la idea, y se alentó al PMA a que procediese a elaborar un PEP. Tuvieron lugar, a lo largo de ese proceso, amplias consultas con las contrapartes gubernamentales a nivel central y provincial, con miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país que elabora el MANUD China 2001-2005, y con la comunidad local de donantes.

Orientación estratégica

50. El objetivo de desarrollo general que el PMA se propone en China es hacer posible que las poblaciones afectadas por el hambre y la pobreza pasen a tener una subsistencia más sostenible, gracias a una asistencia alimentaria que satisfaga sus necesidades de consumo a corto plazo. Es importante, al mismo tiempo, fomentar las inversiones y dejar un legado de bienes duraderos, que no consista únicamente en bienes materiales para la comunidad y los hogares, sino también en capital humano.
51. Para lograr lo que se deja indicado, el programa en China seguirá partiendo del modelo de DRI a lo largo de los cinco años próximos (2001-2005), dentro del marco, más amplio, de la estrategia gubernamental de mitigación de la pobreza y de la política del PMA de habilitación para el desarrollo. Con miras a remediar las actuales deficiencias y conseguir una mejor observancia de la nueva política del PMA, se perfeccionará la selección y la ejecución del programa. Se acentuará, además, lo relativo a la ampliación y fortalecimiento de las asociaciones con otras entidades.

Selección

52. La selección de zonas y la determinación de beneficiarios de los proyectos del Gobierno/PMA/FIDA seguirá efectuándose mediante el ACV. Se determinarán nuevas zonas de proyecto partiendo de las técnicas de selección del ACV, complementadas con



evaluaciones de la vulnerabilidad alimentaria específica de las situaciones locales. Del ACV basado en los datos procedentes de la Oficina de Estadística Estatal correspondientes a 1998, se desprende que existe una gran concentración de distritos vulnerables en las regiones central y occidental de China, en las que muchas poblaciones, minoritarias en buena parte, viven en zonas aisladas, montañosas y pobres en recursos, y no han sido seleccionadas anteriormente para recibir asistencia al desarrollo. Se prevé que, en el futuro, la asistencia del PMA se centrará en esas regiones. Los siete proyectos actuales de DRI apoyados por el PMA/FIDA, que se ampliarán para integrar el programa en el país 2001-2005, se ubican en los 459 distritos más vulnerables (véase el Anexo V).

53. En los próximos cinco años el PMA, con financiación del FIDA y en cooperación con el Gobierno y otros donantes, perfeccionará sus instrumentos de ACV para fines de selección y de trazado de programas. Ello abarcará: a) la evaluación del actual proceso de selección por ACV; b) la mejora de la disponibilidad, recopilación y análisis de datos (sobre todo de datos desglosados por género y datos sociales); c) la creación de capacidad institucional y humana en materia de aplicación de datos para análisis eficaces de la seguridad alimentaria y trazado de programas; d) el fortalecimiento de las técnicas de evaluación rural participativa para hacer posible una participación mayor en la “recta final” del proceso, con la selección de hogares afectados por la pobreza a nivel de aldea; e) la ampliación de la base de datos mediante la inclusión de información relativa a catástrofes, con el fin de poder responder mejor a las solicitudes de asistencia que formule el Gobierno en casos de catástrofes graves; y f) la transferencia de capacidades de ACV al Gobierno.

Ejecución del programa

54. La programación seguirá basándose, en el futuro, en el modelo de DRI, y dará apoyo a la mitigación de la pobreza y a la mejora de la seguridad alimentaria de la población más necesitada. En especial, la ayuda alimentaria se utilizará, en cooperación con el Gobierno, el FIDA y otras fuentes de aportaciones, para ocuparse de tres de los cinco objetivos estratégicos (los objetivos 2, 3 y 5) de la política de habilitación para el desarrollo formulada por el PMA.

- El objetivo de **crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano** se perseguirá con una serie de intervenciones combinadas de formación, dirigidas especialmente a las mujeres. Esas intervenciones abarcarán la alfabetización funcional, a la que se incorporarán prácticas básicas de salud, nutrición y régimen alimenticio; destrezas creadoras de ingresos, agrícolas y no agrícolas, con inclusión de la gestión de préstamos de microfinanciación; manejo y gestión de bienes familiares y comunitarios, y adiestramiento especial en capacidad de dirección y administración para las mujeres integrantes del grupo de ejecución en la localidad. Si se llegase a disponer de fondos adicionales, el PMA consideraría la posibilidad de prestar apoyo a las actividades de alimentación escolar en China.
- El objetivo de **posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres** se perseguirá mediante la creación de bienes que contribuyan a reducir la carga de trabajo que pesa sobre las mujeres, con inclusión de construcción de depósitos comunitarios de agua potable, fogones economizadores de combustible y carreteras de acceso a las localidades. Con la creación de bienes de otros tipos se tratará de aumentar y diversificar la producción familiar de alimentos y las fuentes de ingresos del hogar, como es el caso de los trabajos de conservación de divisorias de aguas, los planes de regadío a escala de finca, los cultivos de secano, la formación de terrazas para cultivo, la cría de ganado y la plantación de plantas de forraje y árboles de cosecha.



- El objetivo que consiste, **en el caso de hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles**, se alcanzará mediante la construcción y protección de instalaciones de captación de aguas; la modificación de la utilización de tierras en pendiente; y la plantación de árboles como medio de lucha contra la erosión. Abarcará también este objetivo el desarrollo de la capacidad técnica necesaria para el seguimiento más eficaz de las fluctuaciones de la producción en las zonas propensas a inundaciones y sequías, con lo cual se hará posible intervenir con oportunidad y rapidez y contribuir a la reducción de la gravedad de los riesgos.
55. Las actividades que se enumeran a continuación recibirán apoyo con cargo a los recursos del PMA y se llevarán a cabo con arreglo a las modalidades de alimentos para la capacitación y alimentos por trabajo. La participación del Gobierno en el pago de los costos alcanzará, además de los fletes de transporte marítimo y TIAM, los sueldos del personal de gestión y de los técnicos especialistas, los alimentos adicionales y la mayor parte de los artículos no alimentarios. El préstamo del FIDA se destinará a tres finalidades:
- a) reembolso de materiales de construcción, equipo de los centros de extensión y formación, capacitación de funcionarios de extensión, y otros conceptos, tales como apoyo a la construcción y rehabilitación de escuelas primarias, e incentivos en dinero efectivo para los maestros de escuelas primarias que participen en actividades de alfabetización funcional;
 - b) préstamos a las cooperativas de crédito rural para que puedan facilitar crédito a corto y medio plazo a los agricultores; y c) adiestramiento del personal de las cooperativas de crédito rural y de los agricultores en materia de crédito.
56. El modelo de DRI se modificará en función de las evaluaciones orientadas a su conformidad con la política de habilitación para el desarrollo adoptada por el PMA. Se han determinado, para efectos de aplicación de las modificaciones y mejoras, las esferas siguientes:
- Los alimentos del PMA se encauzarán únicamente hacia el núcleo de beneficiarios que participan en las actividades de alimentos por trabajo y alimentos para la capacitación. Se conseguirá con ello que la ayuda alimentaria responda a las necesidades de consumo a corto plazo de las personas, que se tenga acceso a las posibilidades de microcrédito que apoya el FIDA, y que, en definitiva, se contribuya a la creación de bienes duraderos. Al crear empleo, este enfoque crea también incentivos para que los hombres permanezcan en la zona del proyecto.
 - En el futuro, la ayuda alimentaria del PMA se utilizará únicamente para la creación de bienes a nivel de la comunidad y de la familia, al tiempo que el Gobierno se hará cargo de las obras de infraestructura en gran escala, como parte de su aportación a sufragar los costos. Así, por ejemplo, el Gobierno se encargará de las principales obras hidráulicas que requieren contratación de trabajadores asalariados.
 - Anteriores proyectos del PMA se centraban primordialmente en la mejora de la producción alimentaria de los hogares, orientándose para ello, en proporciones casi iguales, a los hombres y a las mujeres. En el futuro se encauzará directamente una proporción mayor de los recursos del PMA a las mujeres, sobre las cuales recaen cada más las tareas agrícolas, debido a la migración estacional de los hombres. Las mujeres se beneficiarán de todas las actividades, y como mínimo el 25%, de los bienes que se creen serán de beneficio directo para las mujeres y contribuirán a reducir su carga de trabajo. Más del 60% de las actividades de alfabetización y capacitación se orientarán hacia las mujeres, con lo cual se hará posible que éstas tengan acceso a las facilidades de microfinanciación a las que presta su apoyo el FIDA.



- Se aumentará la participación en el trazado, ejecución y gestión del proyecto mediante los Grupos de aplicación en la localidad, utilizando para ello técnicas de ERP. Recibirán capacitación en cuestiones de gestión y dirección, en especial, las mujeres que forman parte de los citados Grupos, para realzar su participación en el trazado y la ejecución del plan de aplicación en la localidad. Se prestará especial atención a la sostenibilidad de los bienes creados, haciendo que llegue a existir consenso entre los participantes en cuanto a la distribución de responsabilidades (derechos de uso/mano de obra) por el funcionamiento y gestión de esos bienes.
- Se perfeccionarán los programas de formación. Servirá de modelo la formación simple, basada en mensajes, bien comprobada en el proyecto del Servicio de salud y micronutrientes para la mujer. En vista de la reducida capacidad de ejecución del Ministerio de Salud, continuará llevándose a cabo únicamente el componente de formación en prácticas mejoradas de salud, nutrición y régimen de alimentación, que se enlazarán con el componente de alfabetización de adultos cuya ejecución corresponde al Ministerio de Educación. El PMA prestará asistencia a las oficinas de gestión del proyecto en cuanto a capacitación de maestros de escuelas primarias, que son los que, por lo general, llevan a cabo la alfabetización a nivel de localidad.
- Se mejorará la coordinación entre las actividades de alimentos por trabajo del PMA y las de microfinanciación que apoya el FIDA, con objeto de que los beneficiarios puedan tener fácil acceso a préstamos una vez completada su formación. En el futuro se facilitarán más recursos para préstamos a grupos, sobre todo de mujeres. Los microcréditos del FIDA se centrarán más directamente en las zonas en que el PMA y el Gobierno facilitan insumos para el desarrollo de los bienes productivos de las familias.
- Se está procediendo a la elaboración de un sistema de seguimiento y evaluación mejorado y unificado del PMA/FIDA, que estará en condiciones de comenzar a funcionar a finales de 2000. Ese sistema mejorado se aplicará a todos los nuevos proyectos mediante tres exámenes (inicial, a mitad de proyecto y final), y proporcionará datos desglosados por género. El sistema se convertirá en parte integrante del ACV, con lo cual se conseguirá el adecuado enlace entre el análisis de problemas, la selección de los beneficiarios, el trazado de las actividades, el seguimiento y la gestión del programa. En el futuro sistema de SyE se prestará especial atención a evaluar el avance logrado a nivel de conjunto del programa, a diferencia del correspondiente a cada actividad por separado. Se establecerán niveles de referencia para el proceso de retirada gradual.

Consecuencias operacionales

57. Se ha firmado con el Gobierno una carta de entendimiento en la que se reseñan los principios que regirán el pago de los fletes de transporte marítimo de los alimentos suministrados por el PMA. Ese acuerdo entrará en vigor por primera vez en el proyecto China 6147.00, recién aprobado. La transferencia de productos alimentarios suministrados por el Gobierno se puso en práctica con éxito en las inundaciones de 1998, cuando el Gobierno hizo una contribución de 100.000 toneladas de cereales, lo que supuso la tercera parte aproximadamente de la asignación total de alimentos, a la operación de urgencia que apoyó el PMA. Habrá que elaborar, sin embargo, unos sistemas de manipulación, distribución y seguimiento más pormenorizados.
58. Tendrán que elaborarse con transparencia y mediante consultas con el PMA y el Gobierno los planes y procedimientos para recortar la plantilla y el presupuesto al tiempo que se establece un programa en el país reducido.



ASOCIACIONES

59. Los principales asociados del PMA seguirán siendo el Gobierno y el FIDA. Se establecerán nuevas asociaciones con objeto de mejorar la calidad de los programas, complementar los recursos y reforzar la coordinación. Se prevé que podrían ampliarse las asociaciones futuras de tal manera que incluyan los donantes bilaterales y la sociedad civil.
60. El CIDA se ha mostrado interesado en facilitar financiación para apoyar las actividades de capacitación y la transferencia de los conjuntos de tecnología que se crearon en los programas de reducción de la pobreza que se llevaron a cabo con el apoyo del CIDA.
61. AusAID ha indicado que sería posible enviar más alimentos y otra asistencia de carácter bilateral por medio del PMA para reproducir el modelo DRI de reducción de la pobreza.
62. El Banco Mundial se ha mostrado interesado en apoyar la capacitación de organismos gubernamentales homólogos para difundir con mayor amplitud el uso y la transferencia de las técnicas de ACV a los organismos gubernamentales apropiados a nivel central e inferior.

Programación conjunta con otros organismos de las Naciones Unidas

63. El PEP 2000–2005 del PMA está armonizado con el ciclo de programas de otros organismos de las Naciones Unidas, que están en consonancia, a su vez, con el Décimo Plan de Desarrollo del Gobierno (2001–2005). Ese PEP fue examinado conjuntamente con otros miembros del equipo en China de las Naciones Unidas, en particular por lo que se refiere a la retirada gradual de la asistencia del PMA prevista para fines de 2005.
64. Se está formulando en la actualidad y haciéndolo objeto de prácticas de indagación futura el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Se han determinado a título de ensayo tres objetivos generales para el sistema de apoyo de las Naciones Unidas: a) promover un desarrollo social y económico sostenible que pueda reducir las desigualdades centrándose en la gestión de recursos; b) ayudar a fortalecer y apoyar el entorno para la reforma y el desarrollo; y c) facilitar los esfuerzos de China para hacer frente a retos de carácter global.

CUESTIONES FUNDAMENTALES Y RIESGOS

Retirada gradual de la asistencia al desarrollo del PMA

65. El reto fundamental para el Gobierno y el PMA durante el próximo período del PEP será el de ejecutar y vigilar las modalidades y los procesos de la estrategia que se ha planeado de una retirada al cabo de cinco de años. Dado el nivel muy elevado de la contribución del Gobierno y la innovación que representan los nuevos acuerdos de participación en los gastos que, de acuerdo con lo propuesto, se llevarán a cabo durante el período de retirada gradual, se hará un esfuerzo especial por documentar el proceso, por si es posible utilizar esa experiencia al crear estrategias de retirada gradual en el futuro.
66. No se prevén grandes obstáculos, puesto que en el pasado la participación del Gobierno en los costos fue siempre elevada y entregada con puntualidad, y las otras modalidades, tales como el pago de los envíos por transporte marítimo, están ya teniendo lugar. La asignación de cereales procedentes de las existencias estatales se llevó a la práctica con éxito en las operaciones que se hicieron con ocasión de las inundaciones de 1998.



Políticas gubernamentales de reducción de la pobreza

67. Se fomentarán en los próximos cinco años las oportunidades de que el Gobierno continúe poniendo en práctica el modelo DRI y otros modelos análogos en su próximo plan de reducción de la pobreza a largo plazo mediante la creación de nuevas asociaciones bilaterales (AusAID, CIDA) y una programación conjunta más estrecha con otros organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.
68. La eficaz puesta en práctica y sostenibilidad del programa de actividades apoyado por el PMA se funda en el supuesto de que el Gobierno integrará en su política económica general una estrategia de crecimiento para las poblaciones que viven en la pobreza. Esa estrategia de reducción de la pobreza tendrá que conseguir que los pobres puedan participar en el proceso de crecimiento, y para ello el PMA deberá continuar mejorando la orientación de la ayuda a grupos específicos, ampliar la inversión en infraestructuras básicas, mejorar los servicios básicos de salud y educación y poner a los pobres en condiciones de obtener acceso a los servicios de microfinanciación.

Catástrofes naturales

69. La capacidad del Gobierno para responder con prontitud y eficacia a las catástrofes que ocurren con frecuencia ha supuesto que el PMA no tuviese más que una función limitada en la labor de socorro que llevó a cabo en las catástrofes ocurridas en China, salvo en las grandes inundaciones de 1998. No obstante, si el Gobierno solicitase asistencia de urgencia del PMA durante la ejecución del programa en el país o después de la retirada gradual de la asistencia al desarrollo del PMA, el PMA estará pronto a prestar esa asistencia, siempre que disponga de los recursos necesarios.



ANEXO I**DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS Y DEMANDA EN EL ÁMBITO NACIONAL****Producción de cereales, importaciones y demanda de alimentos**

	1980-1989	1990-1994	1995-1998
	(en miles de toneladas)		
Promedio de la producción total de cereales			
No elaborados	377 070	445 274	494 404
Elaborados y comercializados	332 312	395 950	441 769
Importaciones netas	8 228	-701	6 077
Demanda total de consumo	339 104	385 097	403 230
Demanda de alimentos	212 018	232 503	235 119
Urbana	34 843	42 447	43 842
Rural	177 175	190 057	191 277
Demanda de piensos	63 966	86 111	98 114
Otros (semillas, industria, desechos)	63 120	66 483	69 998

Fuentes: Oficina de Estadística Estatal y base de datos del Centro Chino de Política Agraria.



ANEXO II

PROYECCIONES DE LA DISPONIBILIDAD Y DEMANDA DE ALIMENTOS EN EL ÁMBITO NACIONAL

**Proyecciones de la producción, demanda e importaciones netas de cereales para 2000-2020
(en millones de toneladas)**

Categoría	2000	2005	2010	2020
Producción	458	483	516	571
Importaciones netas	6	21	24	33
Demanda	464	504	540	605
Alimentos	244	255	263	267
Piensos	138	163	187	239
Semillas	13	13	12	11
Industria	32	36	41	53
Pérdidas	37	37	37	35

Fuente: Modelo de simulación de política agrícola, Centro Chino de Política Agraria.



ANEXO III

ACCESO DE LOS HOGARES A LOS ALIMENTOS EN EL ÁMBITO NACIONAL Y SUBNACIONAL
--

**Ingresos por habitante, gastos de sustento y de alimentos por regiones
(en Yuan)**

Región	Ingresos netos por habitante	Gastos de sustento	Gastos de alimentos	Proporción de los gastos de alimentos (%)
Oriental ¹	2 972	2 061	1 025	50
Central ²	2 035	1 490	834	56
Occidental	1 558	1 270	766	60
Centro-noroeste ³	1 426	1 103	595	54
Sudoeste ⁴	1 606	1 332	829	62
Tibet	1 231	710	497	70
Xinjiang	1 600	1 450	713	50
Nacional	2 162	1 590	850	53

Fuente: Estudio del hogar rural de la Oficina de Estadística Estatal, 1998.

¹ Incluye las provincias de Hebei, Liaoning, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guangdong, Guangxi y Hainan y las municipalidades de Beijing, Tianjin y Shanghai.

² Incluye las provincias de Shanxi, Mongolia Interior, Jilin, Heilongjiang, Anhui, Jiangxi, Henan, Hunan y Hubei.

³ Incluye las provincias de Shaanxi, Gansu y Qinghai y la región autónoma de Ningxia Hui.

⁴ Incluye las provincias de Yunnan, Sichuan y Guizhou y la municipalidad de Chongqing .



ANEXO IV

POBLACIÓN A LA QUE SE ORIENTA LA AYUDA

Afectados por la pobreza, por regiones, en porcentaje del total nacional

Región	1988	1991	1996
Septentrional ¹	9,8	10,8	7,6
Nordeste ²	4,6	5,1	5,1
Oriental ³	14,9	20,3	6,4
Central ⁴	23,1	22,5	11,3
Sudoeste ⁵	31,9	25,6	41,2
Noroeste ⁶	15,7	15,7	28,4

Fuente: Estudio del hogar rural de la Oficina de Estadística Estatal, 1988-1996.

¹ Incluye las provincias de Hebei, y Shanxi y las municipalidades de Beijing y Tianjin.

² Incluye las provincias de Liaoning, Jilin y Heilongjiang.

³ Incluye las provincias de Jiagu, Zhejiang, Anhui, Fujian, Jiangxi y Shandong y la municipalidad de Shanghai.

⁴ Incluye las provincias de Henan, Hubei, Hunan, Guangdong y Hainan.

⁵ Incluye las provincias de Sichuan, Guizhou, Yunnan, Tibet y Guangxi y la municipalidad de Chongqing.

⁶ Incluye las provincias de Shaanxi, Mongolia Interior, Gansu, Qinghai, Ningxia y Xinjiang.



SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
AusAID	Organismo australiano para la cooperación internacional en el desarrollo
CIDA	Organismo canadiense de desarrollo internacional
DAI	Desarrollo agrícola integrado
DRI	Desarrollo rural integrado
ERP	Evaluación rural participativa
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GTZ	Organismo alemán de cooperación técnica
OMC	Organización Mundial del Comercio
PDAI	Proyectos de desarrollo agrícola integrado
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SyE	Seguimiento y evaluación
TIAM	Transporte interno, almacenamiento y manipulación
MANUD	Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia